

FORO

◀ INFORME  
COMUNIDADES  
AUTÓNOMAS  
2011

INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO



INFORME  
COMUNIDADES  
AUTÓNOMAS  
2011



INFORME  
COMUNIDADES  
AUTÓNOMAS  
2011

INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO  
BARCELONA, 2012

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

© 2012 by Instituto de Derecho Público,  
Adolf Florensa, 8, 1r pis - 08028 Barcelona

Depósito Legal: B.17479-2012

ISSN: 1136-131X

Diseño cubierta: Estudi Montse Corral

Maquetación e impresión: Signo Impressió Gràfica, S.A.  
Pol. Ind. Can Calderon. Carrer de Múrcia, 54D.  
08830 Sant Boi de Llobregat. 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 Bar-  
celona

Andreu OLESTI  
Catedrático de Derecho Internacional  
Público/Comunitario de la Universidad  
de Barcelona

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 Constitu-  
cional de la Universidad Autónoma de  
Barcelona

Francisco Javier DONAIRE VILLA  
Profesor Titular de Derecho Constitu-  
cional de la Universidad Carlos III de  
Madrid

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

Lluís AGUILÓ LÚCIA  
Letrado de Les Corts Valencianes

### **RESPONSABLES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

#### *Andalucía*

Juan A. CARRILLO DONAIRE, Profesor  
Titular de Derecho Administrativo de la  
Universidad de Sevilla

#### *Aragón*

José Luis BERMEJO LATRE, Profesor Ti-  
tular de Derecho Administrativo de la  
Universidad de Zaragoza

#### *Asturias*

Leopoldo TOLIVAR ALAS, Catedrático de  
Derecho Administrativo de la Universi-  
dad de Oviedo

#### *Canarias*

José SUAY RINCÓN, Catedrático de Dere-  
cho Administrativo de la Universidad de  
Las Palmas de Gran Canaria

#### *Cantabria*

Luis MARTÍN REBOLLO, Catedrático de  
Derecho Administrativo de la Universi-  
dad de Cantabria

#### *Castilla y León*

Tomás QUINTANA LÓPEZ, Catedrático de  
Derecho Administrativo de la Universi-  
dad 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 Universi-  
dad de Barcelona

### *Comunidad Valenciana*

Juan MESTRE DELGADO, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Valencia

### *Extremadura*

Vicente ÁLVAREZ GARCÍA, Catedrático de Derecho Administrativo 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 M<sup>a</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Pública de Navarra

### *País Vasco*

Carmen AGOUÉS MENDIZABAL, Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad del País Vasco

## COLABORADORES ESPECIALES EN TEMAS MONOGRÁFICOS

Jesús RUIZ-HUERTA CARBONELL, Universidad Rey Juan Carlos

Carmen VIZÁN RODRÍGUEZ, Asesora del Consejo Económico y Social

Myriam BENYAKHLEF DOMÍNGUEZ, Asesora del Consejo Económico y Social

Manuel MEDINA GUERRERO, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Sevilla

Marcos VAQUER CABALLERÍA, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid

## 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

Peter BUSSJÄGER y Ernst WEGSCHEIDER, Instituto de Federalismo, Austria

Francis DELPÉRÉE, Vicepresidente del Senado. Profesor emérito de la Universidad católica de Louvain, Bélgica

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

Charlie JEFFERY, Director del School of Social and Political Science 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) • Alejandra BOTO, Doctora en Derecho Administrativo, Universidad de Oviedo (Asturias) • Juan José RUIZ RUIZ, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Jaén (Ceuta y Melilla) • Núria RUÍZ PALAZUELOS, 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, Profesora Titular de Derecho Administrativo en la Universidad de León (Castilla y León) • Natalia CAICEDO, Profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona • Rosa María LÓPEZ PRIETO, Archivo del Parlamento (Cataluña) • César GONZÁLEZ RAMOS y Sonia MORALES ARIZA (Comunidad Valenciana) • Alfonso ARÉVALO GUTIÉRREZ, Letrado de la Asamblea de Madrid. Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid (Madrid) • Luis GALVEZ MUÑOZ, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia (Murcia).

También han colaborado en los estudios generales: Alfredo GALÁN GALÁN, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona; Cristina ELÍAS MÉNDEZ, Profesora Titular de Derecho Constitucional de la UNED; Ferran PONS, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Barcelona; Montserrat BASSOLS I SANTAMARIA, Economista; Montserrat GALVEZ, 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 PASQUAL, Profesora visitante de Derecho Constitucional de la Universidad Pompeu Fabra; Joan SERRA, Investigador, Doctor en Ciencia Política de la Universidad Pompeu Fabra y Roger BARRES, Colaborador de investigación de la Universidad Pompeu Fabra; Mónica ARBELÁEZ, Asesora del Área de Servicios Sociales y Administración General del Síndic de Greuges de Catalunya; Ignacio ARAGONÉS, Celia DÍAZ, Ananda PLATE, Carlos A. ALONSO, Daniel FERNÁNDEZ, Florencia GONZÁLEZ, Rocío PELEGRÍ y Jonathan CAÑAS, colaboradores del Instituto de Derecho Público; Josep MOLLEVÍ, Profesor Asociado 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 y David MOYA, Profesor Lector de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona ha coordinado el trabajo.

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

ANDALUCÍA  
Consejería de la Presidencia e Igualdad

ARAGÓN  
Departamento de Presidencia y Justicia

CANARIAS  
Presidencia

CANTABRIA  
Consejería de Presidencia y Justicia

CATALUÑA  
Instituto de Estudios Autonómicos

EXTREMADURA  
Consejo Consultivo

GALICIA  
Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia

LA COMISIÓN DE SEGUIMIENTO DEL *INFORME*  
ESTÁ FORMADA POR LOS SIGUIENTES 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

Dña. ÁNGELES BOGAS  
Secretaria 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. Carles VIVER I PI-SUNYER  
Director del Instituto de Estudios Autonómicos de la Generalidad de Cataluña

D. Felipe A. JOVER LORENTE  
Letrado Secretario General del Consejo Consultivo de Extremadura

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

FE DE ERRATAS: En el *Informe Comunidades Autónomas 2010* figura por error como organismo financiador de dicho *Informe* por parte de la Comunidad Autónoma de Extremadura el Departamento de Presidencia cuando en realidad lo fue el Consejo Consultivo de dicha Comunidad.

# ÍNDICE GENERAL

PRESENTACIÓN .....	15
VALORACIÓN GENERAL .....	17

## PRIMERA PARTE

### EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS EN 2011: TEMAS MONOGRÁFICOS

Crisis económica y tensión fiscal en las Comunidades Autónomas .....	51
Derechos sociales, crisis económica y principio de igualdad.....	75
La ley de economía sostenible.....	99

## SEGUNDA PARTE

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

<b>ANÁLISIS DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....</b>	123
Leyes y reglamentos del estado.....	123
Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre Comunidades Autónomas.....	149
El Senado.....	167
Lenguas propias de las Comunidades Autónomas .....	189
<b>LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....</b>	199
Andalucía .....	199
Aragón.....	236
Asturias .....	267
Canarias.....	280
Cantabria.....	318
Castilla y León.....	355
Castilla-La Mancha.....	388
Cataluña .....	415
Comunidad Valenciana .....	445

Extremadura.....	486
Galicia.....	516
Islas Baleares.....	543
La Rioja.....	570
Madrid.....	600
Murcia.....	624
Navarra.....	650
País Vasco.....	673
<b>LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL.....</b>	<b>705</b>
Jurisprudencia Constitucional 2011.....	705
Tramitación de conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional.....	728
Jurisprudencia del Tribunal Supremo.....	751
<b>FINANCIACIÓN AUTONÓMICA.....</b>	<b>761</b>
Nuevas reglas fiscales para las Comunidades Autónomas.....	761
<b>LA UNIÓN EUROPEA.....</b>	<b>785</b>
La actividad de la Unión Europea.....	785
<b>ALGUNOS ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....</b>	<b>803</b>
Organización administrativa de las Comunidades Autónomas 2011....	803
La administración local en las CCAA 2011.....	815
Los órganos mixtos de colaboración en 2011.....	829
Los presupuestos y la normativa presupuestaria y financiera de las Comunidades Autónomas.....	850
Las elecciones generales de 2011 en España.....	915
Las elecciones autonómicas de mayo de 2011: un estudio global y comparado entre Comunidades Autónomas.....	947
Las elecciones autonómicas de mayo de 2011 en Aragón.....	976
Las elecciones autonómicas de mayo de 2011 en el Principado de Asturias.....	988
Las elecciones autonómicas de mayo de 2011 en Canarias.....	998
Las elecciones autonómicas de mayo de 2011 en Cantabria.....	1007

Las elecciones autonómicas de mayo de 2011 en Castilla y León.....	1013
Las elecciones autonómicas de mayo de 2011 en Castilla-La Mancha...	1022
Las elecciones autonómicas de mayo de 2011 en la Comunidad Valenciana .....	1031
Las elecciones autonómicas de mayo de 2011 en Extremadura .....	1042
Las elecciones autonómicas de mayo de 2011 en las Islas Baleares .....	1053
Las elecciones autonómicas de mayo de 2011 en La Rioja .....	1063
Las elecciones autonómicas de mayo de 2011 en la Comunidad de Madrid .....	1070
Las elecciones autonómicas de mayo de 2011 en la Región de Murcia...	1078
Las elecciones autonómicas de mayo de 2011 en Navarra.....	1084
<b>LAS CIUDADES AUTÓNOMAS DE CEUTA Y MELILLA .....</b>	<b>1093</b>
Las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.....	1093

### TERCERA PARTE

#### PRINCIPALES RASGOS DE LA EVOLUCIÓN DE LOS ESTADOS COMPUESTOS EN EL DERECHO COMPARADO EUROPEO DURANTE 2011

El federalismo en Alemania en el año 2011 .....	1111
El federalismo austríaco en el año 2011 .....	1125
Italia .....	1155
El Reino Unido: La cambiante organización territorial.....	1170

### CUARTA PARTE

#### BIBLIOGRAFÍA

<b>BIBLIOGRAFÍA SOBRE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....</b>	<b>1189</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA SOBRE EL FEDERALISMO Y EL REGIONALISMO EN EL DERECHO COMPARADO (2011).....</b>	<b>1205</b>



# PRESENTACIÓN

---

La crisis económica, instalada en nuestra realidad social y económica sin que se atisbe el fin de la misma, ha marcado todo el año 2011. Este hecho ha incidido de forma determinante en el funcionamiento del Estado de las Autonomías, y el *Informe* de este año da cuenta de dicha realidad.

En primer lugar la crisis y la necesidad de contar con un Gobierno reforzado por la voluntad de las urnas llevó a adelantar las elecciones generales al 20 de noviembre. El resultado fue la aplastante victoria del PP por mayoría absoluta, la pérdida muy importante de votos del PSOE, y mejoras significativas en los resultados de IU, UPyD y los partidos de ámbito no estatal.

Este resultado, junto a los ya de por sí muy positivos resultados obtenidos por el PP en las elecciones locales de mayo de este mismo año 2011, han otorgado a este Partido la mayor cota de poder político que ha detentado un mismo partido en nuestra democracia. El nuevo reparto de poder supone para el PP un gran éxito y una gran responsabilidad, pero también comporta la configuración de un nuevo escenario de relaciones entre el Gobierno central y las CCAA, en el que la posición de los Partidos Nacionalistas cobra particular interés.

La crisis económica, por otro lado, ha marcado la agenda tanto del Gobierno central como de los Gobiernos autonómicos, y ha permitido acometer en un tiempo record la reforma del artículo 135 de la Constitución para reforzar el principio de estabilidad presupuestaria.

Bajo el dictado de las instituciones y mercados internacionales todos los poderes territoriales han asumido como tarea prioritaria la clarificación de sus cuentas públicas y la contención del déficit. Las CCAA se han visto abocadas a tener que afrontar una situación especialmente dura, ya que la caída de los ingresos y la prohibición de mayor endeudamiento las ha obligado a actuar sobre áreas particularmente sensibles para la ciudadanía. Por un lado, mediante recortes en los salarios del personal a su servicio, y medidas de reorganización y simplificación, que se han revelado relativamente insuficientes para alcanzar lo exigido en materia de contención del déficit. Por otro lado, y como consecuencia de lo anterior, han tenido que empezar a recortar prestaciones sociales, especialmente en materia de sanidad, educación y servicios sociales.

Así las cosas se ha abierto un debate, todavía incipiente y poco articulado, sobre la reforma del modelo de organización territorial, con planteamientos a veces muy opuestos. Todo indica que este debate estará presente en los próximos años, por lo que deberemos seguir su contenido y resultados.

La crisis, la desconfianza en el futuro inmediato y la falta de horizontes claros que permitan al menos diseñar el camino a seguir no deben ocultar que este

año 2011 también nos ha aportado una gran noticia: el anuncio por parte de ETA del cese definitivo de la violencia. Si bien aún deberemos esperar a que se consiga la disolución de la banda terrorista, lo cierto es que este anuncio supone en sí mismo la victoria del Estado de Derecho y de los demócratas y la derrota de los terroristas.



# VALORACIÓN GENERAL

*Joaquín Tornos Mas*

**Elecciones locales, autonómicas y generales; Crisis económica, y una gran noticia: El anuncio por parte de ETA del cese definitivo de la lucha armada**

## *Las elecciones Autonómicas y locales*

El 22 de mayo de 2011 se realizaron elecciones a las respectivas Asambleas autonómicas de 13 CCAA (todas excepto Andalucía, Cataluña, Galicia y País Vasco), a las Asambleas de Ceuta y Melilla, a los más de 8.000 municipios que existen en España, a los Cabildos insulares canarios, a los Consejos Insulares de Baleares, al Consejo General de Aragón y a las Concejos de Navarra.

Las elecciones autonómicas se celebraron en el marco de un debate general sobre la conveniencia o no de adelantar las elecciones generales, lo que determinó el contenido de las campañas. De hecho puede decirse que han sido las elecciones menos autonómicas de las celebradas hasta el presente.

La participación se mantuvo en un nivel similar a las autonómicas de 2007, con una abstención media de conjunto del 32,6%. Los resultados otorgaron una victoria sin precedentes al PP, con 6 millones de votos, el 45,8%. El PSOE sufre una grandísima pérdida de votos, quedándose con 3,7 millones, el 28,5%. IU obtiene incrementos de votos en todas las CCAA, alrededor de 1 punto, alcanzando un 6,1% de los votos. UPyD mejora los resultados de las generales de 2008, situándose entorno al 1-3% en la mayoría de CCAA, destacando el 6,2% de Madrid.

Respecto a los Partidos de ámbito no estatal los resultados son dispares. Obtienen buenos resultados el Foro Asturias Ciudadano, FAC, y UPN en Navarra. En el País Vasco aparece con gran fuerza Bildu, mientras que retrocede Nafarroa-bai. Retroceden también de forma significativa el PAR en Aragón y CDN en Navarra, y prácticamente desaparece Unió Mallorquina. Por su parte la Chunta en Aragón, CC y NCA en Canarias, PSM-ENE en Baleares, PRC en Cantabria y PR en La Rioja se mantienen estables.

Como consecuencia de estos resultados electorales (damos cuenta detallada de los mismos en el apartado correspondiente de este *Informe*) la formación de gobierno no presenta problemas en aquellas CCAA donde el PP dispone de la mayoría absoluta: Baleares, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Madrid, Murcia y La Rioja. Así, renuevan su mandato Juan Vicente Herrera (Castilla y León), Esperanza Aguirre (Madrid), Ramón Luis Valcárcel (Murcia), Pedro Sanz (La Rioja), Francisco Camps (Comunidad Valenciana). Por su parte son investidos por primer vez Presidentes: José Ra-

món Bauzá (Baleares), Ignacio Diego (Cantabria) y M<sup>a</sup> Dolores de Cospedal (Castilla-La Mancha).

En las restantes CCAA, la configuración de gobierno se ha producido en diversidad de situaciones.

No han existido problemas notables en el acuerdo entre PP y PAR para que éste apoyara a la candidata del PP, Luisa Fernanda Rudi, a la Presidencia de Aragón, quedando para el PAR la Presidencia de las Cortes de Aragón. Tampoco ha sido compleja la negociación en Navarra para el gobierno de coalición UPN+PSOE con Presidencia de Yolanda Barcina (UPN) que sucede a Miguel Sanz.

En Canarias, la falta de acuerdo entre CC y PP, que exige la Presidencia como partido más votado a pesar del empate a escaños, da paso a un acuerdo de coalición CC+PSOE. Más complejos han sido los casos de Asturias y Extremadura, con soluciones de gobierno más inestables. En ambos casos las malas relaciones entre partidos de una misma tendencia ideológica son la fuente de las dificultades y de las soluciones inestables.

En Extremadura la llave para la configuración de una mayoría de gobierno la tiene IU (con 3 diputados) posibilitando con su apoyo en la investidura la Presidencia a Fernández Vara (PSOE) con 30 escaños, o bien posibilitando con su abstención la investidura de Monago (PP) que con 32 escaños es la mayor minoría. Las malas relaciones entre IU y PSOE extremeños, con desacuerdos sobre gran número de temas y la queja de IU de sufrir marginación por el PSOE durante los 28 años de mayoría absoluta socialista, han llevado a la dirección de la organización extremeña de IU a no dar su apoyo al candidato socialista.

En Asturias, las causas y las heridas de la escisión hacen imposible el acuerdo entre FAC y PP. Los diversos contactos para formar una mayoría no llegan a buen puerto y se llega a una situación de bloqueo. Finalmente, para evitar una repetición de la elección PP y PSOE facilitan con su abstención la investidura de Álvarez Cascos que formará gobierno monocolor y deberá gobernar con 16 escaños una cámara de 45. Una situación con grandes dificultades para gobernar.

En conjunto, pues el PP mantiene la Presidencia y gobierna con mayoría absoluta en Murcia, Castilla y León, Madrid, La Rioja y la Comunidad Valenciana. Además consigue arrebatar al PSOE la Presidencia en Baleares, Aragón, Castilla-La Mancha y Extremadura, siendo la primera vez que lo consigue en estas dos últimas CCAA que habían estado siempre gobernadas por el PSOE. Igualmente consigue con mayoría absoluta la Presidencia en Cantabria, arrebatándosela al PRC que gobernaba en coalición con el PSOE.

Por su parte tres CCAA quedan bajo Presidencia de un Partido de ámbito no estatal (UPN, CC, FAC) que gobiernan en coalición con el PSOE en Navarra y Canarias, mientras en Asturias el FAC gobierna en minoría en solitario.

El PSOE se queda sin ninguna Presidencia y en estas 13 CCAA sólo tiene responsabilidades de dirección política en Navarra y Canarias a través de gobiernos de coalición.

Las elecciones locales tuvieron unos resultados parecidos a las autonómicas, constatándose también a este nivel un ascenso general del PP y un retroceso muy significativo del PSOE.

En las 13 CCAA donde se celebraban elecciones el PP obtiene en conjunto la alcaldía en 24 de las 31 capitales de provincia. Así, en las CCAA uniprovinciales mantiene la alcaldía de Oviedo, Santander, Madrid y Murcia, arrebatando al PSOE las de Palma de Mallorca y Logroño. En las demás CCAA, mantiene las tres capitales de la Comunidad Valenciana; en Extremadura mantiene la de Badajoz y arrebatando al PSOE la de Cáceres; en Castilla-La Mancha mantiene las alcaldías de Ciudad Real y Guadalajara, arrebatando al PSOE la de Albacete cediendo a su vez Cuenca a los socialistas que mantienen asimismo la de Toledo; en Castilla y León, el PP mantiene las de Ávila, Burgos, Salamanca, Valladolid y Zamora, arrebatando León y Palencia a los socialistas que mantienen las de Segovia y Soria; en Canarias el PP arrebatando al PSOE la alcaldía de Las Palmas mientras la de Santa Cruz de Tenerife se mantiene en manos de CC; en Aragón, finalmente, el PP obtiene las alcaldías de Huesca y Teruel que estaban en manos del PSOE y del PAR, respectivamente, mientras el PSOE mantiene la de Zaragoza. Por otra parte el PP obtiene la Presidencia y el gobierno de los 3 *Consellors Insulars* en las 3 islas mayores, mientras la agrupación progresista *Gent per Formentera* con el apoyo del PSOE logra el de Formentera. En Canarias, en cambio se mantiene el dominio de CC pero en un contexto de pluralidad en la representación institucional. Así CC preside los cabildos de Lanzarote, Fuerteventura, La Palma y, con el apoyo del PSOE, el de Tenerife, mientras que los socialistas obtienen la Presidencia de los Cabildos de La Gomera y El Hierro, y el PP preside el de Gran Canaria, con el apoyo del CCN.

En el conjunto de España, el PP detenta la alcaldía en 34 capitales de provincia, 12 más que en el período anterior, aunque sin llegar a las 38 que obtuvo en 1995. En todas accede a la alcaldía con mayoría absoluta excepto en Huesca, Vitoria y Oviedo. Por su parte el PSOE se queda con sólo nueve: Cuenca, Soria y Lleida con mayoría absoluta; en Lugo y Orense con el apoyo del BNG, en Segovia y Toledo con los de IU, en Zaragoza con los votos de IU y la *Chunta*, y en Tarragona en minoría. Y en conjunto el PP obtiene la alcaldía en 218 de las 395 ciudades con más de 20.000 habitantes, mientras el PSOE queda con 96. A nivel provincial el dominio del PP es igualmente muy amplio obteniendo la Presidencia en 25 de las 38 Diputaciones provinciales, mientras el PSOE queda con sólo 9 perdiendo la Presidencia en 11 Diputaciones con respecto a la situación anterior. Por su parte CiU obtiene las 4 Diputaciones en Cataluña y la ciudad de Barcelona.

### *Las elecciones generales*

El 20 noviembre 2011 se celebraron, con cuatro meses de anticipación, las décimas elecciones generales en España desde 1977. La debilidad del gobierno y su creciente desgaste tras las duras medidas de ajuste adoptadas el 12 mayo 2010, la derrota general del PSOE en las elecciones autonómicas y municipales celebradas el mes de mayo, y la necesidad de adoptar con urgencia medidas de

calado en los sectores financiero, económico y laboral por parte de un gobierno fuerte, forzaron en última instancia el adelanto electoral.

El PSOE afrontó la campaña con muy malas perspectivas electorales y con un nuevo candidato a Presidente del Gobierno, Alfredo Pérez Rubalcaba, una vez que el Presidente Rodríguez Zapatero anunció en abril de 2011 que no se volvería a presentar.

Por su parte el PP acude a las elecciones con buenas expectativas, reforzadas por los muy buenos resultados en las elecciones autonómicas y municipales del mes de mayo. Mariano Rajoy se presenta por tercera vez consecutiva como candidato a la Presidencia del Gobierno. El PP se presenta de nuevo en Navarra con UPN, tras su ruptura en el año 2008, y al mismo tiempo formaliza en Aragón un acuerdo de coalición con el PAR. También llega a acuerdos en Extremadura, con Extremadura Unida, y en Canarias, con el Centro Canario Nacionalista.

IU presenta esta vez como candidato a la presidencia a Cayo Lara, y alcanza acuerdos con otras formaciones en diversas CCAA. Las encuestas le otorgan una recuperación significativa del grupo.

UPD se presenta por segunda vez a las elecciones generales, repitiendo como candidata a la Presidencia del Gobierno Rosa Díez. Su campaña insiste en la necesidad de replantear la ordenación territorial del Estado simplificado niveles y devolviendo al Estado facultades legislativas que permitan al gobierno del Estado imponer políticas más homogéneas en todo el territorio.

Por lo que se refiere a los partidos de ámbito no estatal destaca la participación de la izquierda abertzale, ahora bajo la candidatura AMAIUR, formada por Bildu y Aralar.

Celebradas las elecciones, los resultados han supuesto un cambio radical por lo que se refiere a la posición de los dos partidos mayoritarios. El PSOE sufre una pérdida muy importante de votos (pierde un 15,2%), mientras que el PP con un incremento discreto de votos (un 4,4%) obtiene no obstante el 44,1% de los votos totales y una clara mayoría absoluta. IU y UPD incrementan también sus votos, y lo mismo ocurre en términos generales con los partidos de ámbito no estatal. El resultado se refleja en el cuadro siguiente:

ELECCIONES GENERALES 2011:  
RESULTADOS PRINCIPALES OPCIONES

	2011	<i>Dif. 2011-2008</i>
Participación (%)	68,9	- 4,9
Abstención	31,1	
	% s/votantes	
PP	44,1	+ 4,4
PSOE	28,4	- 15,2
IU	6,8	+ 3,0
UPD	4,6	+ 3,4
PANE	11,0	+ 2,5

*Fuente:* Elaboración propia sobre datos de la Junta Electoral Central (BOE 297, 10-diciembre-2011)

Estos resultados determinan la nueva composición del Congreso, que elige como Presidente a Jesús Posada, político de larga trayectoria en tanto fue Presidente de la Junta de Castilla y León y ministro con diversas carteras entre los años 1999 y 2002. La nueva composición es la que consta en el cuadro siguiente:

ESCAÑOS 2011 Y VARIACIÓN RESPECTO 2008

	Escaños 2011	<i>Variación 2011-2008</i>
PP	186	+ 32
PSOE	110	- 59
CiU	16	+ 6
IU	11	+ 9
Amaiur	7	+ 7
UPyD	5	+ 4
PNV	5	- 1
ERC	3	=
BNG	2	=
CC	2	=
Compromís	1	+ 1
Foro Asturias	1	+ 1
Geroa Bai	1	=
	350	

La holgada mayoría del PP en el Congreso fue todavía más amplia en el Senado, con lo que se reforzó la mayoría que ya poseía el PP en la Cámara Alta en la anterior legislatura. Destaca también la entrada en el Senado de AMAIUR y

del Foro Asturias, en este segundo caso por designación autonómica. El Senado elige como presidente a Pío García Escudero, también con una larga trayectoria política, pues fue portavoz del PP en el Senado en las dos últimas legislaturas.

CONFIGURACIÓN DEL SENADO A PARTIR DE MARZO 2011  
(Nº DE SENADORES)

	Elegidos 2011 (Difer. 11-08)	Designados por CCAA 2008-11	TOTAL
PP	136 (+ 35)	30 (+ 7)	166
PSOE	48 (- 40)	18 (- 3)	66
CiU	9 (+ 5)	4 (+ 1)	13
PSC-IC-EUiA	7 (- 5)	3 (- 1)	10
PNV	4 (+ 2)	1 (- 1)	5
Amaiur	3 (+ 3)	0 (=)	3
CC	1 (=)	1 (=)	2
Foro Asturias	0 (=)	1 (+ 1)	1
TOTAL	208	58	266

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Senado ([www.senado.es](http://www.senado.es))

A la vista del conjunto de los resultados electorales cabe destacar el enorme poder político alcanzado por el PP tras las elecciones locales, autonómicas y generales celebradas el año 2011. El PP gobierna en 11 CCAA, dando además apoyo al gobierno del PSE en el País Vasco y al de CIU en Cataluña. Además aparece como favorito para alcanzar por primera vez el gobierno en Andalucía en las elecciones a celebrar en marzo de 2012. A nivel local gobierna en 25 de las 18 Diputaciones Provinciales, en 33 capitales de Provincia y en casi la mitad de la totalidad de los municipios en España. La amplia victoria electoral y la mayoría absoluta parlamentaria obtenida en las elecciones generales otorgan también al PP el gobierno en el nivel central. En conjunto el PP reúne el volumen de resortes del poder político más importante que un partido ha detentado nuestra democracia. Sin duda un gran éxito y una enorme responsabilidad.

Esta nueva configuración del mapa político en su vertiente territorial abre también nuevos interrogantes sobre la articulación de las relaciones entre las CCAA y el Gobierno central en una situación en la que coinciden los partidos de gobierno en los dos ámbitos de poder. La confrontación puede dar paso a la búsqueda de mecanismos eficaces de elaboración y coordinación, pero a la vez se perderá, o hará más difícil, el recurso a la derivación de responsabilidades a las políticas del Gobierno central.

Por otro lado, la nueva correlación de fuerzas también incidirá en las relaciones del Gobierno con los partidos nacionalistas. La mayoría absoluta sitúa al PP en una posición de fuerza incontestable, más cuando los partidos nacionalistas o no están en el Gobierno de su Comunidad Autónoma (caso del PNV), o

gobiernan en minoría (CIU y CC). Habrá que ver como se gestiona esta nueva privilegiada posición.

### *La crisis*

La crisis económica no sólo se mantiene, sino que a lo largo del año 2011 se agudiza. La posibilidad de emprender la senda de la recuperación y el crecimiento se ve como algo muy incierto y en todo caso lejano.

En esta situación adquieren un protagonismo destacado los mercados internacionales y las instituciones de gobierno también internacionales (Unión Europea, FMI), así como los países líderes en el gobierno mundial. El mandato de todos ellos es claro: lo que se impone es la reducción del déficit para sanear la economía nacional antes de poder emprender políticas de crecimiento. Los juicios de las agencias de calificación y el coste del acceso al crédito exterior (la prima de riesgo) se convierten en la obsesión del Gobierno.

En esta situación el gobierno del Estado trató de imponer un cierto orden en las cuentas generales dirigiendo las políticas de gasto de las CCAA y de los entes locales para poder cumplir los compromisos de contención del déficit con Europa. Al mismo tiempo el Gobierno acusó a las CCAA de impulsar la grave desviación del déficit público estatal, mientras que éstas acusan al Gobierno de ser el principal responsable y de reducir su déficit a costa de las autonomías, limitando las transferencias corrientes de capital a favor de las CCAA y agravando con ello su situación financiera.

El año 2011 vive una permanente tensión por contener el déficit, lo que afecta a cada nivel de gobierno territorial y a las relaciones entre ellos.

Las CCAA deben afrontar el año 2011 en una situación muy difícil. Por un lado se les imponen unos duros compromisos de contención del déficit y se les cierra la vía de acceso al endeudamiento. Al mismo tiempo, caen los ingresos tributarios. Además, las irreales previsiones de ingresos y transferencias establecidas en los años 2008 a 2010 obligan a devolver al Estado cantidades significativas cuando se lleva a cabo la liquidación definitiva. Por último, es difícil contener el gasto recurriendo al incremento de los recortes, pues ya se ha actuado sobre los salarios y la contención del gasto empieza a afectar a los niveles de prestación de servicios esenciales. No sólo se recorta el gasto en inversiones de obra pública, los recortes afectan de forma prioritaria a educación, sanidad y servicios sociales.

En esta situación, como se recoge en las crónicas de todas las CCAA que se incluyen en este *Informe*, los gobiernos autonómicos han emprendido diversas medidas para tratar de paliar el déficit, acompañadas en algunos casos de planes y programas de incentivación de la actividad económica.

Las medidas se centran de la contención o reducción de salarios, medidas organizativas para reducir estructuras administrativas y contención del gasto en diversos ámbitos.

Esta actividad autonómica se manifiesta en un amplio número de leyes de

racionalización o reestructuración del sector público empresarial, leyes de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, o de disciplina presupuestaria y sostenibilidad financiera. En algún caso se han suprimido órganos de especial relevancia institucional, como el Defensor del Pueblo o el Consejo Económico y Social en el caso de Castilla-La Mancha, o el Tribunal de Defensa de la Competencia, en Madrid. También se aprueban planes de austeridad, como en el caso de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Al mismo tiempo, se adoptan reformas para simplificar las medidas de intervención administrativa y estimular la actividad económica, se aprueban planes de garantía de los servicios básicos, o como en el caso de Castilla-La Mancha leyes para incentivar a los emprendedores. En Murcia se aprueba un plan de pago a proveedores.

### *La reforma de la Constitución*

En este marco, y con el fin de hacer un gesto que permita ganar credibilidad a nivel internacional, en el mes de septiembre se llevó a cabo la reforma del art. 135 de la Constitución, con una sorprendente rapidez.

La Constitución española, que establece en su Título X un procedimiento rígido para su revisión, sólo había sido reformada hasta el presente en una ocasión, concretamente en 1992 para permitir el sufragio activo y pasivo de los ciudadanos europeos en las elecciones locales.

La segunda reforma, la del art. 135, se puso en marcha el 26 de agosto por acuerdo de los dos partidos mayoritarios, y entró en vigor el 27 de septiembre tras una tramitación de urgencia, en lectura única, sin tiempo para presentar enmiendas, debatir y tratar de llegar a acuerdos políticos. Se aprobó finalmente con los votos a favor de PSOE, PP y UPN, la abstención de Coalición Canaria, y la oposición del resto de fuerzas políticas, lo que llevó a CIU a afirmar que se había roto el consenso constitucional. El Parlamento catalán, con los votos de CIU, ICV y ERC aprobó la Resolución 274/IX en la que entre otras cosas se lee que la Cámara catalana da por rotos los consensos del pacto constitucional de 1978 por un modificación constitucional que vulnera la autonomía financiera catalana.

La reforma constitucionaliza el principio de estabilidad presupuestaria y encomienda a una Ley Orgánica el desarrollo de los principios contenidos en el nuevo art. 135, ordenando a las CCAA que adopten las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere el propio precepto constitucional. Del nuevo art. 135 merece destacarse el mandato que impone al Estado y a las CCAA, mandato que les impide incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados miembros. Además se establece que el volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el PIB del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el TFUE.



La reforma del art. 135 de la Constitución se sitúa en la línea de lo requerido por la Unión Europea, las recomendaciones de organismos internacionales y responde a los principios de la reforma constitucional alemana del 2009. Al haber llevado los límites a la deuda, el déficit y el gasto a la Constitución se quiere hacer manifestación pública de un compromiso serio y efectivo por la disciplina fiscal. Pero al mismo tiempo, la rapidez de la reforma pone en evidencia que *de facto* España se ha convertido en un Estado “intervenido” desde las instituciones europeas.

*La noticia del año. Una muy buena noticia: el anuncio por ETA del cese definitivo de su actividad armada*

No obstante la importancia de las elecciones locales, autonómicas y generales, y la persistencia de la dura crisis económica, el calificativo de noticia del año debe quedar reservado a la esperada noticia de la decisión unilateral de ETA consistente en proceder al cese definitivo de su actividad armada.

Este cese supone la derrota de la banda terrorista por el Estado de derecho y las fuerzas democráticas del Estado español. Sin ceder a ninguna de las pretensiones de los terroristas, sin negociar con ellos, ETA ha reconocido el fracaso de su estrategia criminal. Y si bien es cierto que aún falta el anuncio de su disolución definitiva y que, por tanto, aún queda un proceso complejo para alcanzar la extinción de la banda armada, el comunicado de octubre por el que ETA expresa “su compromiso claro, firme y definitivo” de abandonar la lucha armada fue una gran noticia para todos los demócratas.

En la esperanza de que pronto se produzca la disolución definitiva de ETA, es también el momento de recordar la triste página de nuestra historia escrita por la banda terrorista con el fin de que jamás vuelva a producirse esta barbarie. Desde que cometió su primer atentado en 1960, ETA ha asesinado a un total de 829 personas, de las que 506 eran miembros de las fuerzas de seguridad, 48 empresarios y 39 políticos.

En todo caso, una magnífica noticia y una fundada esperanza en que pronto podremos asistir al definitivo final del terrorismo de ETA.

## **La reapertura del debate sobre el Estado de las autonomías**

La crisis económica y el fracaso de la reforma del Estado de las autonomías a través de las reformas estatutarias han abierto un significativo debate sobre el futuro de nuestro modelo de organización territorial.

Por un lado, en importantes sectores del mundo económico, se cuestiona la eficacia del modelo de distribución competencial en materias económicas, criticando la complejidad normativa, las duplicidades organizativas y la falta de seguridad jurídica por las discrepancias en la ejecución de normas estatales y por las continuas reformas reguladoras.

Algunas CCAA también se han referido a la necesidad de reordenar el sis-

tema de distribución competencial proponiendo la posibilidad de renunciar al ejercicio de determinadas competencias ya que, afirman, la gestión descentralizada había resultado ineficaz y, por otra parte, no se recibían los fondos suficientes para poder hacer frente a una prestación de calidad de las competencias asumidas.

Se apunta por tanto un cierto revisionismo, que si bien se ha denominado genéricamente de “recentralizador”, responde también en ocasiones a una propuesta de “racionalizar” la organización territorial para adaptarla a las necesidades actuales tras más de treinta años de funcionamiento del modelo constitucional. Desde esta perspectiva se trata de analizar las posibles duplicidades, los costes disfuncionales o los déficits todavía existentes en el funcionamiento de los mecanismos de coordinación y cooperación para el ejercicio de las respectivas competencias. Por tanto, de este debate pueden surgir tanto procesos centralizadores como descentralizadores.

Desde una posición, esta sí, claramente “recentralizadora”, la Presidenta de la Comunidad Autónoma de Madrid expresó la posibilidad de devolver la competencia material de justicia, y tal vez también algunas facultades en materia de cultura, infraestructuras o economía. Por su parte las CCAA de Murcia y de Castilla-La Mancha renunciaron, al menos temporalmente, al traspaso de las competencias en materia de justicia.

Con un objetivo distinto, pero en base a los mismos argumentos (fracaso de la reforma estatutaria y falta de recursos suficientes en una situación de crisis), se plantea la necesidad de incrementar el autogobierno diseñando un escenario final de posible separación del Estado. Es el caso del gobierno catalán de CIU, que hace del Pacto Fiscal (cuyo verdadero alcance no se conoce aún que supone en todo caso la defensa de una reforma bilateral del modelo de financiación autonómica) un objetivo central de la legislatura y de cuyo logro o no se hace depender una posible reivindicación ulterior de la separación del Estado. Separación que, se afirma, es económicamente viable en el caso de Cataluña.

En todo caso, si que puede constatarse que las reformas estatutarias iniciadas el año 2006 no han servido para clarificar de forma pacífica los respectivos niveles de poder, y que la litigiosidad entre el Estado y las CCAA se mantiene en los mismos niveles de años anteriores, tanto en los casos de CCAA con Estatutos reformados como con Estatutos no reformados. El TC, tras la Sentencia 31/2010 ha reforzado su papel de “señor de la Constitución” y no parece que las líneas maestras de su doctrina sobre el modelo de organización territorial del Estado se hayan visto alteradas por el contenido de los nuevos Estatutos.

Curiosamente se echa en falta un debate plural y amplio sobre una posible reforma del modelo constitucional que permitiera adecuarlo a las necesidades actuales, respetando como ejes centrales los principios de unidad y autonomía.

### **Reformas estatutarias. El nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura**

Los procesos de reforma estatutaria parecen haber entrado en vía muerta.

No obstante se había pensado que tras la Sentencia 31/2010 y con el conocimiento de su doctrina se impulsaría una nueva fase de reformas estatutarias, lo cierto es que durante el año 2011 no se han retomado los procesos iniciados ni se han activado nuevas iniciativas.

Por esta razón adquiere un mayor relieve la aprobación definitiva del nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura, aprobado por las Cortes Generales mediante la Ley Orgánica 1/2011 de 28 enero, norma estatutaria con un contenido singular respecto a los Estatutos llamados de segunda generación.

El nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura afirma en su preámbulo que el pilar fundamental para la conformación de la Comunidad Autónoma Extremadura es la voluntad de los extremeños de hoy, no el peso de la historia, y que la Comunidad Autónoma se crea dentro de una España única.

Como notas más destacadas cabe mencionar la falta de una carta de derechos estatutarios, un régimen competencial que difiere de los largos listados que caracterizan los modelos catalán y andaluz, una organización institucional basada en la Asamblea, el Presidente y el Gobierno, a lo que se añade como órganos de relevancia estatutaria el Consejo Consultivo, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Cuentas y el Personero del Común (estas dos últimas instituciones son novedad respecto al sistema anterior y están pendientes de ser constituidas y seguramente no llegarán a ser creadas como consecuencia de las restricciones presupuestarias derivadas de la crisis económica).

En Títulos diferentes se regula el Poder Judicial en Extremadura y también se dedica especial atención a la organización territorial de la Comunidad Autónoma. En la misma línea que los otros nuevos Estatutos se presta especial atención a las relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma, tanto las verticales como las horizontales con otras CCAA, y a la regulación de la acción exterior. Por último, se dedica un Título a la economía y a la hacienda y se cierra el Estatuto con la regulación de su reforma.

De este importante texto, del que se da cumplida cuenta en el presente *Informe* en la crónica de Extremadura, en el análisis de la legislación del Estado y en la crónica del Senado, merece destacarse su breve extensión (91 artículos frente a los 223 del Estatuto catalán), la expresa huida de una fundamentación historicista, la ausencia de declaración de derechos, un sistema de distribución competencial igualmente breve (seis artículos) en el que destaca el art. 14: “*las instituciones estatutarias velarán para que el elenco competencial de Extremadura sea actualizado en términos de homogeneidad respecto del conjunto de las Comunidades Autónomas. A tal efecto, adoptarán las iniciativas que procedan para reformar este Estatuto o para solicitar al Estado la ampliación de las competencias autonómicas mediante la adopción de las leyes pertinentes*”. Por último, en materia de financiación el Estatuto se enmarca en la línea de las reformas estatutarias recientes, en aspectos tales como la invocación de los criterios a tener en cuenta para la fijación de las necesidades de financiación, incluyendo, lógicamente, los que resultan de mayor importancia para la Comunidad. La disposición adicional segunda, por su parte, trata de fijar los períodos y criterios en base a los cuales el Estado debe acometer sus inversiones en la Comunidad

Autónoma “con el objetivo de acelerar el proceso de convergencia de la región con el conjunto nacional”.

### La jurisprudencia constitucional

La actividad jurisdiccional del TC experimentó durante el año 2011 un fuerte incremento cuantitativo por lo que a resoluciones judiciales se refiere. Tras el bloqueo que supuso el proceso para dictar la Sentencia 31/2010 sobre el Estatuto catalán, el Tribunal podríamos decir que ha recuperado la normalidad volviendo a los niveles de productividad similares a las fechas anteriores al año 2008. La normalidad, sin embargo, no se ha logrado en lo relativo a la composición del Tribunal, ya que sigue pendiente la renovación de los magistrados que debe proponer el Congreso de los Diputados, renovación que debe llevarse a cabo desde noviembre del 2010. El nuevo ritmo de trabajo, por otra parte, no ha permitido obviamente reducir de forma significativa la demora en la resolución de los conflictos, demora cuya media se situó en el año 2011 en los nueve años.

La actividad relativa a materias con relevancia en controversias competenciales entre el Estado y las CCAA se ha reflejado en un total de 47 sentencias. Se trata de resoluciones por las que se resuelven 30 recursos de inconstitucionalidad, 8 conflictos positivos de competencias y 9 cuestiones de inconstitucionalidad.

Desde la perspectiva material el Tribunal se ha ocupado de forma mayoritaria de las competencias económicas y su relación con la legislación básica estatal, de las competencias en materia de aguas y de la legislación básica y sus límites en relación con la legislación de desarrollo autonómico.

En relación con el primer tema destaca la STC 134/2011 en la que se fija el alcance de la autonomía política y financiera de las CCAA a la luz de la Ley estatal 18/2001 de 12 diciembre, general estabilidad presupuestaria, así como la incidencia que tuvo la citada ley en la reforma de la LOFCA llevada a cabo por la Ley Orgánica 5/2001 complementaria de la Ley General Estabilidad Presupuestaria (doctrina sin duda ya superada por la reforma del art. 135 de la Constitución).

El Tribunal reconoce la competencia estatal a partir de los títulos constitucionales del art. 149.1.13 y 14 de la Constitución y, por tanto, la validez de fijar en leyes estatales topes máximos para la elaboración de los presupuestos autonómicos y de los entes locales. En el mismo sentido, se aprobaron las Sentencias 157/2011, 185/2011, 186/2011, 187/2011, 189/2011, 195/2011, 196/2011, 197/2011, 198/2011, 199/2011 y 203/2011.

De este conjunto de sentencias, que reiteran una misma doctrina, merece destacarse la singularidad de la Sentencia 188/2011 en lo relativo al tema de la responsabilidad del Estado por incumplimiento del derecho europeo. Para el Tribunal, esta responsabilidad exclusiva *ad extra* del Estado en caso de incumplimiento del derecho comunitario no justifica la asunción de competencias que no le pertenecen, pero tampoco le impide repercutir *ad intra* sobre las Admi-

nistraciones Públicas autonómicas competentes la responsabilidad que en cada caso les corresponda.

También debe destacarse la STC 118/2011 de 5 de julio por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado por la Junta de Andalucía contra la Ley 44/2002 de 22 noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero. En dicha sentencia se reconoce la competencia estatal para establecer los límites a la participación pública en los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorro y a la participación de grupos impositores y empleados, así como la revocabilidad de los mandatos de vocales y Consejeros Generales. Para el Tribunal en cambio no son básicos los límites máximos y mínimos del periodo de nombramiento de los vocales del Consejo de administración y de los consejeros generales, la duración máxima del mandato y las restricciones a la reelección.

Un segundo ámbito material de especial relevancia en las sentencias del TC durante el año 2011 ha sido el del agua, sentencias que destacan por el hecho de que suponen un juicio sobre el contenido de las recientes reformas estatutarias. Una primera resolución de especial relevancia es la contenida en la Sentencia 30/2011, que resolvió un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura contra determinados preceptos de la Ley Orgánica 2/2007 de 29 marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. El Tribunal declara que el art. 51 del Estatuto andaluz, al atribuir a la Comunidad Autónoma de Andalucía competencias exclusivas sobre aguas de la cuenca del Guadalquivir, siendo como es ésta una cuenca hidrográfica intercomunitaria, se separa de la previsión establecida en el art. 149.1.22 de la Constitución y del criterio que utiliza la Ley de aguas para la concreción de la delimitación territorial. Este razonamiento se acompaña de un argumento de mayor relieve jurídico para rechazar la norma estatutaria cuestionada, y es el relativo a la aptitud formal de un Estatuto de Autonomía para ser la norma que concrete el criterio territorial empleado por el art. 149.1.22 de la Constitución. El Tribunal rechaza dicha aptitud porque la garantía de la unidad última del ordenamiento debe corresponder al Estado, pues de lo contrario ésta padecería de manera irremisible -es decir la unidad del ordenamiento- si los Estatutos de Autonomía fueran constitucionalmente capaces de imponer un criterio de delimitación competencial respecto de potestades y funciones que, como es el caso de las aguas que discurren por varias CCAA, han de proyectarse sobre una realidad física supracomunitaria.

También debe citarse la Sentencia 32/2011 en la que se planteó una controversia competencial del mismo tenor que la anterior. En este caso se trataba del recurso de inconstitucionalidad interpuesto también por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura contra el art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León aprobado por la Ley Orgánica 14/2007 de 30 noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Se reproduce la doctrina sentada en la Sentencia 30/2011, y la cuestión que se plantea es la misma. En síntesis, la previsión del Estatuto de Castilla y León al compartimentar el régimen jurídico y la administración de las aguas pertenecientes a la misma cuenca hidrográfica supracomunitaria, como es la del Duero, y no respetar el

criterio de unidad de gestión de dicha cuenca, también vulnera el art. 149.1.22 de la Constitución.

Una tercera sentencia aún dentro del ámbito material de las aguas es la 110/2011, que resolvió un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Comunidad Autónoma de La Rioja contra la Ley Orgánica 5/2007 de 20 abril de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. En la misma se plantean los límites de la confluencia de competencias sobre la cuenca hidrográfica en el ámbito del territorio autonómico de autogobierno y las competencias básicas del Estado en materia de agua. Para la Comunidad Autónoma recurrente los preceptos estatutarios impugnados referidos a derechos, competencias y gestión en materia de agua, exceden del contenido propio y característico del Estatuto de Autonomía, lo que supone una infracción del art. 147 de la Constitución y más especialmente de los preceptos constitucionales que delimitan las competencias en materia de agua, arts. 132.148.1.10 y 149.1.22 de la Constitución. El tema que es objeto principal del recurso se encuentra en el art. 19 del Estatuto, que reconocía los ciudadanos aragoneses el derecho al agua y encomienda a los poderes públicos aragoneses la fijación de caudales ambientales apropiados.

En su sentencia el TC lleva a cabo una sentencia interpretativa y salva la constitucionalidad de este precepto pero afirma que la participación de la Comunidad Autónoma en la fijación de los caudales mínimos se deberá ejercer de acuerdo con lo que disponga el mencionado art. 149.1.22 de la Constitución. Además, insiste el Tribunal, el informe preceptivo elaborado por la Comunidad Autónoma para realizar transferencias de agua no es vinculante para el Estado.

Finalmente cabe mencionar también la Sentencia 149/2011, referida a los recursos planteados contra la Ley 46/1999 de 13 diciembre de modificación de la Ley 29/1985, de 2 agosto, de aguas, así como del Real Decreto Legislativo 1/2001 de 20 julio que regula el texto refundido de la Ley de aguas.

Sin perjuicio de esta abundante doctrina jurisprudencial en materia de aguas lo cierto es que estas sentencias no han puesto fin a la “batalla del agua”. El 18 noviembre 2011 la Comunidad Autónoma de Murcia ha planteado un nuevo recurso de inconstitucionalidad contra la disposición final primera del Real Decreto Legislativo 12/2001 que añade una nueva disposición adicional 14 al Texto Refundido de la Ley de aguas. Esta disposición modifica el régimen anterior para reconocer a las CCAA que las tengan reconocidas por sus Estatutos (Cataluña, Andalucía, Aragón) las competencias ejecutivas sobre policía del dominio público hidráulico en las cuencas intercomunitarias, competencias que el art. 94.2 de la Ley de aguas reconocía hasta este momento a las Comisarías de Aguas de los Organismos de Cuenca.

Sobre el recurrente tema del alcance de lo básico deben destacarse tres sentencias. En primer lugar la Sentencia 140/2011 relativa a una controversia sobre comercio interior en materia de horarios comerciales. En segundo lugar la Sentencia 118/2011 sobre el régimen jurídico de las cajas de ahorro (la doctrina de esta sentencia se reitera en las SSTC 138/2011, 139/2011 y 151/2011) y, finalmente, la Sentencia 18/2011 en relación con el ámbito de competencias compartidas en materia de energía.

Otros temas destacables de la doctrina del TC son los relativos a la legislación sobre financiación de las CCAA, el recurrente tema de las subvenciones y, finalmente, los votos particulares sobre el principio de supletoriedad y la doctrina del Tribunal contenida en su Sentencia 61/1997.

La Sentencia 204/2011 desestima el recurso interpuesto frente a la Ley 21/2011 de 27 diciembre sobre el nuevo sistema de financiación de las CCAA, tras analizar el alcance del principio dispositivo, del de suficiencia financiera y del de lealtad constitucional.

En las Sentencias 156/201, 159/201 y 176/2011, el Tribunal reitera su doctrina contenida en la Sentencia 13/1992 para resolver diferentes conflictos en relación a las competencias autonómicas para la gestión de subvenciones estatales.

También cabe destacarse la Sentencia 66/2011 en la que, con ocasión de un recurso de amparo y con la finalidad de determinar la norma aplicable, se reitera la doctrina sobre el alcance del principio de prevalencia cuando existe un conflicto entre la ley básica estatal y la ley autonómica posterior. La sentencia cuanta con el voto particular del magistrado Delgado Barrio.

Finalmente, queremos mencionar los votos particulares que acompañan a la Sentencia 137/2011, elaborados por los magistrados Delgado Barrio y Aragón Reyes, en los que se cuestiona el alcance de la conocida doctrina del propio tribunal contenida en la Sentencia 61/1997 sobre el alcance del principio de supletoriedad, tratando dichos votos de fundar una competencia general del Estado para dictar normas supletorias en todas las materias.

## **Actividad legislativa del Estado**

El hecho de ser un año electoral no ha mermado la actividad normativa del Estado, si bien son pocas las normas de rango legislativo aprobadas tras la constitución del nuevo gobierno. La actividad normativa, obviamente, ha estado también marcada por la crisis económica, lo que se ha reflejado tanto en los contenidos como en el recurso a la figura del Decreto-ley.

El recurso al Decreto-ley ha sido muy abundante, justificándose la concurrencia de una razón de extraordinaria y urgente necesidad en la situación de crisis económica y en la necesidad de dar respuestas rápidas a los problemas creados por la misma. En este sentido cabe destacar diversos Reales Decretos-leyes de regulación de las políticas activas de empleo, Reales Decretos-leyes 1, 3, 5, 7, 10 y 14 de 2011, así como el Real Decreto-ley 13/2011 de recuperación del impuesto del patrimonio.

La situación de las Cajas de Ahorro ha continuado sujeta a cambios normativos y procesos de fusiones. Dentro de la actividad normativa hay que destacar el Real Decreto-ley 2/2011 de 18 febrero. Como consecuencia del mismo las Cajas de Ahorros se “bancarizan”. La actividad financiera de la Caja se traspasa a un banco, al que se traspasan los medios materiales y humanos de la Caja, con la excepción de los afectos a la obra social. De esta forma la competencia autonómica

sobre las Cajas de Ahorro, como ya pusimos de relieve en el *Informe* anterior, se vacía de contenido al desaparecer el objeto material sobre la que se proyectaba.

El nuevo gobierno también hizo uso del Real Decreto-ley para aprobar una norma de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, con el fin de poder corregir a través de dicha disposición algunos de los efectos no queridos que provocaba la prórroga de los presupuestos para el año 2011 (Real Decreto-ley 20/2011).

También motivada por la situación de crisis económica, pero en este caso con el fin de lograr una simplificación del ordenamiento jurídico que permitiera reactivar la iniciativa económica en un marco de sostenibilidad, se aprobó la ambiciosa Ley de Economía Sostenible 2/2011, ley de leyes que introduce una multiplicidad de reformas en el sistema jurídico vigente. Esta Ley se dictó de forma general en base al título estatal de ordenación general de la economía, pero dado su amplio contenido afecta a una pluralidad de títulos competenciales (la Sentencia del TC 136/2011 de 13 de septiembre) ha venido a avalar este tipo de leyes ómnibus. Sin entrar en su contenido concreto si queremos destacar dos aspectos de su regulación que inciden en cuestiones generales de la relación del Estado con las CCAA. Por un lado la regulación en varios de sus preceptos de fórmulas de cooperación entre las Administraciones estatal y autonómicas, y por otro lado, la referencia a la responsabilidad de las CCAA por incumplimiento de las obligaciones europeas, así como el mecanismo para hacerla efectiva por parte del Estado.

También hay que mencionar el hecho de que en muchas de las disposiciones legislativas reformadas se haga referencia a mecanismos de coordinación y colaboración entre el Estado y las CCAA. Este hecho supone reconocer la realidad de nuestro Estado de las Autonomías y la necesidad creciente de establecer estos mecanismos de relación entre el Estado y las Administraciones autónomas. Esta realidad aparece en la Ley 8/2011 de 28 abril de protección de infraestructuras críticas, en la Ley 13/2011 de 27 mayo del juego, en la Ley 14/2011 de uno de junio de ciencia y tecnología e innovación, en la Ley 17/2011 de 5 julio de seguridad alimentaria y nutrición, en la Ley 18/2011 de 5 julio de uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la administración de justicia y en la Ley 22/2011 de 28 julio de residuos de los suelos contaminados.

Aunque sin aparente incidencia en temas de organización territorial, la Ley 37/2011 de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal, afecta a la interpretación del ordenamiento jurídico autonómico, al incrementar la cuantía casacional. Al establecer como requisito de admisibilidad del recurso de casación la cuantía mínima de 600.000 euros se han ampliado en la práctica de forma muy significativa los asuntos que finalizarán ante el TSJ, de modo que los Tribunales de ámbito autonómico fijarán doctrina definitiva sobre la interpretación de normas estatales para la resolución de muchos conflictos.

Finalmente hay que denunciar una vez más la degradación de la calidad de nuestro ordenamiento jurídico. Por un lado el abuso del recurso al Decreto-ley, a las leyes ómnibus o a las leyes “sorpresivas” (aquellas que encierran contenidos que nada tienen que ver con el título de la norma o con su contenido principal).



En este sentido, no deja de ser un sarcasmo que sea precisamente la Ley 2/2011 de economía sostenible la que contenga un capítulo entero dedicado a la mejora de la calidad normativa.

Pero especial relevancia tiene en el año 2011 el Real Decreto-ley 12/2011 de 26 de agosto por el que se modifica la Ley de enjuiciamiento civil y se regulan las competencias autonómicas en materia de policía del dominio público hidráulico añadiendo una nueva disposición adicional al texto refundido de la Ley de aguas. Lo destacable, al margen del recurso al Decreto-ley y a la inclusión de una reforma sustancial en un texto que tiene un contenido material totalmente diverso, es que se amplían las competencias autonómicas al margen de los Estatutos y de la ley del art. 150,2 de la Constitución, y tras la doctrina del TC a la que antes nos hemos referido.

### Reales Decretos de traspasos

Lo más significativo del año 2011 en materia de Reales Decretos de traspasos ha sido, como ya hemos comentado, la negativa de algunas CCAA a cerrar acuerdos ya muy avanzados y aceptar el traspaso de competencias en materia de justicia, condicionando dicho traspaso a la solución previa de los problemas de financiación vinculados a dicho traspaso. En este sentido cabe mencionar el caso de la Comunidad Autónoma de Murcia en la que tras años de debate en el año 2010 se decidió bloquear este proceso. En el año 2011 el grupo socialista pidió la comparecencia del Consejero de Presidencia para que manifestara si se seguían dando las condiciones para la no petición de esta competencia. El Consejero manifestó que no se habían modificado las condiciones tenidas en cuenta en 2010 y que esta competencia no era una prioridad.

Por lo que hace referencia a los traspasos llevados a cabo deben mencionarse los siguientes:

Real Decreto 62/2011 del 31 enero en materia de costas y litoral a favor de la Comunidad Autónoma de Andalucía; Real Decreto 171/2011 en materia de funciones y servicios estatales en materia de aeropuertos, aeródromos y helipuertos que no tengan la calificación de interés general, aeropuertos y aeródromos; Real Decreto 172/2011 de ampliación de medios del FEGA, ambos a favor de la Comunidad Autónoma de Aragón; y diversos Reales Decretos por los que se dio forma al acuerdo entre el Gobierno central y el Gobierno vasco para el traspaso de un nuevo bloque de 11 competencias, entre ellas las relativas a educación e inspección del trabajo y seguridad social. Este acuerdo permitió en su día al Gobierno del Estado aprobar los presupuestos generales.

Singular importancia tiene en esta materia el Real Decreto 1498/201 de 21 de octubre por el que se acuerda revertir los medios y competencias transferidos a la Comunidad Autónoma de Andalucía para la gestión del Guadalquivir tras la Sentencia del TC 30/201 de 16 de marzo que declaró inconstitucional el art. 51 del Estatuto andaluz. Situación nunca vista y de la que se derivan notables conflictos en relación a los medios personales y materiales ya traspasados, y a la validez de los actos dictados en ejercicio de esta competencia luego declarada

inconstitucional. El Real Decreto-ley 12/2011, comentado en esta misma valoración general, puede tener que ver con estos problemas.

## Actividad de las Comunidades Autónomas

A. La actividad de las CCAA también ha estado dominada en el año 2011 por la crisis económica y las elecciones autonómicas celebradas en la mayoría de ellas.

La crisis ha obligado a todas las CCAA a emprender duros procesos de reducción de gastos y de ajuste presupuestario, al tiempo que en virtud de las normas estatales se les reducía el acceso al endeudamiento. Como ya hemos destacado, la reducción del gasto ha sido especialmente dura en el caso de unas administraciones públicas cuyas principales partidas van destinadas a gastos en materia de sanidad, educación y servicios sociales.

Las medidas de reacción se han traducido, como ya apuntamos, en normas de diverso contenido se han traducido, fundamentalmente, en medidas de racionalización o reestructuración del sector público empresarial, leyes de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, o de disciplina presupuestaria y sostenibilidad financiera. Al mismo tiempo, se adoptan reformas para simplificar las medidas de intervención administrativa y estimular la actividad económica. De este conjunto de medidas, adoptadas muchas veces a través de Decretos-leyes, se da cumplida cuenta en las crónicas de las CCAA y ciudades de Ceuta y Melilla.

Tras las elecciones, y con el objetivo de reducir gastos, se generalizó la reducción del número de Consejerías. Así, Canarias pasó a tener 8 consejerías, en Castilla y León se rebajó el máximo legal a 10 (por Decreto se reducen de 12 a 9), La Rioja reduce su número a 7, Murcia de 10 a 8 y en Navarra se pasa de 12 a 8 Departamentos. Por su parte en Castilla-La Mancha se mantiene el número de Consejerías en 7, pero se reducen los altos cargos y se suprimen delegaciones provinciales de las diferentes Consejerías, que serán sustituidas por una sola delegación provincial de la Junta en cada provincia.

En esta misma línea de reducción del gasto hay que situar la supresión de diferentes instituciones de control. Así, en Castilla-La Mancha se suprimen el Defensor del Pueblo y el Consejo económico y social, y en Navarra el Consejo Audiovisual. En La Rioja se reduce el presupuesto del Defensor del Pueblo en un 50%, y en Castilla y León se reducen en dos miembros el Consejo Consultivo y el Consejo de Cuentas. En el caso de Extremadura, las instituciones de la Comisión de Cuentas y del Personal del Común, creadas en el nuevo Estatuto de Autonomía, seguramente no llegarán a existir. En cambio, es significativa la ampliación de funciones asignadas al Consejo Consultivo en el nuevo Estatuto. Así, la referida al control de leyes dictadas por la Asamblea autonómica que el Presidente de Extremadura considera que no se ajustan a la Constitución o al Estatuto de Autonomía (salvo que exista un proceso abierto ante el TC) y la relativa a la resolución de los conflictos entre instituciones del Gobierno. La primera de estas dos funciones no deja de suscitar dudas de constitucionalidad a la

luz de la doctrina del TC, en la Sentencia 31/2010, sobre el control previo de los proyectos de ley por parte del Consell de Garanties Estatutàries de Cataluña.

B. Las elecciones autonómicas, ya analizadas, han tenido una especial repercusión en aquellas CCAA en las que se ha producido la alternancia en el Gobierno, en particular allí donde un mismo partido, el PSOE, llevaba gobernando desde el inicio de la democracia (casos de Extremadura y de Castilla-La Mancha). En todos estos casos, la composición de los nuevos aparatos de Gobierno ha paralizado la actividad en la primera parte del segundo semestre. No obstante, en términos generales la transición se llevó a cabo sin especiales problemas, siendo tal vez la más conflictiva la llevada a cabo en Castilla-La Mancha.

Por lo que se refiere a esta producción normativa, de la que también se da cumplida cuenta en las crónicas de cada Comunidad Autónoma, hay que destacar que no obstante la concurrencia de las elecciones en muchas Comunidades la actividad normativa se ha mantenido, en términos generales, en los niveles similares de años anteriores. Si bien destaca la producción normativa vinculada a la crisis, también se han aprobado importantes normas en otros muchos sectores de la actividad administrativa.

En el ejercicio de sus competencias normativas los ordenamientos autonómicos también se han degradado. La crisis ha amparado el recurso masivo a los decretos-leyes y a las leyes ómnibus. Como corrección parcial de esta mala praxis, en la medida en que disminuye los problemas de falta de seguridad jurídica derivados de un ordenamiento jurídico desbocado, debe valorarse positivamente la creación en el caso de Cataluña de “Portal Jurídico Catalán”, donde de forma oficializada y mediante la gestión del Diario Oficial de la Comunidad, se publican los textos consolidados de toda la legislación autonómica.

Dentro de esta actividad normativa hay que señalar el lento proceso de creación de los Tribunales especiales en materia de contratación por parte de las CCAA, órgano previsto en la legislación estatal de contratación pública por la que se traspone la Directiva comunitaria en materia de recursos. Si bien la creación de estos Tribunales es necesaria para evitar que en caso de impugnación de las adjudicaciones contractuales la suspensión de su eficacia se demore hasta tanto resuelva el orden contencioso-administrativo, lo cierto es que no todas las CCAA han procedido a crear el órgano independiente de resolución de recursos en materia contractual. Si lo hizo en el año 2011 Andalucía (Decreto 332/2011 de 2 de noviembre), mientras que en Aragón, por Acuerdo de 8 de marzo de 2011, se designaron los vocales de la Junta Consultiva de Contratación de la Comunidad Autónoma de Aragón para que de forma transitoria ejerzan las funciones del Tribunal Administrativo de contratos de Aragón. En cambio, en Cataluña, la Ley 7/2011 ha modificado la ley anterior para atribuir carácter unipersonal al nuevo “Tribunal”, pero durante el año 2011 el puesto no ha sido cubierto.

Lamentablemente no podemos dejar de referirnos a la subsistencia de casos de presunta corrupción, algunos de los cuales han tenido un gran eco mediático, al afectar a ex-presidentes autonómicos.

Especial significación tiene el hecho de que en el caso de la Comunidad Valenciana el Jurado Popular finalmente absolvió al expresidente Francisco Camps del delito de cohecho impropio.

En las Islas Baleares sigue la tramitación de diversas causas contra el expresidente Jaume Matas. Una de ellas, el llamado caso “Palma Arena” ha adquirido una especial trascendencia mediática al implicar de forma colateral al yerno del Rey, el Duque de Palma.

Con el fin de tratar de hacer frente a estas prácticas, que tanto daño hacen al sistema democrático y a la confianza de los ciudadanos en sus representantes políticos, debe destacarse la aprobación por el Parlamento balear de la Ley 4/2011 de 31 de marzo de la buena administración y del buen gobierno en el ejercicio de la función pública, cuyo fin último es tratar de imponer los valores del buen gobierno en el ejercicio de la función pública e introducir también el principio de transparencia como garantía de este buen hacer. Si bien el contenido de estas leyes puede en ocasiones resultar en exceso genérico, su aprobación pone de relieve el interés por establecer mecanismos que eviten el ejercicio de prácticas contrarias a las reglas de una buena administración.

C. Si bien la estabilidad de los nuevos gobiernos autonómicos formados tras las elecciones de 2011 ha sido la tónica general, el caso del Principado de Asturias ha sido la excepción, debido a la situación de Gobierno en minoría del Foro para Asturias. Una muestra de esta situación se produjo con la aprobación de una ley sobre la financiación de la televisión autonómica por parte de los partidos de la oposición, lo que llevó al partido en el Gobierno a plantearse las singulares posibilidades jurídicas de impugnar una ley de su propio Parlamento, o de plantear una cuestión de lesividad contra los actos de aplicación de dicha ley.

## Lenguas cooficiales

El TS ha dictado dos importantes sentencias en relación al régimen lingüístico en Cataluña que toman como punto de partida la doctrina del TC en su Sentencia 31/2010 sobre el régimen de las lenguas en el Estatuto catalán.

La sentencia de 10 mayo 2011 estima parcialmente el recurso interpuesto y reconoce el derecho del recurrente a que el castellano se utilice también como lengua vehicular en el sistema educativo de la Generalidad de Cataluña, remitiendo no obstante la concreción de las medidas para hacer realidad este derecho a lo que determine la Comunidad Autónoma.

La sentencia de 19 mayo 2011 estima de nuevo un recurso con pretensión similar al anterior, reitera la doctrina de la sentencia antes citada y recuerda que todas las circulares, comunicaciones y cualquier otra documentación dirigida por el centro escolar por la Consejería de Educación deberá hacerse en la lengua oficial que determinen los padres.

Lo cierto es que tras una cierta polémica mediática sobre el significado y alcance de las citadas sentencias y sobre la forma de ejecutarlas, su contenido no

ha tenido traducción práctica sobre la política lingüística autonómica que, por otra parte, se desarrolla sin conflictividad significativa.

Merecen también ser destacadas tres sentencias del TS, todas ellas de 4 marzo 2011, dictadas como consecuencia de un recurso de casación interpuesto por la Generalidad Valenciana, sentencias en las que se exime de la prueba de valenciano a todos los licenciados con el título de filología catalana.

En Baleares, la Sentencia del TSJ 886/2011 de 22 noviembre, declaró la ilegalidad del sistema de inmersión lingüística obligatoria únicamente en catalán que hasta este momento se aplicaba en la mayoría de colegios públicos y concertados de Baleares, restableciendo el derecho de los padres a elegir la lengua vehicular durante la educación infantil y primer ciclo de primaria.

El TSJ de Baleares basa su decisión en la Sentencia del TC 31/2010 relativa al Estatuto de Cataluña.

## Senado

El Senado se ha visto afectado durante el año 2011 doblemente por los procesos electorales. Por un lado el autonómico, cuyos resultados son determinantes para la composición parcial del Senado, y por otro por las elecciones al Senado de 20 noviembre. La combinación de ambos procesos ha dado lugar a que el PP haya reforzado y consolidado su mayoría absoluta, tal y como ya hemos expuesto al comentar los resultados de las elecciones generales. Esta mayoría se obtiene con un incremento del número legal de Senadores, que pasan de 264 a 266 (uno más en las CCAA de Valencia y Castilla-La Mancha).

El nuevo Presidente del Senado es el señor Pío García Escudero, del PP, y se constituyen seis grupos parlamentarios, los mismos que la anterior legislatura. En cuanto a las formaciones políticas que aparecen como novedad hay que mencionar AMAIUR y Foro de los ciudadanos-Foro Asturias.

Por lo que respecta a la actividad institucional merece destacarse la celebración en el mes de febrero de la 55 reunión de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las CCAA (CARCE), mientras que del lado de las ausencias destaca la no celebración del debate sobre el Estado de las Autonomías y la Conferencia de Presidentes.

La Comisión General de las CCAA, en la línea de los últimos años, ha tenido una actividad muy reducida. La Comisión celebró tres sesiones, de las cuales sólo una tuvo un contenido sustantivo destacable, en concreto, la celebrada el 13 enero y que tuvo como objeto dictaminar la propuesta del Estatuto de Autonomía de Extremadura.

Dentro de la actividad general del Senado (es decir, sin relación directa con los temas territoriales) merecen ser destacadas dos novedades. Por un lado la modificación del régimen de admisibilidad de las enmiendas (a raíz de la Sentencia del TC 119/2011 de 5 julio) y, por otro lado, la tramitación de la reforma constitucional llevada a cabo en el mes de septiembre.

## Colaboración

A. Las Conferencias sectoriales han mantenido una actividad similar a la de años anteriores no obstante la doble cita electoral del año 2011. En lo que se refiere a los asuntos abordados destaca también en este ámbito de la colaboración horizontal la presencia de la crisis económica. Esta se hace presente, por ejemplo, en las reducciones de varias partidas territorializadas (inmigración, lucha contra la violencia de género), en las significativas medidas de contención del gasto farmacéutico acordadas en el Consejo Interterritorial de Salud del Sistema Nacional de Salud, y en el protagonismo mediático que tuvieron las reuniones del Consejo de Política Fiscal y Financiera por la relevancia de los temas tratados en el mismo.

En el caso del Consejo de Política Fiscal y Financiera se celebraron dos importantes reuniones, una el 27 de abril, y la segunda el 27 de julio, esta última tras las elecciones autonómicas y locales. En la primera se aborda la negociación y acuerdo de los Planes de reequilibrio económico y financiero de las CCAA, Planes cuya ejecución requiere el acuerdo de las CCAA con la política estatal de estabilidad presupuestaria, así como las autorizaciones de endeudamiento de las CCAA.

En la segunda se denegó a las CCAA el aplazamiento del pago de la deuda, si bien se abrió una vía especial de financiación a través del ICO. Al mismo tiempo, y con los únicos votos a favor de Andalucía y Cataluña, y la abstención de las CCAA gobernadas por el PP, se logró aprobar el objetivo de estabilidad presupuestaria. Este objetivo se cifró en fijar el déficit para el 2012 en el 1,3% del PIB, en el 1,1% en el año 2013, y en el 1% en el año 2014. En esta misma reunión no se logró que el Estado aceptara avalar las emisiones de deuda de las CCAA, sujetas a unas elevadas primas de riesgo.

Frente a la normalidad general en la actividad de las diferentes Conferencias Sectoriales destaca la escasa actividad de la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea, que tan sólo celebró una reunión (el 7 de febrero) y de escasa trascendencia.

B. Por lo que se refiere a otras instituciones de colaboración, la Conferencia de los Gobiernos de las CCAA celebró una única reunión el 21 de marzo en Santander. En la misma se adoptó un significativo acuerdo de apoyo al Estado autonómico, así como una serie de acuerdos concretos en materias de interés común.

También funcionaron las Comisiones bilaterales de cooperación con diversas CCAA (Andalucía, Aragón, Cataluña y País Vasco), de cuyas actividades damos cuenta en la correspondiente crónica de la respectiva Comunidad Autónoma.

Finalmente, respecto a la Conferencia de Presidentes tan sólo cabe levantar acta de su total inactividad. Desde el 14 de diciembre de 2009 no se ha vuelto a reunir.

C. La actividad convencional vertical y horizontal entre el Estado y las CCAA presenta en el año 2011 algunas novedades remarcables.

a) Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

En términos generales el número de convenios entre el Estado y las CCAA durante 2011 ha seguido una leve línea descendente respecto a los años inmediatamente anteriores. Así, si en el año 2006 se alcanzó la cifra de 1.000 convenios, en el año 2011 el número de convenios se sitúa sobre los 700, frente a los 900 del año 2010.

Una primera novedad que afecta al contenido de los convenios deriva también de la crisis económica. Raramente surgen nuevos programas con sus créditos correspondientes, y se limita la territorialización de los créditos estatales. Además, se incorporan nuevas cautelas en aplicación de la Ley 39/2010 de presupuestos para el 2011. Así, la suscripción de convenios con las CCAA que incumplan su objetivo de estabilidad presupuestaria precisarán con carácter previo a su autorización un informe favorable, preceptivo y vinculante, del Ministerio de Economía y Hacienda. Una segunda novedad se manifiesta en el hecho de la promoción de los medios electrónicos con el objetivo común de reducir costes y aumentar la eficacia de la gestión pública. En tercer lugar, el incremento de los convenios multilaterales (lo que es diverso de los convenios tipo que generalizan convenios bilaterales). Finalmente hay que destacar los convenios de desarrollo de los nuevos Estatutos de Autonomía para formalizar las transferencias de inversiones previstas estatutariamente.

Los convenios verticales del año 2011 contienen también en ocasiones encomiendas de gestión. Durante 2011, se han publicado convenios que formalizan encomiendas de gestión de la Administración General del Estado a las CCAA en materia de sanidad, medio rural y aguas. Pero sin duda los convenios de encomienda de gestión más relevantes (y más mediáticos) en 2011 son un par de pactos entre el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino y la Comunidad Autónoma andaluza, el primero, firmado el 7 de abril de 2011, por el que se encomienda a ésta la gestión en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a la aguas de la cuenca del Guadalquivir que discurren íntegramente por el territorio de dicha Comunidad y, el segundo, suscrito el 7 de octubre de ese mismo año a través del cual se prorroga el anterior. El objetivo de estos convenios es articular una solución provisional y temporal al problema creado tras la anulación por el TC del art. 51 del nuevo Estatuto andaluz que otorgaba a la Comunidad Autónoma competencias exclusivas sobre las aguas de la cuenca del río que transcurren por su territorio. En virtud de dichos convenios, las actividades materiales, técnicas o de servicios que en su día fueron objeto de traspaso por parte del poder central a la Comunidad serán realizadas temporalmente por la misma.

Finalmente, hay que reseñar la Ley 1/2011, de 10 de febrero, de Convenios de la Comunidad Autónoma de Aragón, que se ha convertido en la primera norma legal en el Estado autonómico que aborda específicamente este importante instrumento de cooperación, y el Decreto balear 49/2011, de 20 de mayo, por el

cual se regula el Registro de Convenios y Acuerdos de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

b) Convenios entre Comunidades Autónomas.

Durante el año 2011, se han tramitado en el Senado, a los efectos del art. 145.2 CE, diez pactos interautonómicos.

Entre la decena de pactos horizontales comunicados, la gran mayoría son convenios entre CCAA. Un año más, se constata la clara preferencia de las CCAA por formalizar sus pactos a través de convenios, un tipo de pacto que precisa *ex constitutione* la comunicación a las Cortes Generales, en lugar de la autorización del Parlamento que necesitan los acuerdos de cooperación.

En 2011, se constata también la remisión al Senado de Protocolos Generales, figura no prevista en la Constitución española pero que en la práctica es la figura más recurrente de cooperación interautonómica.

Por lo que se refiere al contenido de estos convenios horizontales se repiten los objetos tradicionales, protección civil (extinción de incendios, emergencias), sanidad (trasplante renal, cesión de una aplicación telemática en el ámbito sanitario), y transportes (homologación de títulos, o bien aplicación de nuevas tecnologías en la mejora de la oferta), pero aparecen nuevas materias: industria y seguridad industrial (específicamente, intercambio de información y establecimiento de líneas de cooperación y protocolos de control de las instalaciones industriales en las empresas), investigación (intercambio de información y líneas de cooperación entre los centros de investigación y los centros tecnológicos para impulsar este tipo de programas en las empresas), registros de parejas de hecho (intercambio de información para evitar supuestos de doble inscripción).

El conflicto finaliza con una solución provisional consistente en la firma por La Rioja de dos convenios de colaboración: uno, con el País Vasco (de 7 de diciembre de 2011) y, otro, con Navarra (de 9 de diciembre de 2011). Dichos convenios constituyen una solución temporal, ya que a través de los mismos se garantiza la asistencia sanitaria de residentes en La Rioja alavesa y de los vecinos de Viana (Navarra) a partir del 15 de diciembre y hasta el 29 de febrero de 2012. Dichos convenios facilitan la atención de los riojanos en especialidades que puedan servirse en los servicios de salud del País Vasco y Navarra.

Respecto a los convenios horizontales merece también destacarse su tratamiento en el nuevo Estatuto extremeño. Entre otras cuestiones de interés es el primer texto estatuario que define qué debe entenderse por *convenio* y por *acuerdo* entre CCAA.

## Conflictos

### *Conflictos jurisdiccionales*

En la línea de lo apuntado en nuestro *Informe* del año anterior, a pesar del tiempo transcurrido desde la creación del Estado autonómico, y de las últimas reformas estatutarias, el marco normativo que articula el reparto competencial



entre el Estado y las CCAA sigue dando lugar a un elevado nivel de conflictividad. En el año 2011 se contabilizan 48 conflictos (por 47 en el año 2010), de ellos 28 planteados por órganos centrales del Estado (Gobierno, Congreso de los diputados y Poder Judicial) en forma de recursos de inconstitucionalidad, conflictos de competencia o cuestiones de inconstitucionalidad, y 20 por las CCAA. Por el contrario, los desistimientos se sitúan en un nivel bajo, tan sólo seis. En esta nueva relación de asuntos, debe señalarse que en el año 2011 se produjeron 14 incidentes de suspensión de los previstos en relación con el art. 161.2 de la Constitución. En nueve casos se levantó la suspensión y en cinco se mantuvo.

Por último, se contabilizan 66 iniciativas pre conflictuales del art. 33.2 de la Ley Orgánica del TC (en relación a leyes del Estado uno con acuerdo y nueve sin acuerdo), y en relación con leyes de las CCAA 27 con acuerdo y 30 sin acuerdo. En el aspecto sustantivo, las materias competenciales sobre las que principalmente ha recaído la nueva conflictividad en 2011 se corresponden con ámbitos muy diversos. Entre otras materias destacan, por su reiteración, las referidas al medio ambiente, urbanismo, derechos fundamentales, finanzas, función pública, energía, consumidores, crédito y caza.

Por lo que se refiere a los conflictos en defensa de la autonomía local el año 2011 registró dos nuevos conflictos, interpuestos frente a un Decreto-ley y a una Ley balear.

### *Los conflictos sanitarios*

La crisis económica ha puesto en evidencia los déficits de coordinación en materia de asistencia sanitaria, ya que a lo largo del año 2011 han surgido diversos conflictos entre CCAA a raíz de la asistencia sanitaria a ciudadanos de otras Comunidades. Conflictos que en épocas de bonanza económica pudieron quedar atenuados, pero que en 2011 explotaron.

Más allá de la asistencia sanitaria “ocasional” al ciudadano desplazado, lo que ha generado el enfrentamiento es la asistencia permanente a ciudadanos de otras CCAA por razón de cercanía. El tema lo planteó frontalmente la Comunidad Autónoma de La Rioja, que el 9 septiembre ordenó dejar de prestar la asistencia a ciudadanos del País Vasco en su hospital de San Pedro si no se establecía con claridad a quien correspondía compensar el coste de esta asistencia, al Estado o a la Comunidad Autónoma del País Vasco. Esta decisión afectaba a unos 10.000 habitantes de la Rioja alavesa, a los que se podían añadir unos 4.000 habitantes de Navarra, que también eran atendidos en La Rioja.

El Gobierno vasco reaccionó amenazando con hacer lo mismo respecto de la población de Cantabria, Navarra y León, y solicitó a la alta inspección en materia sanitaria que mediara. Finalmente el 7 diciembre se llegó a un acuerdo, La Rioja levantó la suspensión y se dispuso trabajar conjuntamente con el País Vasco para calcular los flujos de pacientes y sus costes.

Finalmente el conflicto finaliza con una solución provisional consistente en la firma por La Rioja de dos convenios de colaboración: uno, con el País Vasco (de 7 de diciembre de 2011) y, otro, con Navarra (de 9 de diciembre de 2011).

Dichos convenios constituyen una solución temporal, ya que a través de los mismos se garantiza la asistencia sanitaria de residentes en La Rioja alavesa y de los vecinos de Viana (Navarra) a partir del 15 de diciembre y hasta el 29 de febrero de 2012. Dichos convenios facilitan la atención de los riojanos en especialidades que puedan servirse en los servicios de salud del País Vasco y Navarra.

También se produjo una tensión similar en el caso de Cataluña. La Generalitat de Cataluña denunció el coste anual soportado por la asistencia a 43.000 ciudadanos de Aragón en el hospital de Lleida, **coste que ascendía a 10,5 millones de euros anuales**, reclamando su abono al Estado. En relación a los "desplazados transitorios" la Generalitat catalana restringió la emisión de recetas a turistas con enfermedades crónicas en atención primaria en la región sanitaria del Camp de Tarragona, haciéndose cargo únicamente de las recetas expedidas por su propia administración sanitaria. Para resolver esta situación finalmente se firmó un convenio.

## Unión Europea

Del conjunto de la numerosa actividad de la Unión Europea en sus diversos ámbitos de intervención, de la que damos amplia referencia en la crónica correspondiente, queremos destacar en esta valoración general aquella que ha estado directamente vinculada con la crisis económica y financiera que continúan padeciendo los Estados de la Unión Europea y, en particular, España.

En este sentido, y con el fin de dar contenido al Acuerdo Marco de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera, que entró en vigor el 4 de agosto de 2010 y que prevé su liquidación el 30 de junio de 2013 (ver *Informe de las Comunidades Autónomas, 2010*, pp. 772 y 773) se efectuó en el año 2011 una modificación del art. 136 TFUE. Para llevar a cabo esta modificación, el Consejo Europeo decidió activar el procedimiento de revisión simplificado previsto en el art. 48 TUE apartado 6 y, el 25 de marzo de 2011, adoptó su Decisión 2011/199/UE, que modifica el art. 136 TFUE y le añade un tercer apartado que reza lo siguiente: "Los Estados miembros cuya moneda es el euro podrán establecer un mecanismo de estabilidad que se activará cuando sea indispensable para salvaguardar la estabilidad de la zona del euro en su conjunto. La concesión de toda ayuda financiera necesaria con arreglo al mecanismo se supeditará a condiciones estrictas". La entrada en vigor de esta modificación está supeditada a la posterior aprobación por los Estados miembros de acuerdo con sus respectivas normas constitucionales.

Las características precisas de este nuevo Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) fueron fijadas definitivamente por los jefes de Estado y de Gobierno de la zona euro el 11 de marzo de 2011 y confirmadas por el Consejo Europeo de 24 y 25 de marzo de 2011. El MEDE se articulará como una organización internacional mediante un tratado entre los Estados miembros de la unión monetaria, al que se le anexará su estatuto, y tendrá su sede en Luxemburgo. Concederá asistencia financiera a los países de la zona euro en dificultades, a petición del Estado afectado, y condicionada a la aplicación de un programa de ajuste

macroeconómico y después de un examen sobre la sostenibilidad de la deuda pública efectuado por la Comisión Europea, el Fondo Monetario Europeo y el Banco Central Europeo. Estas medidas no han sido suficientes y los problemas de financiación continúan en la actualidad.

En este contexto, los Estados miembros han negociado un acuerdo internacional, denominado Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la unión económica y monetaria. Este acuerdo, celebrado con la oposición del Reino Unido y la República Checa, pretende avanzar en la coordinación de las políticas económicas de los países participantes, que además se comprometen a mantener un presupuesto equilibrado. El Tratado entrará en vigor cuando lo ratifiquen al menos doce de los Estados miembros que forman parte de la unión monetaria; ser parte contratante del Tratado será una condición necesaria para solicitar, y beneficiarse, de la ayuda financiera que conceda el futuro MEDE.

## Organización y administración local

La vida de los entes locales también ha estado dominada por la situación general de crisis. Los Planes estatales de financiación local, dirigidos a generar empleo a base de obra pública local de pequeña envergadura se han agotado y han puesto de relieve sus carencias: los pequeños y medianos empresarios no pudieron acceder al crédito privado para completar las subvenciones, las obras no se han llevado a cabo y se han perdido los fondos públicos. Los fondos regionales de cooperación local también se han reducido en muchas CCAA, y el recurso a los ingresos propios, tributarios y patrimoniales, también se reducen de forma drástica, en particular por el parón inmobiliario. La consecuencia ha sido una reducción en el gasto que, en el caso de los entes locales, afecta de forma directa y mayoritaria a la reducción de prestaciones a los ciudadanos, ya que los gastos de inversión son proporcionalmente menores.

Otros aspectos que merecen ser destacados son los siguientes:

A. El nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura contiene un tratamiento específico del régimen local en la Comunidad Autónoma. Identifica como piezas territoriales básicas de la estructura de Extremadura el municipio y la provincia, afirmando que el municipio se concibe como una entidad dotada de autonomía política y no meramente administrativa. Frente a lo establecido en otros recientes Estatutos de Autonomía el de Extremadura no fija las competencias de los entes locales (remite este tema a una ley de mayoría absoluta), y contiene la previsión de que la gestión de los servicios de competencia de la Comunidad Autónoma pueda encomendarse a las entidades locales extremeñas (previsión tan razonable como ignorada, hasta ahora, en su aplicación práctica).

B. Por lo que se refiere a la legislación autonómica con incidencia local destaca la Ley andaluza 9/2011 que modifica diversas leyes anteriores (electoral, estatuto de los expresidentes de la Junta, incompatibilidades). Destaca el establecimiento de la incompatibilidad entre los cargos de diputado andaluz y alcalde o Presidente de Diputación.

C. El Estado interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra el art. 8.2, párrafo primero, de la Ley foral de Navarra 12/2010 de 1 de junio que permitía endeudarse a los entes locales por encima del tope establecido por el Estado. El TC, mediante Auto 108/2011 de 5 de julio ha acordado mantener la suspensión.

Por otra parte, también en este apartado de conflictos, destacan las admisiones a trámite de dos recursos en defensa de la autonomía local promovidos por dos Ayuntamientos de Ibiza frente al art. 1 de la Ley balear 10/2010 de 27 de julio de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general en materia de ordenación territorial, urbanismo y de impulso a la inversión. Los entes recurrentes estiman que se vulnera la autonomía local al eximir de licencia urbanística, y por ello de la tasa, a las obras previstas en la norma, y por el hecho de no prever el informe municipal vinculante en la tramitación del plan especial que permite las mismas obras.

D. También hay que hacer referencia a la reapertura del debate sobre los niveles de administración local, debate que en el marco de las elecciones locales y autonómicas se ha centrado en el nivel provincial. Así, y relacionando este debate con la crisis económica y la necesidad de reducir el gasto, el candidato del PSOE a la Presidencia del Gobierno propuso, sin aportar mayores argumentos, la supresión del ente provincial. La Junta de Castilla y León elaboró una “Propuesta para iniciar los trabajos sobre un modelo de ordenación territorial y gobierno del territorio” en la que destaca el interés por las Mancomunidades y su reconversión en Distritos de Interés Comunitario y áreas funcionales. En el País Vasco el Gobierno reabrió el debate sobre la arquitectura institucional de la Comunidad Autónoma (la relación entre el ejecutivo y los Territorios Históricos), mientras que en Cataluña la Ley 4/2011 ha suspendido la puesta en marcha de la Ley de Vegueries hasta tanto no se aprueben las leyes orgánicas estatales de modificación de límites territoriales y de régimen electoral.

E. No puede dejar de señalarse que la crisis puede incidir en las estructuras locales en virtud de los mandatos que lleguen desde Europa. En este sentido es de interés el caso italiano. Desde las instancias comunitarias Trichet y Draghi remitieron al Presidente italiano Berlusconi una carta que contenía una clara hoja de ruta a seguir para acometer la necesaria reforma constitucional y de la estructura local con el fin de reducir el gasto público. En esta ruta se imponía la reducción de municipios y provincias, lo que se tradujo en la puesta en marcha del proceso interno de su supresión. Este hecho rompe la tradicional neutralidad europea respecto de las estructuras territoriales internas.

## **Presupuestos y normas financieras**

La crisis económica ha tenido una directa incidencia tanto en la configuración de los Presupuestos autonómicos para el año 2011, como en las normas de contenido presupuestario y financiero.

A. Por primera vez en la historia de las CCAA los presupuestos del conjunto de las CCAA para 2011 fueron inferiores (en un 4,7%) a los del ejercicio anterior. Como consecuencia de esta reducción presupuestaria el año 2011 ha vivido

la intensificación de las políticas de recorte iniciadas en el ejercicio precedente y que tienen especial incidencia en sectores especialmente sensibles (sanidad, educación, servicios sociales), en la esfera retributiva de los funcionarios o en el adelgazamiento del sector público.

Al mismo tiempo, la deuda autonómica se ha duplicado entre 2008, año inicio de la crisis, y el tercer trimestre de 2011, mientras que el déficit público del año 2011, en su conjunto, se ha situado en el 8,5% del PIB, por encima del 6% previsto.

B. Esta situación de crisis ha generalizado procesos de tensión y desencuentros entre el Estado y las CCAA. El Estado, por su parte, ha reclamado a las CCAA la devolución de los importes recibidos a cuenta en los ejercicios anteriores y calculados de forma poco rigurosa en relación con las previsiones de crisis. También ha exigido el cumplimiento de los compromisos de déficit. Las Comunidades, por su parte, recuerdan al Estado las inversiones pendientes en su territorio que derivan de las normas estatutarias o de diversos fondos.

Esta situación, unida a la reforma del art. 135 de la Constitución, ha puesto en primera línea de debate temas como la estabilidad presupuestaria, el control preventivo de los presupuestos y las facultades de control y sanción del Estado sobre las CCAA que no respeten los acuerdos de estabilidad presupuestaria.

A estos debates hay que sumar el del Pacto Fiscal en Cataluña, hasta ahora, básicamente un debate en buena parte monopolizado por expertos y políticos, pero que muy probablemente va a tener un más amplio recorrido en el ejercicio de 2012, coincidiendo con el agravamiento de la situación de las cuentas públicas.

C. En materia impositiva la discusión se ha centrado en la conveniencia o no de proceder a subir los tipos impositivos. Alguna Comunidad ha optado por el incremento de algunos impuestos (Andalucía, en IRPF, en Sucesiones y Donaciones o en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados), mientras que en otras Comunidades se ha minorado claramente algún impuesto (Sucesiones y Donaciones, en Cataluña, por ejemplo). Mientras tanto, el Estado ha resucitado el Impuesto sobre Patrimonio, aunque subiendo el mínimo exento y con carácter temporal (para 2011 y 2012), lo que ha generado la posterior oleada de adaptaciones autonómicas, ya sea para disponer la exención total del impuesto en algunos casos (Comunidad Valenciana, Islas Baleares, Madrid), ya sea para elevar los tipos aplicables a partir del mínimo exento, como en el caso de Andalucía.

En la imposición propia autonómica, hay que destacar la creación de algunos impuestos medioambientales: así, Castilla-La Mancha ha creado un nuevo canon eólico y Murcia ha creado un impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente. En cambio, Cantabria ha suprimido el efímero impuesto sobre bolsas de plástico de un solo uso, creado en el ejercicio anterior.

D. Este conjunto de medidas, como ya se ha destacado en otras partes de esta valoración general, se han formalizado por lo general de forma poco respetuosa con los principios de la buena técnica legislativa. Se ha impuesto un “derecho

extraordinario y urgente” autonómico, básicamente económico y financiero (la mayoría de los 20 Decretos-leyes autonómicos se sitúan en ese ámbito) que, cada vez más, se parece a una especie de derecho “a la carta” concebido para resolver situaciones puntuales o atender objetivos inmediatos, pero no necesariamente extraordinarios y urgentes.

En segundo lugar, hay que mencionar la aparición de lo que podría llegar a ser una nueva moda: la aprobación de leyes o decretos-leyes “de acompañamiento” de las prórrogas presupuestarias. Por último, se constata la reaparición de la figura de los créditos extraordinarios o suplementos de crédito, aunque ahora formalizados en algún caso mediante decreto-ley.

**I N F O R M E  
C O M U N I D A D E S  
A U T Ó N O M A S  
2011**





PRIMERA PARTE

**El Estado de las Autonomías en 2011:  
Temas monográficos**



# CRISIS ECONÓMICA Y TENSIÓN FISCAL EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

*Jesús Ruiz-Huerta Carbonell  
Carmen Vizán Rodríguez  
Myriam Benyahlef Domínguez*

## Introducción

Las consecuencias generadas por la persistencia de la crisis económica en España, en términos de crecimiento del déficit y del endeudamiento de las CCAA, así como la aplicación de políticas de recortes de servicios e incrementos impositivos, han provocado la reapertura del debate sobre el grado de eficiencia del Estado autonómico.

La comparación de los datos de las encuestas de opinión lanzadas por el CIS en los años 2005 y 2010<sup>1</sup>, parece mostrar, en términos agregados, una creciente pérdida de confianza en el Estado autonómico español por parte de la ciudadanía, aunque aún sea claramente mayoritaria la preferencia por este modelo de Estado respecto a otras alternativas. Así, en un lustro crece el número de ciudadanos partidarios de un Estado con menor grado de autonomía (11%) e incluso de los que dicen preferir un Estado con un único gobierno sin autonomías (15%)<sup>2</sup>. En el mismo sentido, disminuye de forma significativa el porcentaje de encuestados que acepta la situación actual (del 51 al 42% entre los dos años), y el de los que consideran preferible un Estado con mayor autonomía (del 26 al 17%); por su parte, los datos no parecen indicar el crecimiento de los partidarios de introducir opciones independentistas (7% en los dos años).

Otros datos recogidos en las encuestas mencionadas, con diferencias entre Comunidades, ponen de manifiesto opiniones crecientemente críticas con el funcionamiento del Estado de las autonomías y en conjunto, según los datos de 2010, una mayoría de encuestados señala que el grado de descentralización percibido es mayor que el deseado, aunque cuatro Comunidades (Baleares, Navarra, Cataluña y el País Vasco) se desmarcan de esta valoración, mostrando un deseo de mayor autonomía. La asimetría observada, que se mantiene a lo largo del tiempo, parece indicar la existencia de un mayor “sentimiento de pertenencia” en las Comunidades más favorables a la autonomía, junto con un grado de desarrollo más elevado y, tal vez, la demanda implícita (no en el caso de los

1. Véase RAMOS, M. y MIYAR, M. (2012), pág. 194.

2. Aunque estas dos preguntas no estaban desglosadas en 2005, el porcentaje de quienes preferían “menos autonomía” era el 9% en aquel año.

territorios forales) de limitar el sistema de nivelación de los servicios públicos para destinar más recursos a atender las necesidades internas.

El creciente desapego con el Estado de las autonomías, desde nuestro punto de vista, se explica esencialmente por la propia crisis económica, que ha afectado a todas las Comunidades, aunque con grados distintos de intensidad, provocando el estancamiento de la actividad económica, el incremento de las cifras de desempleo y la generación de un marco de incertidumbre sobre el futuro. Después de la leve recuperación observada en 2010, el nuevo agravamiento de la crisis ha dado lugar a la aparición de nuevos problemas y, como suele ocurrir en escenarios similares, parecen haberse fortalecido las corrientes de opinión favorables, o bien a volver a un Estado más centralista, o a la búsqueda de soluciones propias al margen de las demás Comunidades.

No obstante, como se está viviendo en el escenario europeo, todo parece indicar que en un marco global tan complejo como el que vivimos, y no hay que olvidar que la misma crisis es el ejemplo más evidente del grado de globalización de la economía, las estrategias de coordinación y colaboración parecen las únicas posibles para afrontar las graves dimensiones de la crisis y los procesos futuros de recuperación económica. Desde nuestro punto de vista, el fortalecimiento del Estado autonómico es perfectamente compatible con las estrategias de articulación y coordinación mencionadas, aunque para ello deban ponerse en marcha los cambios necesarios que pongan límite a los problemas principales.

En las páginas siguientes se ofrece una panorámica actualizada de la situación económica de las CCAA, tratando de sacar a la luz los elementos comunes de deterioro que ha generado la crisis y los rasgos diferenciales básicos entre los distintos territorios del país. Después, se exponen las tendencias de las cuentas públicas autonómicas y de las políticas fiscales en el contexto de la crisis, poniendo también de relieve las diferencias más significativas entre las distintas Comunidades, y entre éstas y la Administración central, para finalizar con algunas reflexiones y consideraciones de carácter general.

### **Efectos regionales de la crisis económica**

La crisis económica, iniciada en el ámbito financiero a finales de 2007 y con impacto en la economía real desde 2008, ha supuesto un deterioro generalizado de la actividad de las CCAA y, especialmente, de aquellas que durante la etapa expansiva estuvieron más expuestas a la burbuja inmobiliaria.

El punto álgido de la crisis tuvo lugar en 2009, con una caída del PIB del 3,7%, y una pérdida de cerca de 1,4 millones de empleos en tan sólo un año. Posteriormente, la economía española registró en 2010 una leve mejoría, que se vería truncada nuevamente a mediados de 2011, como consecuencia de la intensificación de la crisis de la deuda soberana en la Eurozona, las tensiones en los mercados financieros y, dentro de España, los efectos de los programas de austeridad presupuestaria emprendidos por todas las Administraciones públicas.

En este contexto, la economía creció en 2011 un 0,7%, sustentada únicamen-

te por las exportaciones, puesto que la demanda nacional mantuvo una senda contractiva debido a la caída de la inversión y del gasto en consumo tanto de los hogares como de las Administraciones públicas. Este moderado crecimiento se hizo extensivo a todas las CCAA, si bien destacaron aquellas más abiertas al exterior, tanto por la evolución de las exportaciones de bienes, como por la recuperación del sector turístico. De hecho, las regiones con una mayor propensión a exportar son las que hasta el momento han sorteado con menores dificultades la adversa situación económica, mientras que, por el contrario, el impacto de la crisis está siendo mayor en aquellas con una mayor dependencia de la demanda interna.

En la medida que el ajuste de la economía española se está produciendo sobre la demanda interna, las divergencias regionales se explican fundamentalmente por el diferente impacto que sobre el consumo y la inversión están teniendo una serie de factores; en concreto, aquellos relacionados con la corrección de los desequilibrios acumulados durante la fase de crecimiento, fundamentalmente del peso adquirido por la actividad inmobiliaria y del nivel de endeudamiento alcanzado por empresas y familias<sup>3</sup>, así como otros surgidos a raíz de la propia crisis, como el aumento de la tasa de paro, o las políticas de ajuste emprendidas por las CCAA para dar cumplimiento a los objetivos de déficit público.

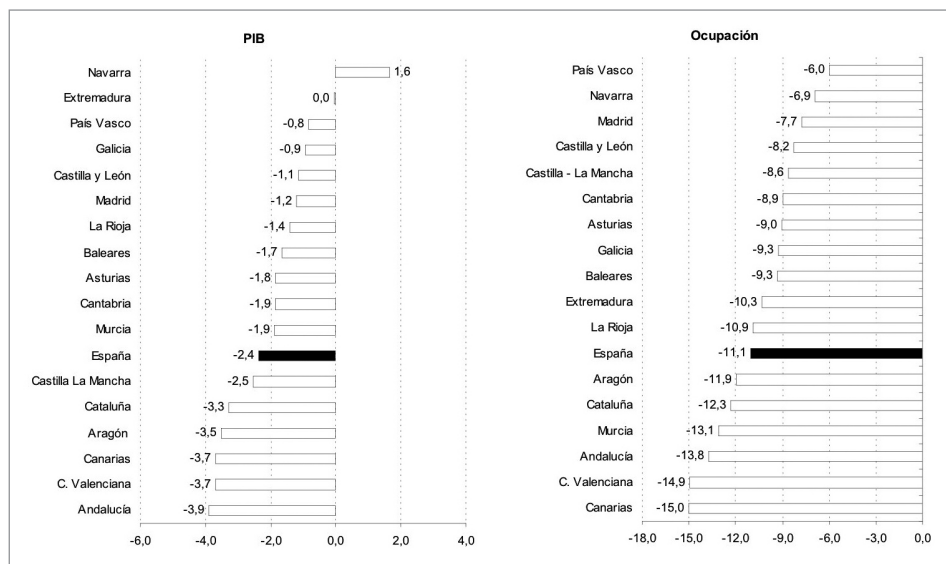
Una aproximación a los efectos diferenciales que hasta el momento ha tenido la crisis en las CCAA, se puede obtener comparando el PIB regional de 2011 con el de 2007, último año de la etapa expansiva (gráfico 1)<sup>4</sup>. Según esta información, con la única excepción de Navarra y Extremadura, todas las CCAA muestran una caída de su actividad en términos acumulados, con especial intensidad en el caso de Andalucía, C. Valenciana, Canarias, Aragón, Cataluña y Castilla-La Mancha. Por el contrario, la actividad crece en este periodo en Navarra y se mantiene en Extremadura. En País Vasco, Galicia y Castilla y León, aunque el PIB se reduce, lo hace menos que la media.

El mismo análisis se puede realizar con los niveles de ocupación, apreciándose en este caso una destrucción de empleo generalizada en todas las regiones, aunque con tasas de variación muy dispares, que van desde caídas del entorno del 15% en Canarias y la C. Valenciana, hasta retrocesos menores al 8% en País Vasco, Navarra y Madrid.

3. Sobre el endeudamiento de empresas y familias, Anchuelo, A. Y M.A. GARCÍA (2010).

4. La tasa de variación acumulada se realiza con los índices del PIB real de cada región para 2011 y 2007. Al cierre de este artículo no se disponía de la información de la Contabilidad Regional de España correspondiente a 2011, por lo que, para la determinación del índice de ese año se han utilizado las previsiones de crecimiento de BBVA Research. *Situación España* (primer trimestre 2012). Si en su lugar se emplean las de Funcas, publicadas en *Cuadernos de Información Económica* nº 226 (marzo de 2012), los datos varían ligeramente, aunque la posición relativa de las CCAA respecto de la media prácticamente no se ve modificada.

GRÁFICO 1  
EVOLUCIÓN DEL PIB Y DE LA OCUPACIÓN EN LAS CCAA, 2007-2011  
(Tasa de variación acumulada, en porcentaje)



Nota: la información relativa a 2011 corresponde a las previsiones de BBVA Research.

Fuente: *Contabilidad Regional de España*, Instituto Nacional de Estadística y BBVA Research.

Por el lado de la oferta, la evolución descrita responde en gran parte a la especialización productiva regional (cuadro 1) y, principalmente, a la participación del sector de la construcción, en cuanto que se trata de la actividad económica que más está acusando el ajuste, tanto en términos de actividad como de empleo, y dado además el efecto arrastre que tiene sobre el resto de actividades económicas, especialmente en determinados servicios e industrias asociados a la actividad inmobiliaria.

Durante la etapa de expansión, el *boom* inmobiliario llevó a que la participación de la construcción sobre el PIB pasara en España del 6,5% a finales de la década de los noventa, al 10,6% en 2007, siendo especialmente significativo el aumento registrado en regiones como Andalucía, donde llegó a desplazar a la industria como segundo sector en importancia tras los servicios, en Extremadura o Castilla-La Mancha.

Desde entonces, los mayores retrocesos de esta actividad los han registrado Andalucía, Murcia, Canarias, la C. Valenciana y Baleares. En algunas de estas regiones, además, en 2010 se apreciaba todavía un stock importante de vivienda nueva sin vender, que en el caso de la C. Valenciana representa el 4,2% de

su parque de viviendas, y con porcentajes muy similares en Murcia, Canarias, Castilla-La Mancha o La Rioja.

CUADRO 1  
 ESPECIALIZACIÓN PRODUCTIVA DE LAS CCAA EN 2010  
 (Participación de cada sector económico sobre el PIB regional, en porcentaje)

	Agricultura, ganadería y pesca	Energía	Industria	Construcción	Servicios	Servicios de no mercado	PIB
ANDALUCÍA	3,9	2,8	6,7	10,6	67,5	18,4	100,0
ARAGÓN	4,0	3,5	14,9	9,8	59,3	15,6	100,0
ASTURIAS	1,7	4,2	13,6	11,5	60,5	15,5	100,0
BALEARES	1,0	2,2	3,6	8,2	76,5	13,6	100,0
CANARIAS	1,2	2,5	3,4	8,4	76,0	17,1	100,0
CANTABRIA	2,5	2,5	14,7	10,5	61,3	14,2	100,0
CATALUÑA	1,3	2,1	15,6	8,1	64,4	10,5	100,0
CASTILLA - LA MANCHA	7,5	3,3	11,1	11,5	58,1	19,7	100,0
CASTILLA Y LEÓN	6,1	3,6	12,3	9,7	59,8	17,1	100,0
EXTREMADURA	7,6	3,9	4,7	13,7	61,5	23,8	100,0
GALICIA	4,2	4,4	11,5	11,1	60,3	16,4	100,0
LA RIOJA	5,6	1,6	19,5	9,8	55,0	14,0	100,0
MADRID	0,1	2,7	8,0	7,8	73,0	13,5	100,0
MURCIA	4,6	2,7	10,7	9,0	64,5	17,0	100,0
NAVARRA	2,6	2,7	22,9	9,0	54,3	13,9	100,0
PAÍS VASCO	1,0	3,4	20,8	8,3	58,0	13,5	100,0
C.VALENCIANA	2,1	2,1	12,8	9,5	65,0	13,7	100,0
ESPAÑA	2,5	2,8	11,5	9,2	65,6	14,9	100,0

Fuente: Contabilidad Regional de España, INE.

En este contexto, la mejor posición que están manteniendo regiones como Navarra y el País Vasco se explica en buena parte por su menor exposición a la burbuja inmobiliaria y, en consecuencia, por su menor nivel de endeudamiento privado, como se verá más adelante. Además, estas regiones se caracterizan por un elevado nivel de desarrollo industrial, con un peso de esta actividad en ambas regiones superior al 20% del PIB, lo que, por otra parte, explica la importancia de su sector exterior y, en el contexto actual de crisis, su mejor comportamiento frente al resto de CCAA.

El impacto de la crisis en las regiones especializadas en el sector servicios está siendo muy dispar. Por un lado, se encuentran Canarias y Baleares, dada la relevancia del sector turístico y, relacionado con éste, de las actividades inmobiliarias, la hostelería y el comercio. Ambos archipiélagos, y especialmente el canario, acusaron durante los primeros años de la crisis de manera importante el ajuste de la construcción, si bien en 2011 se han visto especialmente beneficiadas por el dinamismo mostrado por la actividad turística, favorecida por la inestabilidad política en el Magreb. No obstante Canarias sigue mostrando una de las tasas de desempleo más altas de España.

Por otro lado, ha habido otras regiones cuya especialización en el sector servicios ha permitido que el impacto inicial de la crisis fuera inferior, dada la resistencia que exhibieron los servicios al deterioro global. Así, destaca Madrid, con un peso de esta actividad superior al 70% de su PIB, en donde la concentración del sistema financiero y de la actividad administrativa asociada a la capitalidad, explica en buena parte su dinamismo.

Otra región que ha mostrado un mejor comportamiento que la media es Extremadura, por la significación que tiene el sector público en esta región (con un peso de los servicios de no mercado del 24% del PIB), que ha amortiguado en cierta medida la caída de la demanda interna. Sin embargo, en Castilla-La Mancha, donde los servicios de no mercado ocupan también un peso muy relevante (el 20% del PIB), el deterioro económico ha sido mucho más acusado, en parte por los desequilibrios relacionados con la construcción.

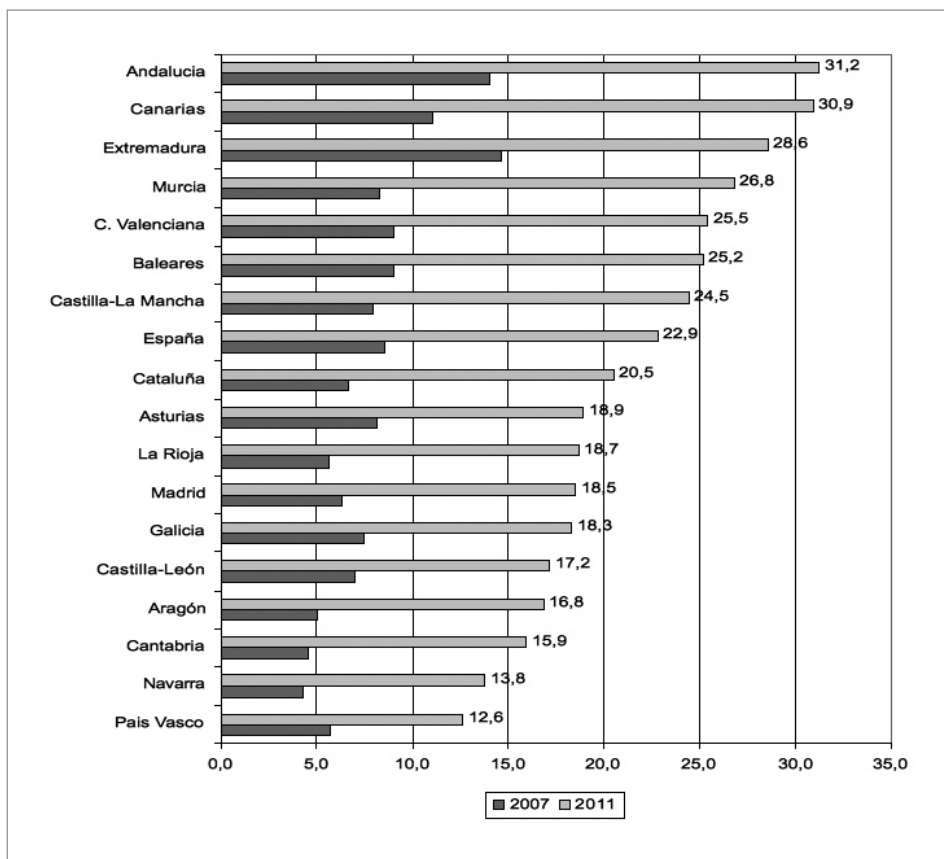
Desde el punto de vista de la demanda interna, dado el peso que representa el gasto en consumo de los hogares sobre la economía española (en torno al 60% del PIB), los factores que más están incidiendo en su deterioro, fundamentalmente a través de la reducción de la renta disponible, son los que mejor contribuyen a explicar las diferencias regionales. Se trata fundamentalmente de la tasa de paro, por ser el indicador que mejor explica la merma de ingresos de las familias derivada tanto de la pérdida del empleo como, según se va prolongando la crisis, de la finalización de la prestación por desempleo; y el nivel de endeudamiento privado, en la medida en que el proceso de desapalancamiento está suponiendo un freno muy importante para el consumo. Del mismo modo, el endeudamiento empresarial está incidiendo negativamente en la evolución de la inversión, ya de por sí muy deteriorada como consecuencia de la caída de la demanda, los procesos de reestructuración empresarial y la escasez de liquidez crediticia en el mercado financiero.

Desde que comenzara la crisis, el fuerte deterioro del mercado laboral ha llevado a que la tasa de paro en España haya aumentado en más de 14 puntos porcentuales entre los años 2007 y 2011, hasta situarse en media anual en el 22,9% de la población activa (gráfico 2). Siete CCAA superan este nivel: Andalucía, Canarias, Extremadura, Murcia, C. Valenciana, Baleares y Castilla-La Mancha; regiones, no obstante, que ya destacaban en la fase expansiva por tener los porcentajes más elevados de desempleo. Llama la atención el fuerte aumento registrado por la tasa de paro en Cataluña, en la medida en que ha pasado de situarse entre las más bajas de España en 2007 (el 6,6%), a superar el 20% de la población activa en 2011.

A medida que va prolongándose la crisis, la situación se agrava especialmente para estas regiones, dado que el aumento del paro de larga duración implica una reducción de la tasa de cobertura y, por tanto, una caída de ingresos procedentes de las prestaciones por desempleo, con el consiguiente impacto sobre el gasto en consumo de los hogares.



GRÁFICO 2  
TASAS DE PARO POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2007 Y 2011  
(Porcentaje de la población activa)

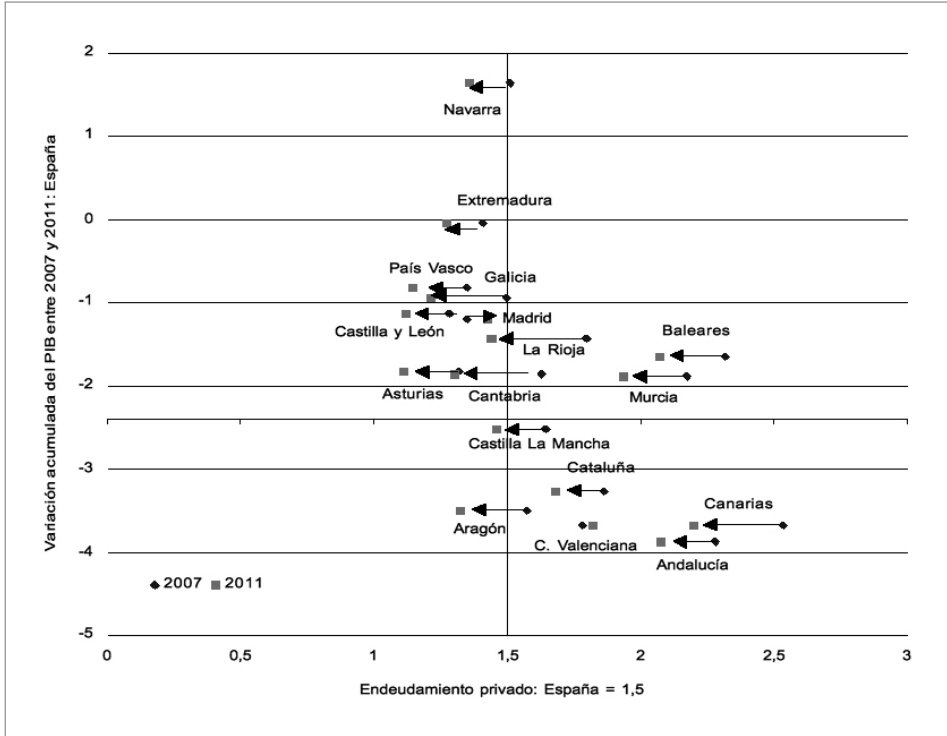


Fuente: *Encuesta de Población Activa*, INE.

En lo que respecta al endeudamiento privado, el elevado nivel alcanzado durante la fase de expansión responde fundamentalmente al auge de la actividad inmobiliaria y, concretamente, al aumento del crédito de los hogares destinado a la adquisición de viviendas, y el correspondiente a las constructoras y promotoras inmobiliarias, en un contexto caracterizado por unas condiciones de financiación muy favorables (gráfico 3). De este modo, mientras que en 1995 el balance financiero del sector privado de todas las regiones españolas mostraba superávit, en 2009 no había ni una sola Comunidad Autónoma que no registrara cierto nivel de apalancamiento, aunque con diferencias muy notables de unas regiones a otras. A partir de entonces, la financiación del sector privado se ha ido reduciendo paulatinamente tanto por las estrategias de saneamiento realizadas por hogares y empresas, como por las dificultades de acceso al crédito en

un contexto de elevadas tensiones en los mercados financieros y de profunda reestructuración del sistema bancario.

GRÁFICO 3  
ENDEUDAMIENTO PRIVADO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y TASA DE VARIACIÓN ACUMULADA DEL PIB ENTRE 2007 Y 2011\* (en porcentaje)



\* Los datos de endeudamiento privado de 2011 se refieren al mes de septiembre. Fuente: INE y Banco de España.

Utilizando como indicador de endeudamiento privado la ratio de crédito sobre depósito de las entidades financieras<sup>5</sup>, se observa cómo en 2011 tres regiones mantenían más del doble de créditos sobre sus depósitos: Canarias, Andalucía y Baleares, y, muy próximas a ellas, Murcia, C. Valenciana y Cataluña; regiones todas ellas, excepto Baleares, con caídas acumuladas de su actividad entre 2007 y 2011 superior al promedio. Por el contrario las regiones que mostraban menores niveles de endeudamiento, como Asturias, Castilla y León, País Vasco, Navarra o Extremadura, registran variaciones del PIB más favorables que la media. Durante este periodo se observa además una reducción generalizada

5. Véase CARBÓ S., MANSILLA. J.M y RODRÍGUEZ F. (2011).

de la ratio, con las únicas excepciones de Madrid y la C. Valenciana, donde aumenta ligeramente. En términos generales se aprecian procesos más lentos de desapalancamiento en las regiones más endeudadas, lo que responde en gran medida a la mayor rigidez de los créditos hipotecarios de los hogares, frente a los correspondientes a empresas.

### **El sector público autonómico ante la crisis**

Antes de abordar la situación de los sectores públicos autonómicos en el contexto actual de crisis económica, conviene recordar que como consecuencia del intenso proceso de descentralización iniciado en los años ochenta, los mismos han adquirido una dimensión económica muy considerable, lo que los convierte en una pieza clave del desarrollo económico y social de los territorios.

En términos de los indicadores de descentralización al uso, en 2010 las Autonomías eran responsables ya del 34,6% del gasto público y del 19,1% de los ingresos públicos, concentraban más de la mitad del empleo público, así como el 16,4% de la deuda pública. El aumento de la autonomía tributaria y financiera de las CCAA mediante sucesivas reformas del sistema de financiación común, junto con la descentralización plena de las competencias sanitarias, explican el aumento pronunciado de estos indicadores en los últimos 10 años, y permite afirmar que España se encuentra en la actualidad entre los países desarrollados más descentralizados (cuadro 2).

CUADRO 2  
INDICADORES DE DESCENTRALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL, 2000-2010  
(En porcentaje sobre el total)

Indicador	2000	2010
<b>GASTOS NO FINANCIEROS</b>	100,0	100,0
Administración General del Estado	25,7	20,4
Seguridad Social	33,3	31,6
<b>Comunidades Autónomas</b>	<b>28,3</b>	<b>34,6</b>
Corporaciones Locales	12,6	13,4
<b>INGRESOS NO FINANCIEROS</b>	100,0	100,0
Administración General del Estado	49,0	36,6
Seguridad Social	30,9	33,4
<b>Comunidades Autónomas</b>	<b>9,6</b>	<b>19,1</b>
Corporaciones Locales	10,5	10,9
<b>DEUDA PÚBLICA</b>	100,0	100,0
Administración General del Estado	80,1	76,3
Seguridad Social	4,8	2,4
<b>Comunidades Autónomas</b>	<b>10,1</b>	<b>16,4</b>
Corporaciones Locales	5,0	4,9
<b>EMPLEO PÚBLICO (1)</b>	100,0	100,0
Administración central (2)	36,6	23,0
<b>Comunidades Autónomas</b>	<b>39,9</b>	<b>52,0</b>
Corporaciones Locales	23,5	25,1

(1) Excluidas las Universidades. (2) Incluye la Seguridad Social.  
Fuente: SGAE y Secretaría de Estado de Administraciones públicas.

Otro de los rasgos distintivos del sector público autonómico es su especialización en políticas sociales, muy intensivas en empleo. De este modo, y según los últimos datos disponibles de gasto consolidado liquidado por funciones correspondiente al año 2009, el gasto social absorbe el 74% de los presupuestos autonómicos, con un claro protagonismo del gasto sanitario (34,3% del gasto total), educativo (23,5%) y en servicios sociales (6,9%). No obstante, y aunque es claro el protagonismo del gasto social, las Comunidades también realizan un considerable esfuerzo presupuestario en las políticas más ligadas, en principio, con la mejora de la productividad y el crecimiento económico, más allá de la política educativa, como es la inversión en infraestructuras y en I+D+i, que concentran, respectivamente, el 6,9 y el 1,6% del gasto autonómico (gráfico 4).

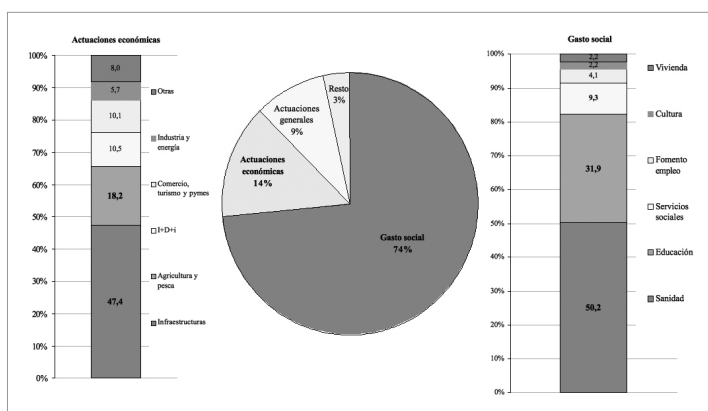
Por otra parte, si ponemos en relación la dimensión de sectores públicos autonómicos con la economía regional respectiva se observan notables diferencias entre Comunidades. En conjunto, el volumen de gasto que gestionan las Autonomías equivale aproximadamente al 16,5% del PIB nacional, pero ese porcentaje varía mucho considerando aisladamente cada Comunidad. Así, mientras que en Extremadura, Castilla-La Mancha, Navarra y Andalucía supera ampliamente el 20%<sup>6</sup>, en Madrid, Baleares, C. Valenciana, Cataluña y País Vasco apenas llega al

6. Llama la atención el caso de Navarra, una de las Comunidades que mejor se ha defendido de los embates de la crisis económica.

15%. Por su parte, el peso del empleo público (incluyendo en este caso a todas las Administraciones) sobre el empleo asalariado total también varía mucho por territorios, desde el 15,4% en Cataluña, hasta el 33% de Extremadura. En la misma línea, pero en este caso por el lado de la oferta, la importancia económica regional de los servicios de no mercado, que incluyen los bienes y servicios provistos por las Administraciones públicas donde el grueso corresponde a las Comunidades, oscila entre el 10,5% del PIB regional en Cataluña, hasta el 24% en Extremadura (gráfico 5).

Dejando a un lado a las Comunidades forales, que cuentan con un sistema de financiación que les proporciona más recursos relativos que al resto<sup>7</sup>, los datos muestran que en las regiones menos prósperas, como Extremadura, Andalucía, Castilla-La Mancha y Galicia, el sector público autonómico tiene una importancia económica, en términos de gasto, producción y empleo, sensiblemente mayor que en las regiones ricas, como Madrid, Cataluña, C. Valenciana y Baleares. Este resultado, que es fundamentalmente reflejo de un sistema de financiación común que incorpora potentes mecanismos de nivelación para garantizar volúmenes equivalentes de recursos presupuestarios a todas las Administraciones autonómicas, a fin de que puedan prestar los servicios públicos en las mismas condiciones, implica que la influencia de las políticas presupuestarias autonómicas, ya sean expansivas o contractivas, sobre el nivel de actividad económica y de empleo de la región es mucho mayor en las regiones pobres, donde el sector público juega un papel muy importante en el sostenimiento de la demanda agregada.

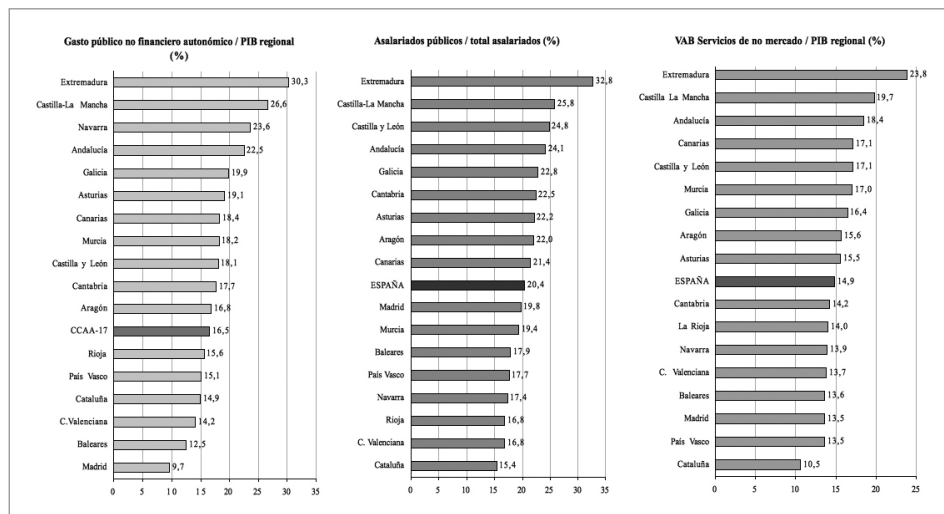
GRÁFICO 4  
ESTRUCTURA FUNCIONAL DEL GASTO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2009  
(Presupuestos liquidados consolidados Capítulos I-VIII)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Estadísticas Territoriales.

7. Véase a este respecto HERRERO (2012).

GRÁFICO 5  
DIMENSIÓN DE LOS SECTORES PÚBLICOS AUTONÓMICOS, 2010



Nota: Los datos de gasto no financiero de 2010 son de presupuesto. Los servicios de no mercado incluyen los servicios no destinados a la venta, que son ofertados fundamentalmente por las AAPP e instituciones privadas sin fines de lucro, de forma gratuita o casi gratuita.

Fuente: MINHAP e INE (EPA y Contabilidad regional).

En relación con la evolución de las cuentas de las Administraciones públicas españolas durante los cuatro años que dura ya la crisis, pueden distinguirse dos etapas: la que transcurre de 2008 hasta mayo de 2010 y la que se inicia en la segunda mitad de 2010. La primera se caracterizó por la notable expansión del gasto, la drástica contracción de ingresos y la progresiva generación de déficit públicos abultados, unas dinámicas que se explican por la activación de los estabilizadores automáticos del presupuesto (factor cíclico), por el pinchazo de la burbuja inmobiliaria que provocó el estrechamiento brusco y duradero de las bases fiscales de buena parte de los tributos (factor estructural) y por la articulación de políticas fiscales expansivas de impulso de la actividad (factor discrecional)<sup>8</sup>. La segunda etapa, coincidente con el cambio del discurso económico dominante y los crecientes problemas de financiación de los sectores públicos europeos, está marcada por la articulación generalizada de políticas fiscales contractivas, tanto de reducción del gasto como de aumento de los impuestos, en un contexto económico de estancamiento tendente a la recesión, es decir, que a partir de mayo de 2010 se produce el despliegue generalizado de políticas fiscales discrecionales de carácter procíclico.

Como se expone a continuación, estas dos etapas marcan asimismo la evo-

8. Para una explicación más amplia véase VIZÁN, C. (2010).

lución de las cuentas públicas autonómicas consideradas aisladamente, aunque con algunos rasgos distintivos respecto a las dinámicas presupuestarias de la Administración central. También se observan diferencias reseñables entre las propias CCAA.

*Primera etapa: la expansión fiscal anticíclica*

Comenzando por los tres primeros años de la crisis, y comparando los datos de presupuesto liquidado en 2007 con el presupuesto de 2010 (cuadro 3), se observa que el gasto consolidado de las Comunidades aumentó un 26,5%, y que los ingresos se contrajeron levemente (-1,4%), de modo que el saldo no financiero superavitario que registraban todas las Comunidades en 2007 (1,4% del PIB en conjunto) pasó a ser deficitario en todas ellas en 2010 (2,3% del PIB considerándolas de manera agregada). En comparación con el Estado, los gastos de las Comunidades aumentaron de forma algo más pronunciada mientras que los ingresos se contrajeron sensiblemente menos.

CUADRO 3  
EVOLUCIÓN DE LAS CUENTAS PÚBLICAS AUTÓNOMICAS DE 2007 A 2010

Comunidad autónoma	Saldo no financiero en 2007			Variación de ingresos 2007/2010	Variación de gastos 2007/2010	Saldo no financiero en 2010		
	Millones de euros	% PIB regional	% Total	%	%	Millones de euros	% PIB regional	% Total
Andalucía	4.212,5	2,9	29,5	-2,9	29,8	-4.035,0	-2,8	16,5
Aragón	485,0	1,5	3,4	2,6	31,3	-703,1	-2,2	2,9
Asturias	357,1	1,6	2,5	4,0	30,9	-537,1	-2,3	2,2
C.Valenciana	1.287,8	1,3	9,0	-1,7	25,1	-1.831,1	-1,8	7,5
Canarias	799,2	1,9	5,6	4,9	43,7	-1.208,4	-2,9	4,9
Cantabria	207,4	1,6	1,5	-2,4	28,4	-373,1	-2,7	1,5
Castilla y León	306,8	0,5	2,1	-1,5	15,8	-1.248,5	-2,2	5,1
Castilla-La Mancha	55,2	0,2	0,4	4,7	19,4	-1.121,4	-3,1	4,6
Cataluña	1.144,9	0,6	8,0	-3,7	27,6	-6.147,3	-3,1	25,1
Extremadura	296,0	1,7	2,1	8,8	32,3	-657,4	-3,6	2,7
Galicia	1.562,7	2,9	10,9	-6,9	25,8	-1.414,4	-2,5	5,8
Illes Balears	87,3	0,3	0,6	-8,9	15,5	-621,9	-2,3	2,5
Madrid	685,1	0,4	4,8	1,3	13,7	-1.317,9	-0,7	5,4
Murcia	425,2	1,6	3,0	2,5	32,9	-704,0	-2,6	2,9
Navarra	387,7	2,2	2,7	-2,9	21,3	-500,1	-2,7	2,0
Pais Vasco	1.872,7	2,9	13,1	-5,8	46,4	-1.845,3	-2,8	7,5
Rioja	122,7	1,6	0,9	1,4	33,0	-191,8	-2,4	0,8
<b>CCAA-17</b>	<b>14.295,4</b>	<b>1,4</b>	<b>100,0</b>	<b>-1,4</b>	<b>26,5</b>	<b>-24.457,9</b>	<b>-2,3</b>	<b>100,0</b>
<b>Estado</b>	<b>12.358,0</b>	<b>1,2</b>	<b>-</b>	<b>-26,7</b>	<b>21,0</b>	<b>-63.830,0</b>	<b>-6,0</b>	<b>-</b>

Nota: Los datos de 2010 son cantidades presupuestadas y las de 2007 son liquidadas. El PIB utilizado para CCAA-17 y Estado es el PIB nacional del año correspondiente, Base 2000.

Fuente: MINHAP e INE, Contabilidad regional.

El marcado aumento del gasto público autonómico en el periodo, a tasas similares a las de los años de expansión económica, tiene que ver con la inercia alcista del gasto sanitario y educativo y con el despliegue de políticas discrecionales de impulso de la actividad en paralelo a las del Estado<sup>9</sup>, pero también con motivos políticos, dado que la propia valoración del desempeño de los gobiernos autonómicos esté ligada a la percepción ciudadana sobre la calidad de estos servicios. A ello habría que unir la holgura relativa de ingresos ordinarios de la que han disfrutado en este periodo las Autonomías, la facilidad que existía entonces para obtener crédito en los mercados, singularmente de inversores extranjeros<sup>10</sup>, y, en general, la convicción sustentada en la experiencia pasada de que el Estado garantizaría en última instancia los recursos necesarios para mantener el gasto autonómico.

De hecho, y a diferencia de lo ocurrido en la Administración central que vio reducirse sus ingresos un 26% durante los tres primeros años de la crisis, las Comunidades o redujeron muy levemente sus ingresos o los vieron aumentar, a pesar del desplome de la recaudación de los tributos cedidos, y ello debido fundamentalmente a dos razones: 1) la sobrevaloración de los ingresos a cuenta del sistema de financiación de los años 2008 y 2009, que se calculó con una previsión de ingresos muy optimista y cuya devolución se viene aplazando y 2) el trasvase de recursos adicionales desde el Estado derivado de la aplicación de la reforma del sistema de financiación autonómica aprobada en 2009<sup>11</sup>.

La expansión fiscal autonómica y estatal desarrollada durante este primer periodo de crisis, tuvo un reflejo directo en la actividad económica y el empleo regional (cuadro 4).

---

9. RUIZ-HUERTA, J., BENYAKHLEF, M. y VIZÁN, C. (2010).

10. En septiembre de 2010 el 40% de la deuda autonómica materializada en préstamos correspondía a entidades extranjeras. GOIKOETXEA, I. y CANTALAPIEDRA, C. (2011). Véase también PRIETO, J. y CANTALAPIEDRA, C. (2012).

11. La deuda con el Estado por los excesos de los ingresos a cuenta se cifra en unos 25.000 millones de euros, y el trasvase de recursos a las Comunidades por la aplicación plena de la reforma del sistema de financiación se elevaría a unos 11.000 millones de euros anuales.



CUADRO 4  
EVOLUCIÓN DEL EMPLEO Y LA ACTIVIDAD PÚBLICA EN EL PERIODO 2007-2010  
(Tasas de variación acumulada)

	Asalariados		Actividad real	
	Sector público	Sector privado	VAB servicios de no mercado	PIB
<b>España</b>	<b>8,8</b>	<b>-13,0</b>	<b>7,7</b>	<b>-3,0</b>
Andalucía	11,6	-16,3	7,3	-4,0
Aragón	-0,3	-16,3	8,2	-4,2
Asturias	6,5	-12,1	6,9	-2,7
C. Valenciana	4,3	-17,8	6,5	-4,3
Canarias	1,6	-22,4	6,4	-4,7
Cantabria	6,4	-12,4	8,0	-2,3
Castilla - La Mancha	8,5	-9,4	12,2	-2,7
Castilla y León	11,5	-9,7	6,9	-1,7
Cataluña	7,7	-13,3	10,3	-4,0
Extremadura	1,5	-11,2	7,2	-0,4
Galicia	3,5	-9,7	7,2	-1,4
Illes Balears	28,2	-16,1	7,2	-2,9
Madrid	14,5	-8,6	5,8	-2,4
Murcia	25,2	-17,4	12,7	-2,5
Navarra	5,1	-6,8	7,4	0,5
País Vasco	5,2	-2,3	7,9	-1,6
Rioja	-11,3	-8,0	6,7	-2,4

Fuente: INE. Contabilidad Regional y Encuesta de Población Activa (Cuartos trimestres).

Así, el empleo asalariado en el sector público aumentó en todas las Comunidades, excepto en Aragón y La Rioja, registrando un aumento medio en España del 8,8%, mientras que los asalariados del sector privado vieron reducir su número a tasas muy elevadas en casi todas ellas (-13% por término medio). En el mismo sentido, los servicios de no mercado, en los que la sanidad y la educación tienen un peso elevado, vieron aumentar su VAB real sensiblemente en todos los territorios (7,7% de media) en contraste con la caída generalizada del PIB regional (-3% de media). Los datos muestran claramente la acción compensadora de las Administraciones públicas en un contexto de estancamiento de la actividad económica privada.

### *Segunda etapa: la contracción fiscal procíclica*

El ajuste fiscal aprobado por el Gobierno de la Nación en mayo de 2010, al que se vio forzado ante la virulencia de la crisis de la deuda soberana griega, marca el inicio de una segunda etapa en las cuentas públicas, marcada por el objetivo de consolidación fiscal intensificada en todos los niveles de la Administración, que va a hacer más difícil la incipiente recuperación económica. De las medidas adoptadas desde entonces por el Estado, las que han tenido mayor incidencia en las cuentas de las Comunidades son, por el lado del gasto, la reducción de las retribuciones de los empleados públicos y la drástica limitación

de la cobertura de vacantes (recordemos que más de la mitad del empleo público es autonómico), y, por el lado de los ingresos, la subida del IVA hasta el 18%, cedido al 50% a las Comunidades, la subida del tipo de las rentas de capital en el IRPF, cedido al 50%, y la subida de los Impuestos especiales, cedidos al 58%. Además, las reformas de tributos o tramos o estatales<sup>12</sup>, también repercuten en las cuentas autonómicas porque la evolución de los ingresos del Estado se tiene en cuenta para asignarles la financiación anual.

Con todo, el ajuste fiscal derivado de las medidas estatales se ha mostrado insuficiente para reducir el déficit de las CCAA, que han visto disminuir sensiblemente sus ingresos, una vez que la financiación se ha calculado con previsiones de ingresos más realistas. De este modo, las propias Comunidades comenzaron en 2011 a desplegar asimismo políticas fiscales contractivas, basadas, por el lado del ingreso, en privatizaciones, en el aumento de tasas y precios públicos y en subidas de impuestos sobre los que tienen competencias normativas (subida de tipos y eliminación de deducciones en el IRPF, subida de tipos en ITPAJD y en IVMDH)<sup>13</sup>. Por el lado de los gastos, el ajuste se concretó en la reducción drástica de los gastos de capital, la reestructuración del sector público empresarial y fundacional y, en algunos casos, como en Cataluña, Valencia y Madrid, en la rebaja adicional, directa o indirecta, de las retribuciones de los empleados públicos autonómicos.

---

12. Las más importantes fueron la introducción de la libertad de amortización generalizada y la rebaja de la fiscalidad de las Pymes en el Impuesto de Sociedades, lo que explica, junto con el sistema de compensación de pérdidas, el desplome de la recaudación de este tributo; y en el IRPF, la eliminación de la deducción por nacimiento y la eliminación de la deducción por inversión en vivienda habitual, que produjo, en cambio un aumento de la recaudación.

13. Véase REAF (2012).

CUADRO 5  
GASTOS E INGRESOS NO FINANCIEROS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN 2011  
(Tasa de variación 2011/2010. Datos de presupuesto)

Comunidad autónoma	GASTOS NO FINANCIEROS									INGRESOS NO FINANCIEROS			
	Corrientes					De capital				TOTAL	Corrientes	De capital	TOTAL
	TOTAL	Personal	Bb y ss.	Financiero	Transf.	TOTAL	Inversión	Transf.					
Andalucía	-1,4	-4,5	1,0	15,9	-0,3	-24,3	-37,4	-18,0	-6,4	-4,4	41,3	-1,2	
Aragón	-2,6	-4,8	0,1	10,4	-1,9	-24,1	-32,8	-16,8	-6,4	-2,4	-4,0	-2,5	
Asturias	-4,5	-5,5	-2,7	21,1	-6,1	-6,9	-3,9	-11,2	-5,0	-4,1	17,0	-1,9	
C.Valenciana	-3,2	-6,0	-2,5	16,6	-1,9	-11,7	-7,8	-13,8	-4,5	-0,6	46,4	0,1	
Canarias	-8,8	-4,4	-11,9	28,6	-14,5	-24,0	-19,7	-30,6	-11,2	-2,9	-11,9	-3,8	
Cantabria	-3,8	-6,7	-2,0	69,1	-5,7	-18,4	-16,1	-22,5	-6,7	1,3	-21,8	0,2	
Castilla y León	-0,4	-4,7	4,7	25,3	1,6	-24,7	-32,5	-17,2	-6,3	-3,2	2,3	-2,7	
Castilla-La Mancha	-10,9	-6,0	2,0	7,7	-20,4	-9,6	-12,8	-7,3	-10,6	-4,6	-1,2	-4,4	
Cataluña	-4,6	-7,1	-4,5	32,1	-5,7	-35,0	-40,3	-27,9	-7,1	-6,8	223,2	-3,7	
Extremadura	-5,2	-9,6	-3,5	34,2	-1,9	-19,4	-22,7	-13,0	-8,3	-6,2	10,2	-4,5	
Galicia	-12,5	-4,2	-2,4	24,4	-28,9	-33,4	-35,7	-30,9	-17,1	-11,3	-12,1	-11,4	
Illes Balears	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Madrid	-7,2	-5,0	-14,7	14,4	-5,7	-28,4	-18,4	-49,3	-9,0	-2,2	-57,0	-3,4	
Murcia	-4,0	-6,4	6,2	31,8	-4,9	-5,0	-39,4	25,3	-4,2	1,6	24,9	3,3	
Navarra	-1,3	-4,2	2,0	8,9	0,9	-17,3	-16,9	-17,5	-5,1	-0,3	-12,6	-0,3	
País Vasco	2,0	-3,5	-2,2	26,9	9,1	-6,4	4,1	-12,8	-0,7	12,5	31,8	13,1	
Rioja	-4,7	-7,8	-3,8	17,8	-2,7	-19,9	-30,7	-9,5	-7,7	-2,5	1,2	-2,3	
CCAA-17	-4,4	-5,3	-3,9	22,7	-5,2	-21,2	-25,5	-17,6	-7,2	-3,1	19,0	-2,0	
ESTADO	-15,9	-2,1	-3,7	18,1	-27,7	-36,3	-38,1	-35,2	-18,9	-11,5	-76,1	-12,5	

Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

El efecto fiscal de estas medidas de ajuste estatales y autonómicas pudo observarse ya en los presupuestos autonómicos aprobados para 2011, a pesar de que no incorporaron buena parte de las mismas porque fueron adoptándose de manera sobrevenida a lo largo del año. Con todo, comparados con los presupuestos de 2010, los ingresos sufren una merma del 2%, a pesar de la subida del IVA y del importante aumento de los ingresos de capital provenientes de la venta de patrimonio y participaciones en empresas públicas, mientras que se produce un recorte del gasto del 7,2%, con una disminución de todas las partidas, salvo de los gastos financieros que aumentan en todas las Comunidades (un 22,7% de media), reflejo del creciente endeudamiento de todas ellas. Dentro de las partidas de gasto destacan, igual que en el Estado, los recortes generalizados de los gastos de capital, aunque tampoco es desdeñable el recorte de los gastos de personal que se produce en todas las Comunidades (cuadro 5).

Los últimos datos de la EPA muestran que en 2011, a diferencia de lo ocurrido en la etapa anterior, se ha producido una reducción del empleo público del 1% de media. Por Comunidades, sólo se siguió creando empleo en la C. Valenciana, Aragón y Castilla y León (cuadro 6).

CUADRO 6  
ASALARIADOS DE LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO EN 2011  
(Tasa de variación respecto a 2010)

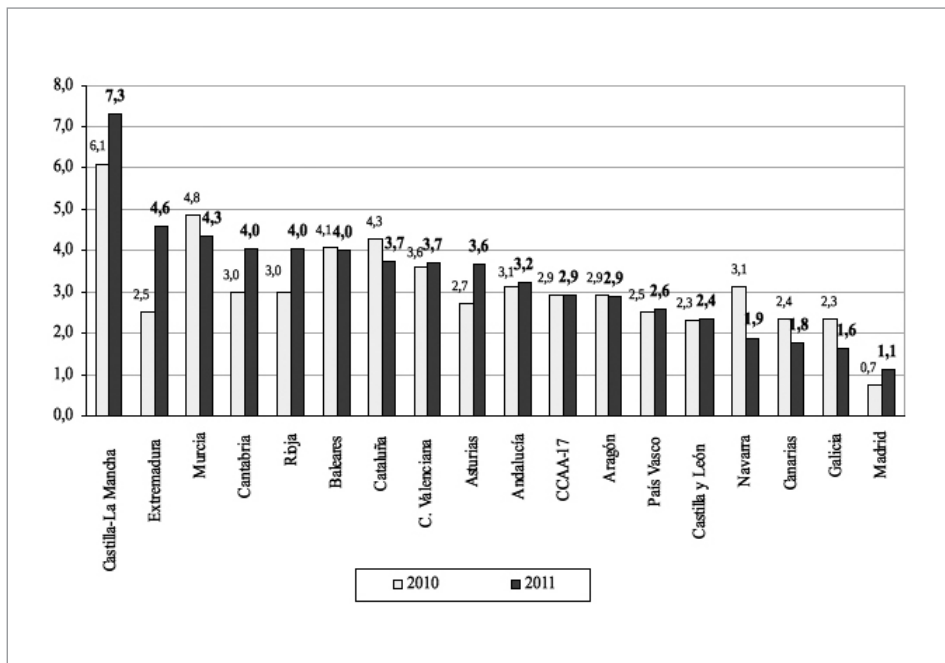
	Sector público	Sector privado
<b>España</b>	<b>-1,0</b>	<b>-3,7</b>
Andalucía	-2,4	-4,2
Aragón	7,7	-2,1
Asturias	-1,6	-4,4
C. Valenciana	14,4	-4,7
Canarias	-2,4	1,8
Cantabria	-5,3	4,2
Castilla - La Mancha	-4,2	-1,0
Castilla y León	2,0	-4,5
Cataluña	0,0	-4,8
Extremadura	-9,1	-5,1
Galicia	-0,3	-1,3
Illes Balears	-14,3	-1,4
Madrid	-4,5	-5,0
Murcia	-5,5	-4,1
Navarra	-3,2	-4,2
País Vasco	-2,6	-3,2
Rioja	-5,3	-6,4

Fuente: INE: EPA. Cuartos trimestres.

Todas estas medidas de ajuste fiscal, tanto estatales como autonómicas, suponen un alivio a corto plazo para las cuentas autonómicas, pero, paralelamente, están generando efectos negativos sobre la actividad y el empleo regional (todavía más si sumamos el efecto de la drástica reducción de la inversión del Estado), sobre todo en los territorios donde el sector público autonómico tiene más peso económico, provocando el aumento de las tensiones presupuestarias al impedir la recuperación de las bases fiscales (salarios y consumo, fundamentalmente).

De hecho, los datos reales de déficit de las Comunidades en 2011 anunciados recientemente por el Ministerio de Hacienda ponen de manifiesto que, a pesar del importante ajuste fiscal realizado en 2011, sólo seis de las 17 CCAA lograron reducir su saldo deficitario: Baleares, Canarias, Cataluña, Galicia, Murcia, y Navarra, y cerraron en conjunto con un déficit del 2,9%, similar al del año anterior y 1,6 puntos de PIB por encima del objetivo fijado en el Programa de Estabilidad (gráfico 6).

GRÁFICO 6  
 DÉFICIT PÚBLICO AUTONÓMICO, 2010-2011  
 (En porcentaje del PIB regional)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

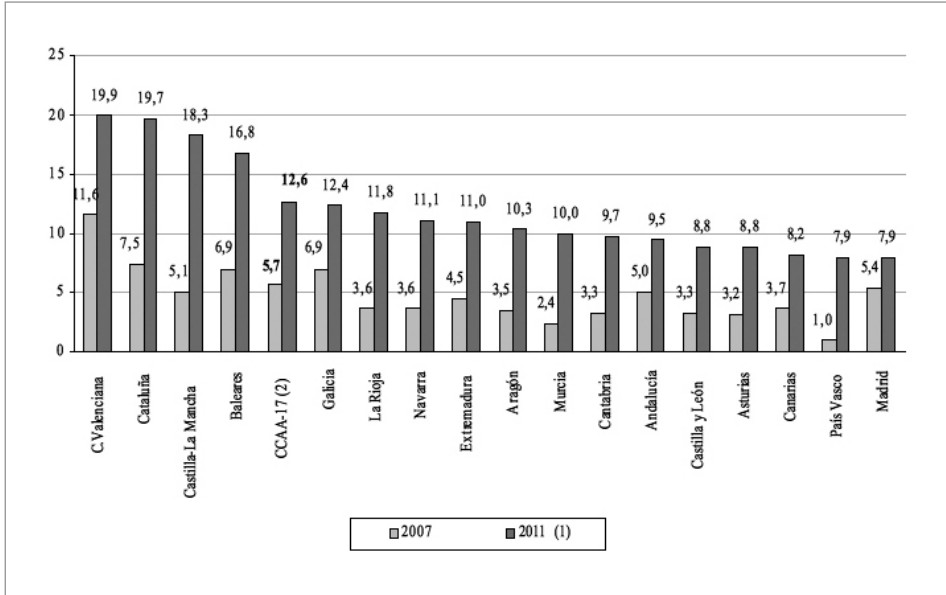
### El problema del endeudamiento y la coordinación de la política presupuestaria

Una de las consecuencias más preocupantes de la crisis fiscal de las CCAA ha sido el aumento pronunciado de su endeudamiento. En términos del PIB, la deuda autonómica ha crecido agregadamente del 5,7 al 12,6%. La situación de las cuatro Comunidades más endeudadas, C. Valenciana, Cataluña, Castilla-La Mancha y Baleares, contrasta con la más holgada del País Vasco o Madrid, en este último caso, además, con un crecimiento muy poco pronunciado en comparación con el resto (gráfico 7).

Conviene apuntar que el aumento del endeudamiento de las Comunidades no responde sólo a la necesidad de financiación resultante del déficit de la Administración autonómica, sino que incluye, además, la deuda contraída por el sector público empresarial dependiente de la misma. En este sentido, se constata que en las Comunidades con mayor endeudamiento, el peso de la deuda de las

empresas públicas sobre el total es sensiblemente mayor que en el resto y representa alrededor de una quinta parte del mismo<sup>14</sup>.

GRÁFICO 7  
DEUDA PÚBLICA AUTONÓMICA, 2007-2011<sup>(2)</sup>  
(En porcentaje del PIB regional)



(1) Tercer trimestre de 2011 (2) En porcentaje del PIB nacional.  
Fuente: Banco de España.

Por otro lado, la holgura fiscal que muestra Madrid podría no estar reflejando el endeudamiento real de esta Comunidad dado que en la construcción de infraestructuras y en la provisión de servicios, singularmente los sanitarios, ha optado ampliamente por fórmulas de colaboración público-privada que entrañan obligaciones de pago futuras pero que no computan, no ya como déficit, sino tampoco como deuda consolidable de la Administración autonómica<sup>15</sup>.

En cualquier caso, y a pesar de que ni las Comunidades ni la Administración central presentan niveles de endeudamiento exagerados en comparación con los

14. Se estima que alcanza el 21% en la C. Valenciana, el 23% en Cataluña, el 20% en Castilla-La Mancha y el 19% en Baleares. Véase RUIZ-HUERTA, J. y GARCÍA, M.A. (2012), pág. 21.

15. Destaca la construcción y gestión de hospitales mediante la denominada Private Finance Initiative, importada del Reino Unido, por la que el sector privado construye el hospital y lo gestiona a cambio de un arrendamiento anual o canon, que computa como gasto corriente, y a través del que el privado recupera año a año la inversión, los costes de mantenimiento y el interés, sin que lo adeudado compute como pasivo de la Administración. Véase FERNÁNDEZ LLERA (2009).

países de nuestro entorno, a partir de la segunda mitad de 2010, y a diferencia de lo que ocurría hasta entonces, todas las Administraciones han encontrado enormes dificultades para captar financiación en los mercados a un coste razonable, igual que el resto de los países periféricos de la Eurozona. Esta situación y el propósito de recuperar la confianza de los inversores llevaron al Gobierno, no sólo a poner en marcha una estrategia coordinada de consolidación presupuestaria acelerada, sino a reforzar la legislación de estabilidad presupuestaria. Esta situación llevó a la reforma acelerada al final de 2011 del art. 135 de la Constitución española, con el apoyo de los dos partidos mayoritarios y la oposición del resto de los grupos del arco parlamentario. Además, en desarrollo de la previsión constitucional, se ha aprobado el Proyecto de Ley de reforma de la legislación de estabilidad presupuestaria, que extrema las exigencias de disciplina presupuestaria, estableciendo un déficit estructural nulo para todas las Administraciones Públicas, aunque aceptando la posibilidad de déficit cíclicos en caso de situaciones extraordinarias de crisis o grave estancamiento de la economía. Adicionalmente, se establece un límite al crecimiento del gasto, así como criterios para reforzar los mecanismos de prevención y de sanción en caso de incumplimiento, en línea con los planteamientos de la Unión Europea.

Los límites de déficit y deuda marcados para las Comunidades en el marco de la estrategia de consolidación fiscal establecida por el Gobierno (-1,5% del PIB en 2012) parecen en algunos casos difíciles de alcanzar, teniendo en cuenta las situaciones de partida de algunas Comunidades. Se ha estimado que el ajuste en términos de deuda correspondiente a las Comunidades se eleva a 10 puntos del PIB<sup>16</sup>, un porcentaje muy difícil de lograr sin afectar a los servicios públicos fundamentales que gestionan las Comunidades. En este sentido, y si bien es verdad que el ajuste programado para la Administración central es mayor, la mayor holgura de que dispone este nivel para limitar el déficit y reducir la deuda, sobre todo tras la flexibilización del objetivo de 2012, van a exigir un mayor compromiso del Estado con las Comunidades para atender los graves problemas actuales. En este sentido, la reciente articulación de una línea de crédito privilegiado para atender los pagos pendientes a proveedores, fundamentalmente de productos farmacéuticos y tecnología sanitaria, constituye una medida positiva. Además, debería articularse un apoyo más claro y decidido del Gobierno central a las políticas de endeudamiento de las Comunidades, ampliando su estrategia de defensa de la economía española para incluir a los gobiernos territoriales a efectos de facilitar la colocación de sus títulos de deuda y captar inversores.

En todo caso, además de atender a las exigencias europeas de consolidación, es necesaria una mayor coordinación presupuestaria, pero no sólo para lograr unas cifras de déficit o deuda acordes con los objetivos programados, sino para mejorar la eficiencia y la eficacia de la actuación de todas las administraciones públicas y, en última instancia, para perfeccionar el funcionamiento del Estado autonómico. En este sentido, la crisis fiscal por la que atravesamos debería servir de acicate para abordar las reformas pendientes en relación con la modernización de la gestión presupuestaria, la mejora de los sistemas de información contable y estadística de los sectores públicos autonómicos, la implantación de

---

16. PRIETO, J. y CANTALAPIEDRA, C. (2011), pág. 59.

una cultura de evaluación de las políticas públicas y, en general, el aumento de la transparencia en la actuación de los poderes públicos<sup>17</sup>.

## Reflexiones finales

Como hemos tenido ocasión de comprobar, la crisis económica se ha manifestado con gran intensidad en todas las CCAA, aunque se observan elementos diferenciales entre las mismas. Las diferencias en términos de crecimiento económico y tasas de paro se explican por diversos factores, como el peso previo del sector inmobiliario, la capacidad industrial y exportadora de las Comunidades, el nivel de endeudamiento de las empresas y las familias, y el tamaño relativo de la administración pública.

La conexión entre los sectores públicos autonómicos y la crisis económica es bidireccional. Por un lado, la crisis económica, fundamentalmente en forma de crisis financiera e inmobiliaria, se ha trasladado a las cuentas públicas originando déficit abultados y aumento del endeudamiento público, debido al desplome brusco de ingresos, que estaban muy ligados a la actividad inmobiliaria<sup>18</sup>, y al desarrollo de políticas discrecionales de impulso de la actividad y el empleo desarrolladas en los dos primeros años de crisis. Las políticas fiscales expansivas desplegadas entonces por las Comunidades en paralelo a las del Estado explican en buena medida la leve recuperación económica experimentada en 2010 y primera parte de 2011. Sin embargo, el ajuste fiscal brusco y generalizado, en forma de recorte de gasto y aumento de impuestos, que comienza a instrumentarse en la segunda mitad de 2010 (en las CCAA ya entrado el año 2011), explica en buena medida el significativo deterioro de la actividad económica en el último trimestre de 2011, el agravamiento de las tensiones fiscales y, lo que es peor, el empeoramiento de las perspectivas de crecimiento a medio plazo.

El análisis funcional del gasto recogido en las páginas anteriores, expresa claramente la importancia del gasto social como componente fundamental de los presupuestos autonómicos, lo que, como es obvio, resulta consistente con el reparto competencial y el hecho de que los principales servicios de bienestar del Estado son gestionados en la actualidad por las Comunidades. Esta especialización del gasto nos lleva a dos consideraciones adicionales: Por una parte, el gasto social (sanidad, educación, protección social...) es intensivo en factor trabajo, lo que implica que las políticas de recorte acaban manifestándose en aumentos del desempleo, agravando la situación actual. Además, aunque existan problemas de deficiente o ineficiente gestión de los servicios, o distintos casos de corrupción, no debe extenderse su alcance para poner en cuestión el funcionamiento de los gobiernos autonómicos, especializados en la gestión de los servicios mencionados, que son objeto de una demanda creciente (en cantidad y calidad)

---

17. Véase en este sentido Monasterio y Fernández Llera (2008).

18. Los ingresos tributarios autonómicos más afectados por el pinchazo de la burbuja inmobiliaria son los provenientes del IVA (cedido al 50%), que grava la compra de vivienda nueva, y del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales (cedido al 100%), que grava la compra de vivienda usada.



por parte de los ciudadanos. Las ineficiencias y los problemas de gestión de las Comunidades no difieren demasiado, en todo caso, de lo que ocurre en otros niveles de administración y, como se pone de manifiesto en las encuestas de opinión mencionadas, los argumentos a favor de la descentralización (cercanía de instituciones y personas, autogobierno y defensa de intereses autonómicos o aspectos culturales e identitarios) mantienen en la actualidad plena vigencia.

No parece que se pueda poner en cuestión el modelo autonómico español, ni que tenga sentido la centralización de servicios, aunque sea necesario reconocer los problemas principales del modelo y comenzar a proponer alternativas que puedan ser asumidas con carácter general en una línea de coordinación y articulación institucional acorde con el momento que vivimos en el contexto global. En este sentido, por ejemplo, sería un buen momento para abordar las reformas compartidas ampliamente por las diferentes instancias concernidas, tendentes a mejorar la eficiencia en la provisión descentralizada de servicios sanitarios sin menoscabo de la calidad y equidad del servicio<sup>19</sup>.

Por el lado de los ingresos, y dada la importancia de los servicios que prestan las Comunidades, podría ser interesante que el Estado articulara algunas transferencias finalistas, de carácter temporal, por ejemplo reforzando el Fondo de Cohesión Sanitaria, sobre todo si consigue allegar fondos europeos adicionales para impulsar el crecimiento. Por su parte, parece oportuno reconsiderar la recuperación de la imposición sobre la riqueza, cedida a las Comunidades, en su doble manifestación, Patrimonio y Sucesiones y Donaciones. En un contexto recesivo como el actual, el aumento coordinado de la presión fiscal sobre la riqueza, se muestra como una de las medidas autonómicas de ajuste con menos efecto sobre la demanda agregada, dado que recae en los ciudadanos que tienen más propensión al ahorro.

En todo caso, la colaboración entre los diversos niveles de Administración y el apoyo decidido a las Comunidades desde el Gobierno central en el período más duro de la crisis parece indispensable para cumplir con los objetivos de estabilización marcados y sin hipotecar los servicios sociales básicos que hoy gestionan las CCAA.

---

19. La centralización de los sistemas de compras para lograr influencia en los precios de los insumos sanitarios, particularmente tecnología y medicamentos, pero también equipamientos y material sanitario; la articulación de medidas, fundamentalmente de oferta, para el uso racional de los medicamentos; el desarrollo de sistemas de evaluación de tecnologías sanitarias para decidir su incorporación al sistema sobre la base de sólida evidencia científica acerca de su eficacia; el impulso de las políticas de salud preventivas para garantizar estilos de vida saludables y prevenir enfermedades evitables; el refuerzo de los medios y la capacidad resolutoria de la atención primaria, y su conexión con los servicios sociosanitarios; y el desarrollo de sistemas de información potentes que permitan evaluar el desempeño del sistema sanitario a la luz de los principios de eficacia, eficiencia y equidad. Véase CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2010).

## Referencias bibliográficas

- ANCHUELO, A. y GARCÍA, M.A. (2010): *La Economía edificada sobre la arena*. Editorial ESIC, Madrid.
- CARBÓ, S.; MANSILLA, J.M. y RODRÍGUEZ, F. (2011): “El balance financiero regional: un desapalancamiento progresivo”, en *Cuadernos de información económica*. N° 220. FUNCAS.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2010): *Informe sobre desarrollo autonómico, competitividad y cohesión social en el sistema sanitario*.
- FERNÁNDEZ LLERA, R. (2009): “Colaboración público privada como elusión de la estabilidad presupuestaria”, en *Revista de Estudios Regionales*, Vol. Ext. VIII, págs. 337-350.
- GOIKOETXEA, I. y CANTALAPIEDRA, C. (2011): “La deuda de las Comunidades autónomas”, en *Cuadernos de Información Económica* n° 220, págs. 71-79.
- HERRERO, A. (2012): “Financiación autonómica y pacto fiscal”, en *Economistas 129 España 2011: un balance* (En prensa).
- MONASTERIO, C. y FERNÁNDEZ LLERA, R. (2008): “Hacienda autonómica, reglas fiscales y modernización presupuestaria”, en *Presupuesto y Gasto Público* n° 51, págs. 83-106.
- PRIETO, J. y CANTALAPIEDRA, C. (2012): “El mercado de deuda pública de las comunidades autónomas” *Cuadernos de Información Económica* n° 226, págs. 51-62
- RAMOS, M. y MIYAR, M. (2012): “La opinión pública ante el Estado de las Autonomías: indicios de un apoyo social declinante en tiempo de crisis” *Cuadernos de Información Económica* n° 226, págs. 189-199.
- REGISTRO DE ECONOMISTAS ASESORES FISCALES (2012): *Panorama de la fiscalidad autonómica y foral 2012*.
- RUIZ-HUERTA, J. y GARCÍA, M.A. (2012): El endeudamiento de las Comunidades Autónomas: límites y problemas en el contexto de la crisis económica. REAF (pendiente de publicación) IEA. Barcelona, 2012
- RUIZ-HUERTA, J.; BENYAKHLEF, M. y VIZÁN, C. (2010): “Las Comunidades Autónomas ante la crisis económica: impacto territorial de la recesión, políticas autonómicas de reactivación y tensiones en las cuentas públicas”, Aja, E. (Dir.) (2010), *Informe de Comunidades Autónomas 2009*. Instituto de Derecho Público.
- VIZÁN, C. (2010): “Situación de las cuentas públicas y retos de la política fiscal en España”, en *Gaceta Sindical. Reflexión y Debate*, núm. 15. Fundación 1º de Mayo.

# DERECHOS SOCIALES, CRISIS ECONÓMICA Y PRINCIPIO DE IGUALDAD

Marcos Vaquer Caballería

*Alguno replicará: qué bonito lo que estás diciendo. Pero ¿dónde está el dinero para hacer todo esto?*

*Yo estoy tan lejos de creer que ha de sobrar como cierto de que ha de haber suficiente para hacer frente no sólo a las necesidades cotidianas sino también a las extraordinarias, que en gran cantidad aparecen a veces en cualquier ciudad.*

Juan Luis Vives

*De subventione pauperum* (1526)<sup>1</sup>

## **Cambios recientes y situación actual de las prestaciones sociales tras cuatro años de crisis económica: su incidencia sobre el Estado social**

La economía pública española, que había llegado a presentar superávit en los ejercicios precedentes, entró en déficit a partir de 2008, que alcanzó su máximo en 2010 y que, aunque ha empezado a reducirse a partir de 2011, debe aún disminuir sensiblemente para alcanzar los objetivos marcados por el pacto de estabilidad en la Unión Europea.

Entre otras medidas, este objetivo de reducción del déficit ha desencadenado sucesivos recortes en los presupuestos públicos de gasto, ya sea del Estado, de las CCAA o de los entes locales. A ello obliga no sólo el volumen del déficit sino también su composición: en una coyuntura de crisis económica, en la que ha caído la actividad y más aún el empleo, descenden los ingresos fiscales al tiempo que se eleva el gasto provocado por los “estabilizadores automáticos”, tales como las prestaciones por desempleo, lo que deja escaso margen en el corto plazo para la financiación de otros programas de gasto, que no estén comprometidos por ley o por obligaciones internacionales o de carácter plurianual. Esto sitúa en el punto de mira a las operaciones corrientes y, en particular, al llamado “gasto social”.

En el caso español, la contracción que describimos es especialmente intensa dentro del panorama europeo, porque aquí la crisis financiera internacional se ha visto agravada por una crisis del sector inmobiliario devastadora, no ya sólo por el peso relativo de este sector en nuestra estructura económica y por su ca-

---

1. Traducción de Luis Fraile Delgado, *El socorro de los pobres. La comunicación de bienes*, Madrid, Tecnos, 1997, pág. 96.

rácter muy intensivo en empleo poco cualificado, sino también por su altísimo apalancamiento, que habíamos financiado en el mercado hipotecario generando un enorme volumen de deuda privada exterior que lastra pesadamente la reactivación del crédito.

Así pues, nos vemos abocados a un ajuste especialmente intenso. Pero no es esta nuestra única peculiaridad: también es forzoso observar que emprendemos tan penoso camino cuando aún no habíamos consolidado nuestro Estado de bienestar en niveles homologables a los de nuestros países vecinos.

Según el Banco de España, en 2007 (último año previo al estallido de la crisis y con información completa disponible), nuestro producto interior bruto ya alcanzaba el 96,2% del nivel medio de la Unión Económica y Monetaria (UEM) y, sin embargo, nuestro gasto público en educación todavía representaba un 84,1%, el gasto sanitario un 82,5%, el dedicado a seguridad social un 74,9% y el de vivienda sólo un 45% de la media en la UEM.

En el caso de la salud, existen evidencias que permiten afirmar que disfrutamos de uno de los mejores sistemas públicos de salud del mundo, por lo que la relativa escasez de recursos públicos a él dedicados no debe interpretarse como ineficacia del derecho a la salud, sino más bien como eficiencia en su consecución. Según las *Estadísticas sanitarias mundiales* de la OMS, España ocupa posiciones elevadas no sólo en esperanza de vida, sino también en cobertura de los servicios y en medios sanitarios, homologables o incluso por encima de otros países avanzados que gastan mayor proporción de su PIB en sanidad. Pero en materia de educación o de vivienda la situación es algo diversa: los sucesivos Informes PISA (*Programme for International Student Assessment*) de la OCDE o los datos comparativos disponibles sobre esfuerzo de acceso a la vivienda o emancipación de los jóvenes, respectivamente, nos hablan más bien de un largo recorrido pendiente para fortalecer la efectividad de estos derechos en nuestro país.

Paradójicamente, España y otros países del sur de Europa especialmente azotados por la crisis están a la vanguardia de la constitucionalización de los derechos económicos, sociales y culturales. En efecto, las de Grecia (1975), Portugal (1976) y España (1978) conforman una generación de constituciones destacada por su ambición en la proclamación de derechos al servicio del principio de cohesión o solidaridad social<sup>2</sup>. Como los derechos a la educación, a la salud o a la vivienda, por ejemplo, que se acompañan de mandatos correlativos de acción positiva o de prestación dirigidos a los poderes públicos.

Más aún: en algunos casos, a fuer de garantizar una prestación pública, la Constitución también condiciona su forma de financiación, de manera que su cumplimiento no compromete sólo el ejercicio de las potestades de regulación y organización de las prestaciones, sino también el ejercicio de la capacidad fi-

---

2. El principio de cohesión social lo afirma, por ejemplo, el art. 3 del Tratado de la Unión Europea y su Declaración de Derechos Fundamentales dedica un capítulo a los que llama derechos de solidaridad. La solidaridad social es, asimismo, un principio constitucional expreso en Italia o en Portugal, por ejemplo. En España, puede interpretarse que es un principio implícito de nuestra Constitución, al que en efecto se ha referido su máximo intérprete en las SSTC 134/1987, de 21 de julio (F.J. 5º), y 100/1990, de 30 de mayo (F.J. 2º) (VAQUER, 2002: 65-74).

nanciera del Estado. Así, por ejemplo, el art. 16 de la Constitución helena no sólo dispone que la educación obligatoria durará como mínimo 9 años, sino que a continuación reza: “Todos los helenos tendrán derecho a la instrucción *gratuita* en todos sus grados en los establecimientos del Estado. El Estado prestará *ayuda económica* a los estudiantes que se distinguen entre los demás, así como a los que necesitan asistencia o protección particular, en función de sus capacidades.” Por su parte, el art. 63 de la Constitución portuguesa atribuye al Estado el deber no sólo de organizar y coordinar, sino también *subvencionar* un sistema de seguridad social. Su art. 64 afirma que el derecho a la protección de la salud se realiza “mediante un servicio nacional de salud universal y general y, atendiendo a las condiciones económicas y sociales de los ciudadanos, tendente a la *gratuidad*”. Y su art. 74 manda al Estado “establecer progresivamente la *gratuidad* de todos los niveles de enseñanza” (las cursivas son mías).

Como se observa, todos los preceptos citados en el párrafo anterior se refieren a la educación o la seguridad social. En estas materias es, en efecto, donde se concentran los mandatos prestacionales constitucionalmente más determinados. También en España -aunque nuestra Constitución ha sido más comedida al comprometer el gasto público- puede observarse una gradación en la determinación constitucional de las prestaciones sociales, que no es ni mucho menos uniforme.

Sólo la educación constituye un derecho fundamental de la Sección 1ª del Capítulo II de la Constitución española. Además, el art. 27 llega a mandar a los poderes públicos crear centros docentes y proclama el carácter obligatorio y gratuito de la enseñanza básica. Por su parte, el art. 41 manda a los poderes públicos mantener “un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos”, mientras que en materia de salud el art. 43 exige “las prestaciones y servicios necesarios”, sin especificar si deben o no ser públicos, y para la vivienda el art. 47 ya tan sólo manda “promover las condiciones necesarias”. Probablemente, el constituyente no fue ajeno al distinto grado de desarrollo de los sistemas prestacionales existentes en las cuatro materias aludidas en aquel momento. Y, a la vista de dicha situación y del distinto grado de compromiso constitucional, se comprende que hoy tanto la educación como la seguridad social y la sanidad hayan sido desarrollados por el legislador como derechos subjetivos de prestación plenos, sustentados en sistemas prestacionales universales muy sofisticados y costosos, mientras que la vivienda diste de serlo.

Como es sabido, la plena eficacia como derechos subjetivos de los “principios rectores” recogidos en el capítulo III del Título I de nuestra Constitución pasa por su desarrollo legislativo (art. 53.3 CE). Y la legislación de desarrollo de la Constitución (incluida la preconstitucional que ha asumido sobrevenidamente esta función) ha ido configurando, en efecto, derechos subjetivos de prestación perfectos en alguna de estas materias. Primero, en educación y en seguridad social, de la que después se desgajaría la sanidad cuando se configura el sistema nacional de salud. El “cuarto pilar” o sistema prestacional garantizado por ley en España desde hace poco más de un lustro es el de la dependencia. Y sin tanta ambición sistemática ni alcance universal, el legislador también empezó en los años previos a la crisis a configurar y garantizar como derechos subjetivos ple-

nos algunas prestaciones sociales tales como las rentas mínimas de inserción y los servicios sociales básicos o garantizados (TORNOS, 2005: 378-388) y residenciales, tales como alojamientos para los “sin techo” y otras personas en estado de necesidad o la renta básica de emancipación para los jóvenes (VAQUER, 2011a: 59-71).

Por último y ya mientras se gestaba la crisis económica, la última generación de Estatutos de Autonomía ha intermediado entre la Constitución y las leyes ordinarias de desarrollo, desarrollando y ampliando los citados principios y derechos del Capítulo III de aquélla. El abanderado y más notorio caso es el del Estatuto de Cataluña de 2006. Por lo que se refiere a la dimensión financiera de estas prestaciones, el Estatuto añade en su art. 21 a la gratuidad de la enseñanza obligatoria la de “los demás niveles que se establezcan por Ley” y afirma el derecho “a disponer, en los términos y condiciones que establezcan las Leyes, de ayudas públicas para satisfacer los requerimientos educativos y para acceder en igualdad de condiciones a los niveles educativos superiores”, en el art. 23, el “derecho a acceder en condiciones de igualdad y gratuidad a los servicios sanitarios de responsabilidad pública, en los términos que se establecen por Ley”, y en el art. 24 afirma que “las personas o las familias que se encuentran en situación de pobreza tienen derecho a acceder a una renta garantizada de ciudadanía que les asegure los mínimos de una vida digna, de acuerdo con las condiciones que legalmente se establecen”.

Como es conocido, el TC se ha pronunciado sobre la eficacia de estos “derechos” estatutarios, negando que puedan ser ni afectar a los derechos fundamentales pues éstos “son, estrictamente, aquellos que, en garantía de la libertad y de la igualdad, vinculan a todos los legisladores” y en consecuencia sólo pueden ser “tales, justamente, por venir proclamados en la norma que es expresión de la voluntad constituyente”, mientras que los proclamados en los estatutos son “derechos que sólo vinculen al legislador autonómico ... y derechos, además, materialmente vinculados al ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma” (STC 31/2010, de 28 de junio, F.J. 16º). Hasta aquí una interpretación sobre la eficacia de los derechos estatutarios y su relación con los derechos constitucionales fundamentada en la posición que ocupan sus respectivas fuentes en el ordenamiento jurídico. Lo sorprendente, a mi juicio, es que a este razonamiento le sigue otro regresivo y poco matizado sobre la naturaleza de los derechos sociales, ya sea constitucional o estatutaria su fuente:

“Ahora bien, bajo la misma categoría “derecho” pueden comprenderse realidades normativas muy distintas, y será a éstas a las que haya de atenderse, más allá del puro *nomen*, para concluir si su inclusión en un Estatuto es o no constitucionalmente posible. En efecto, ya en la propia Constitución bajo el término “derecho” se comprenden tanto verdaderos derechos subjetivos como cláusulas de legitimación para el desarrollo de determinadas opciones legislativas, si bien en ambos casos se trata siempre, al cabo, de mandatos dirigidos al legislador, bien imponiéndole un hacer o una omisión que se erigen en objeto de una pretensión subjetiva exigible ante los Tribunales de justicia; bien obligándole a la persecución de un resultado sin prescribirle específicamente los medios para alcanzar-

lo y sin hacer de esa obligación el contenido de ningún derecho subjetivo, que sólo nacerá, en su caso, de las normas dictadas para cumplir con ella. Normas, en definitiva, que prescriben fines sin imponer medios o, más precisamente, que proveen a la legitimación de la ordenación política de los medios públicos al servicio de un fin determinado.”

La proclamación por la Constitución de un bien jurídico como un “derecho” no puede ser un *flatus vocis*, ya que “nuestro texto constitucional no consagra derechos meramente teóricos o ilusorios, sino reales y efectivos” según doctrina reiterada del Alto Tribunal (por todas, STC 12/1994, de 17 de enero, F.J. 6º). Luego tampoco puede interpretarse como una mera licencia literaria para expresar una “cláusula de legitimación para el desarrollo de determinadas opciones legislativas”, habida cuenta de que tales opciones no requieren legitimación constitucional expresa en un Estado democrático, donde por el contrario caben todas las que no sean contrarias al orden constitucional.

Y si lo que ha pretendido afirmarse es que estos preceptos prescriben fines con el único fin de legitimar su ponderación con otros derechos y “opciones legislativas” limitadoras de estos últimos, como por ejemplo el de propiedad por el derecho a la vivienda, o el de libre empresa por el derecho al medio ambiente, hay que responder que se está igualmente devaluando el texto constitucional, pues para este viaje no hacían falta tales alforjas: la propiedad está en todo caso delimitada por su función social, que cumple determinar al legislador (art. 33 CE), y la libertad de empresa por la ordenación de la economía (art. 38 CE). De la simple lectura de los arts. 45 y 47, por seguir con los ejemplos puestos, se infiere claramente que su función constitucional va más allá de una “cláusula legitimadora” de opciones legislativas o de la limitación de otros derechos.

Es cierto que no todos los derechos constitucionales o estatutarios despliegan la misma eficacia, pues tampoco tienen el mismo objeto, los mismos sujetos ni el mismo contenido. Pero no podemos seguir haciendo una interpretación *tópica* del Título I de la Constitución, sobre la que debe primar una interpretación *sistemática y finalista* capaz de descubrir las relaciones existentes entre ellos al servicio de la dignidad de la persona (VAQUER, 2002: 91-94 y 2011a: 37-52) y de relativizar las fronteras entre derechos de libertad, de participación y de prestación y entre derechos subjetivos y principios objetivos o mandatos al legislador, como propugna la doctrina más progresiva en la materia (PRIETO SANCHÍS, 1995, FERRAJOLI, 1999, PAREJO, 2002, ABRAMOVICH y COURTIS, 2005, PISARELLO, 2009). En todos los bienes jurídicos protegidos en el Título I de la Constitución podemos hallar una diversa combinación de todo ello, por lo que las diferencias son de grado, no de esencia.

En efecto, la efectividad de la libertad requiere prestaciones públicas (por ejemplo, en policía de seguridad para prevenir sus violaciones o en administración de justicia para repararlas), del mismo modo que los derechos de prestación demandan libertad en su disfrute (por ejemplo, consentimiento informado para un tratamiento de salud o ausencia de acoso inmobiliario en el disfrute de la vivienda). Las libertades públicas y demás derechos constitucionales tienen también una dimensión objetiva trascendente, como principios del ordenamiento, por su relevancia para el orden político y la paz social, y no por ello pierden su

condición de derechos subjetivos. La educación o la tutela judicial efectiva son derechos fundamentales, pese a tener un contenido eminentemente prestacional. El contenido central de la propiedad es una libertad, y sin embargo es un derecho de carácter estatutario y configuración legal. Y los derechos sociales o de tercera generación tienen un contenido preponderantemente prestacional, que los hace necesariamente relativos (GARCÍA MACHO, 1982: 97) o condicionados (CARRO y MÍGUEZ, 2011: 396-397) y de configuración legal, pero ello no priva a su eficacia de toda dimensión subjetiva, como derechos *in fieri*, que el legislador de desarrollo no sólo puede sino que *debe* perfeccionar, instituyendo la provisión de medios adecuados y también de resultados demandables judicialmente.

Los derechos sociales, en suma, no se proclaman en el capítulo III del Título I de la Constitución sólo como principios o mandatos, sino que tienen también una dimensión subjetiva: la tienen *per relationem* con otros derechos constitucionales (igualdad, integridad física y moral, inviolabilidad del domicilio, etc.) y la tienen también *per se* de forma inmediata, aunque limitada porque su plena justiciabilidad pasa por su desarrollo legal. Pero la identificación entre derecho y acción es más propia del Estado liberal que del social, e incluso puede ser un sarcasmo cuando nos referimos a derechos cuyos titulares pueden ser pobres y excluidos sociales, cuyo acceso a la tutela judicial es escaso. De hecho, la propia Constitución contempla otras garantías de los derechos constitucionales además de la acción judicial: en el propio art. 54 instituye el Defensor del Pueblo para la defensa de los derechos comprendidos en el Título I, y a estos efectos no parece haber reparos en que tales derechos incluyen los sociales del Capítulo III.

En todo caso, una cosa es la eficacia (entendida como capacidad para producir efectos jurídicos) y otra muy distinta la efectividad (realización o cumplimiento de tales efectos) de estos derechos y mandatos, que ya hemos visto que era dudosa en España incluso antes de irrumpir la crisis y que se cuestiona hoy abiertamente. Pero esto no puede escandalizarnos o siquiera extrañarnos. La Constitución portuguesa también proclama el principio de “subordinación del poder económico al poder político democrático” en su art. 80, así que un *jurista persa* recién llegado al país vecino empezaría por afirmar que la coyuntura actual es expresamente inconstitucional, globalmente considerada y en puridad.

### **La ponderación entre derechos sociales y estabilidad presupuestaria tras la modificación de la Constitución**

Después de tres décadas de inmovilismo constituyente (que no de inmovilidad constitucional, ya que nuestra Constitución ha mutado su sentido y alcance, sobre todo a partir de nuestra adhesión a las comunidades europeas) sólo interrumpidas por la modificación del art. 13 de la Constitución requerida para dar cumplimiento a los Tratados comunitarios, las Cortes Generales han modificado el art. 135 de la Constitución española en 2011 por un procedimiento de urgencia, por lectura única y sin referéndum que ha supuesto un récord de celeridad, hasta el punto de que habría sido legalmente imposible alterar con la misma prontitud cualquier reglamento ejecutivo de una ley cualquiera. En efecto, la proposición conjunta de los grupos socialista y popular tuvo entrada en el



Congreso el 26 de agosto y la reforma fue sancionada, promulgada y publicada en todas las lenguas oficiales el 27 de septiembre, fecha en la que entró en vigor (si bien los límites de déficit estructural que establece lo harán a partir de 2020).

Lo primero que cabe destacar del nuevo precepto es su extensión: de las mayores de todos los artículos de la Constitución española y desde luego muy superior a la de los dos escuetos apartados que dedicaba su redacción original a regular la emisión y liquidación de deuda pública del Estado, lo que ya nos indica la importancia atribuida ahora por el legislador constituyente al principio de estabilidad presupuestaria.

Porque el principio de estabilidad presupuestaria enunciado en el apartado 1 es el fundamento y fin de toda la nueva regulación. Y su determinación se articula a partir de dos criterios complementarios: los de limitación y control del déficit público estructural (ap. 2) y de la deuda pública (ap. 3), pues una y otra magnitud expresan o revelan la situación y la tendencia, respectivamente, de la economía pública de un país. No se trata aquí de analizar exhaustivamente el nuevo principio de estabilidad presupuestaria, su alcance y los criterios para su determinación espacio-temporal, sino sólo de reflexionar brevemente acerca de su incidencia sobre la cláusula del Estado social.

Aunque sin duda relacionada con la de “estabilidad económica” del art. 40.1 CE, ésta de “estabilidad presupuestaria” es una noción más específica y, por ello mismo, diferente. En efecto, tal y como aparece enunciada en el art. 40 CE, la estabilidad económica es una orientación general de la política económica que puede incluir la estabilidad presupuestaria pero que, de hecho, no alude expresamente a ella sino a valores cuya realización puede verse comprometida –al menos a corto plazo- por una férrea estabilidad presupuestaria, como son “el progreso social y económico” y el “pleno empleo”. Así planteada, la estabilidad económica no pugna con la cohesión social, sino que contribuye a ella. Y la relajación presupuestaria coyuntural o contracíclica para estimular la actividad económica y el empleo en tiempos de crisis era una opción constitucionalmente legítima al amparo del art. 40 CE, entre otras opciones de política económica. Sin embargo, este margen de apreciación empezó a restringirse por virtud del Derecho originario de la Unión Europea -cuyo Tratado de Funcionamiento manda en su art. 126 a los Estados miembros evitar déficits públicos excesivos, otorga a la Comisión poderes de supervisión de la disciplina presupuestaria y al Consejo para declarar y corregir los déficits excesivos<sup>3</sup>- y queda ahora muy limitado en el marco de la nueva redacción del art. 135 de la Constitución.

Más allá de este principio abierto de estabilidad económica, hasta ahora las normas de gestión económica del sector público contenidas en la Constitución española operaban en un plano exclusivamente modal: contenían criterios sustantivos pero instrumentales (como los de progresividad de los tributos y de eficiencia y economía del gasto público: 31.2) y reservas de ley (para establecer

---

3. Análogamente a la nueva redacción de nuestra Constitución, los criterios de referencia sobre disciplina presupuestaria del Tratado son los de proporción del déficit público y de la deuda pública con el PIB, y los valores máximos de referencia fijados en el Protocolo anejo son, respectivamente, del 3 y del 60%.

tributos: art. 133, para presupuestar los ingresos y gastos del sector público: art. 134, para autorizar la emisión de deuda: art. 135). La principal novedad de la reforma hecha radica en que introduce un verdadero principio, el de estabilidad presupuestaria, que ya no cabe utilizar sólo instrumentalmente para aplicar los fines constitucionales, sino que se erige en un fin en sí mismo (de ahí su plasmación en un principio, definible en la concepción de Robert Alexy como un “mandato de optimización”) que habrá que ponderar con los principios y derechos constitucionales vigentes hasta ahora. Dicha ponderación puede expresarse así: máxima consecución de los principios y derechos del Estado social con mínima desviación de la estabilidad presupuestaria.

El preámbulo de la reforma constitucional alude a este cambio axiológico cuando expone que con ella “la estabilidad presupuestaria adquiere un valor verdaderamente estructural y condicionante de la capacidad de actuación del Estado, del mantenimiento y desarrollo del Estado Social que proclama el art. 1.1 de la propia Ley Fundamental y, en definitiva, de la prosperidad presente y futura de los ciudadanos. Un valor, pues, que justifica su consagración constitucional, con el efecto de limitar y orientar, con el mayor rango normativo, la actuación de los poderes públicos.”

Así pues, a partir de ahora, los poderes públicos deberán perseguir conjuntamente los objetivos de optimización de las prestaciones sociales (educación, cultura, sanidad, protección social, dependencia, vivienda) y de estabilidad presupuestaria, ponderando entre ellos según sean las necesidades sociales, de un lado, y de otro las disponibilidades y previsiones presupuestarias en cada momento y lugar.

Pero además, en segundo lugar, ahora se atribuye rango constitucional a los límites máximos al déficit estructural y a la deuda pública que se fijen mediante ley orgánica, a la que la Constitución remite. Mientras que nunca ha establecido –ni por sí misma ni por remisión– límites mínimos a las prestaciones sociales a que tienen derecho los ciudadanos (salvedad hecha de la educación obligatoria gratuita), los cuales quedan en manos de la legalidad ordinaria y muchas veces diferidos incluso a normas de rango reglamentario por su mutabilidad coyuntural, como ocurre con las prestaciones básicas o garantizadas del sistema nacional de salud o de los sistemas autonómicos de servicios sociales.

Esta asimetría provoca que, una vez alcanzados o superados los límites del déficit o de la deuda, ya no quepa ponderación alguna con el principio de estabilidad presupuestaria, sino que será de aplicación la regla prohibitiva de toda pretensión de desarrollo o ampliación de los derechos sociales que conlleve aumento del gasto público. Expresado en otros términos: en ese supuesto de hecho, la estabilidad presupuestaria ya no opera como principio o “razón prima facie” requerida de determinación y ponderación, sino como regla o “razón definitiva” (según la conocida terminología de Alexy) de carácter prohibitivo. Y lo que era un juicio de ponderación queda reducido a un juicio de subsunción.

En situaciones de crisis económica, suele aumentar el déficit público (disminuye la recaudación tributaria) pero también aumentan las necesidades sociales a las que subviene la actividad prestacional de la Administración (prestaciones

técnicas o de servicios y prestaciones dinerarias como las pensiones por desempleo, por ejemplo) y, por tanto, se hace más patente la tensión entre los principios de estabilidad presupuestaria y de solidaridad o cohesión social. Pues bien, si se supera el déficit estructural máximo, el restablecimiento del equilibrio presupuestario impedirá cualquier regla o medida social que aumente el gasto mientras no se arbitren otras que reduzcan otros gastos públicos o aumenten los ingresos en igual o mayor medida.

Esta prevalencia será la regla general y la excepción sólo operará “en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado”. Un supuesto de hecho ciertamente indeterminado, por no decir impreciso: ¿qué es la “sostenibilidad social del Estado”? y ¿cuándo una “situación de emergencia extraordinaria” escapa al control del Estado y la perjudica “considerablemente”?

Su determinación se remite a la ley orgánica llamada a cumplir una función de desarrollo constitucional en esta materia<sup>4</sup> e integrarse en el bloque de la constitucionalidad. Por ello mismo, la Ley no debe ser demasiado rígida ni en la fijación de los valores limitativos del déficit y de la deuda ni en la determinación de los supuestos de excepción, pues si cayera en la tentación de blindar una opción de política económica hasta el punto de excluir a otras alternativas, vulneraría la cláusula de Estado democrático y su valor superior del pluralismo político (art. 1.1 CE), por cuya virtud las Cortes Generales ejercen anualmente la potestad presupuestaria a iniciativa del Gobierno en la Ley de presupuestos (art. 66.2 y 134 CE).<sup>5</sup>

Dentro de la familia de los derechos constitucionales, sin duda los más frágiles y sensibles a los recortes presupuestarios son los derechos económicos, sociales y culturales. Por varias razones. Una de ellas es su relativa juventud: son la última generación de derechos constitucionales, incorporados a algunas las Constituciones más modernas a partir de la configuración de la cláusula del Estado social. Otra se debe a su contenido, pues constituyen derechos de prestación cuya efectividad requiere mayor medida de gasto público. Lo primero hace que estén menos consolidados política, social y jurídicamente, lo segundo los

4. Estamos, como ha afirmado la STC 157/2011, de 18 de octubre, y han reiterado otras sucesivas hasta la 203/2011, de 14 de diciembre, “ante un mandato constitucional que, como tal, vincula a todos los poderes públicos y que por tanto, en su sentido principal queda fuera de la disponibilidad -de la competencia- del Estado y de las CCAA. Cuestión distinta es la de su desarrollo, pues aquel sentido principal admite diversas formulaciones, de modo que será ese desarrollo el que perfilará su contenido”.

5. Hasta el momento, el TC Federal alemán ha sido más incisivo que el español a la hora de establecer límites constitucionales a la integración europea y sus respuestas a la crisis desde la perspectiva, justamente, del principio democrático y su plasmación en la autonomía presupuestaria del parlamento, tanto en su formación actual como en las futuras. Puede verse, por ejemplo, la Sentencia de su Sala 2ª de 7 de septiembre de 2011 acerca de las medidas del “rescate griego” (BVerfG, 2 BvR 987/10), que abunda en una doctrina antes sentada en la Sentencia de 12 de octubre de 1993 sobre el Tratado de Maastricht (BVerfGE 89, 155).

convierte en objeto apetecido de las decisiones de reducción o indisponibilidad de créditos presupuestarios.

Si la recesión económica no es un proceso agudo sino crónico –y ya hemos tenido una recaída–, la crisis será crecientemente social. La propia Comisión Europea destaca entre los mensajes clave de su Informe *The social situation of the European Union 2009* (2010: 7) que “habrá que vigilar estrechamente las consecuencias sociales de las consolidaciones presupuestarias”.<sup>6</sup>

### La relevancia jurídica de los caminos para la consolidación financiera

Asistimos a un debate ideológico y técnico sobre la magnitud, la rapidez y los instrumentos del ajuste, pero parece pacífico que éste debe hacerse porque los niveles de déficit y deuda públicos alcanzados no son sostenibles. La reducción del déficit público puede encauzarse por tres vías básicas: la reducción o supresión de compromisos de gasto (3.1), el incremento de las fuentes de financiación o de su volumen (3.2) y la optimización de la relación entre ingresos y gastos, de manera que se alcancen los mismos objetivos con menor consumo de recursos, esto es, se gane en eficiencia, lo que a su vez puede pretender hacerse manteniendo el régimen jurídico de la prestación (3.3) o abriéndolo a la iniciativa privada, ya sea solidaria o competitiva (3.4). Estas opciones pueden articularse de manera alternativa o complementaria. Y todas han sido ya puestas en práctica en los sectores de la acción administrativa que aquí nos interesan. Lo veremos a continuación con algunos ejemplos sintomáticos, que se citan aquí sólo a efectos ilustrativos, sin un ánimo exhaustivo que escapa al objeto de esta contribución.

Evidentemente, la combinación que se decida entre estas opciones no es jurídicamente indiferente. No en un Estado social de Derecho, cuyo bloque de la constitucionalidad no se limita a establecer y organizar el poder público, sino que también le dicta fines y le manda ser eficaz a su servicio. Ésta es la perspectiva que interesa a los efectos de este trabajo.

Y desde ella cobra especial importancia que, en estos tiempos de crisis en los que se aceleran las reformas y se impulsan los ajustes y recortes, se ponga especial cuidado en la motivación de las medidas que se proyectan y aprueban, de forma que se justifique la licitud de los fines perseguidos, la necesidad e idoneidad de los medios articulados para alcanzarlos y la proporcionalidad en el sacrificio de principios y derechos, en su caso. Influida por la corriente internacional de la mejora regulatoria (*better regulation*), la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible y otras disposiciones estatales y autonómicas concordantes han arbitrado técnicas de evaluación prospectiva y retrospectiva de las normas que, aunque concebidos y orientados más bien para impulsar la

---

6. Y sigue: “*The impact on individual households will depend on how well benefit systems protect them, notably beyond the first period of unemployment when social insurance benefits run out and they become entitled only to less generous means-tested support. All households, whether or not affected by unemployment, may be hit either by tax cuts (which will mean less government spending on education, child care, health and long-term care) or by higher taxes, social security contributions and user fees.*” (COMISIÓN EUROPEA, 2010: 8).

competitividad económica (VAQUER, 2011b: 106-110), también podrían y deberían servir a estos efectos.

### *El recorte de las prestaciones*

En materia de vivienda -una competencia autonómica sujeta a regulación básica estatal y dotada de financiación eminentemente estatal también- el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, ya fue reformado por Real Decreto 1713/2010, de 17 de diciembre, con el objeto de suprimir una subvención tradicional al comprador de vivienda protegida (la ayuda estatal directa a la entrada, AEDE) y reducir la cuantía de algunas de las restantes ayudas a la promoción y el acceso a la vivienda protegida. Todo ello porque “se ha hecho imprescindible afrontar un gran esfuerzo de contención y reajuste presupuestario por las Administraciones públicas”. Posteriormente, el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, ha derogado el Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes, “atendido el contexto de austeridad y contención en el gasto público que hace necesario dejar sin efecto la medida de política económica de carácter coyuntural que dicha norma regulaba”.

Por otro lado, este mismo Decreto-ley ha modificado la disposición final 1ª de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Dependencia, para ampliar los plazos establecidos para la efectividad del derecho a las prestaciones, que la ley escalona de forma inversamente proporcional a la gravedad del grado y nivel de dependencia de sus titulares.

En ninguno de los casos mencionados, las normas restrictivas o supresoras de las prestaciones correspondientes se fundamentan en la ineficacia de dichas prestaciones, ni en su inoportunidad, ni en su sustitución o mejora por otras de nuevo cuño, sino que simplemente apelan a la necesidad de ahorrar, a tenor de los incisos de sus respectivos preámbulos que hemos reproducido.

Estos recortes devuelven a la actualidad el viejo debate científico sobre la reversibilidad de las prestaciones sociales y la jurisprudencia constitucional que lo ha zanjado entre nosotros (COBREROS, 1987, PAREJO, 2000). El TC, a propósito de la seguridad social del art. 41 CE (que la consagra como garantía institucional: STC 37/1994, de 10 de febrero), ha entendido que “es un derecho de estricta configuración legal, disponiendo el legislador de libertad para modular la acción protectora del sistema *en atención a circunstancias económicas y sociales que son imperativas para la propia viabilidad y eficacia de aquél*” (SSTC 65/1987, de 21 de mayo, F.J. 17º, y 128/2009, de 1 de junio, F.J. 4º, la cursiva es mía), lo que ha llevado al Alto Tribunal a aceptar asimismo su discrecional reversibilidad por el legislador, pues su garantía “no equivale al mantenimiento incólume del régimen establecido” (STC 37/1994, cit.).

Así pues, el legislador goza de un amplio margen de apreciación para revisar, restringir e incluso derogar prestaciones sociales configuradas al amparo de los

derechos sociales consagrados en nuestra Constitución, aunque también es cierto que dicho margen es amplio, pero no ilimitado. Como también ha razonado nuestro TC a propósito de los arts. 9.2 y 35 de la Constitución, “no se puede privar al trabajador sin *razón suficiente* para ello de las conquistas sociales ya conseguidas” (STC 81/1982, de 21 de diciembre, F.J. 3º, la cursiva es mía). Así que, al ejercer su poder, el legislador debe respetar un canon de racionalidad constitucional, de modo que infringirá la Constitución si actúa de manera arbitraria (art. 9.3 CE) o discriminatoria (art. 14 CE).

Las “circunstancias económicas y sociales” de la crisis pueden ser “razón suficiente” para adoptar leyes y medidas restrictivas de los derechos sociales, pero no debiera bastar con la invocación genérica de la crisis para justificarlas, sino que estas disposiciones deberían motivar su adecuación y proporcionalidad a las circunstancias invocadas. Y los parámetros de motivación deben servir también como parámetros de control de la discrecionalidad, por amplia que sea la del legislador. Sobre ello volveremos en el apartado 4 de este trabajo.

### *El incremento de la financiación: general o finalista*

Alternativa o complementariamente a reducir los deberes legales de gasto, pueden aumentarse las fuentes de ingresos. Así se viene haciendo en las dos últimas legislaturas, primero aumentando los tipos del IVA, después temporalmente también los del IRPF y del IBI.

Pero interesan más a los efectos de este trabajo las fuentes específicas de ingresos afectados a las prestaciones sociales. Dentro de este orden, destaca por su novedad y por la polémica generada el Proyecto de la Ley de Medidas Fiscales y Financieras que acompaña a la Ley 1/2012, de 22 de febrero, de presupuestos de la Generalitat de Catalunya para 2012, que crea una tasa por expedición y dispensación de recetas médicas y órdenes de dispensación de 1 € por medicamento o producto sanitario prescrito y dispensado.

Simultáneamente, en Castilla y León la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de medidas tributarias, administrativas y financieras ha introducido el conocido vulgarmente como “céntimo sanitario” que ya rige en otras CCAA, esto es, “el tramo autonómico del Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos, cuyo rendimiento se afectará a la financiación de la prestación del servicio de asistencia sanitaria” según expone su preámbulo y prescribe su art. 6, que introduce para ello un nuevo art. 41 ter en su texto refundido de disposiciones legales en materia de tributos cedidos por el Estado.

Esta última medida no afecta al contenido de la prestación sanitaria ni farmacéutica del SNS, sino que es una medida de política fiscal. Distinto es el caso del copago o “ticket moderador”, cuyos defensores fundamentan no sólo en la necesidad de abocar recursos, sino también como una forma de ganar en eficiencia racionalizando la utilización de los servicios sanitarios y la prestación farmacéutica del sistema. Dicho efecto sólo podrá evaluarse transcurrido algún tiempo desde su entrada en vigor.

### *La eficiencia en la administración de los recursos*

La tercera opción apuntada consiste en mantener la prestación, pero tratar de reducir su coste. Siguiendo con el ejemplo sanitario, pueden recordarse aquí los casos de los esfuerzos acometidos para reducir el gasto farmacéutico del sistema nacional de salud: me refiero, por ejemplo, a los Reales Decretos-Leyes 4/2010, de 26 de marzo, y 8/2010, de 20 de mayo, por los que se acordaron diversas reducciones porcentuales del precio de venta al público de los medicamentos financiados y 9/2011, de 19 de agosto, que adecuó el contenido de los envases de medicamentos a la duración del tratamiento, amplió el campo de la receta por principio activo e introdujo criterios de comparación de precios en las decisiones de financiación de medicamentos.

Obviamente, soluciones de este tipo suponen un óptimo paretiano no sólo económico, sino también jurídico: porque reducen los costes de la actividad administrativa sin sacrificar la utilidad o satisfacción de ninguno de los beneficiarios de la prestación. O en otros términos, porque sirven a los criterios de eficiencia y economía en el gasto público (art. 31 CE) sin comprometer ni los derechos de los ciudadanos (aquí, el derecho a la salud del art. 43 CE) ni el principio de la eficacia de las Administraciones públicas desplegada a su servicio (*ex art.* 103 CE). Sin embargo, el campo de acción de estas soluciones en el corto plazo es limitado: en los casos mencionados, los ahorros se hacían a costa del margen de beneficio del proveedor pero cuando tal cosa no es posible -es decir, normalmente- las ganancias en eficiencia (mejora de la coordinación, evitación de duplicidades, adecuada dimensión y adaptabilidad de la capacidad de servicio, utilización de medios electrónicos de información y comunicación, etc.) requieren reformas complejas, sensibles y sostenidas, cuyos efectos financieros no son inmediatos.

Distinto es el caso en que la eficiencia se obtiene no reduciendo la retribución de los proveedores de servicios o suministros, sino recortando la retribución de los prestadores de los servicios públicos, depauperando sus restantes condiciones de trabajo o incrementando su carga de trabajo. Más allá de la pérdida generalizada de poder adquisitivo de los empleados públicos en los dos últimos años, medidas de este tipo menudean por ejemplo en el sector educativo: incremento de la carga docente, amortización de puestos ocupados por funcionarios interinos o por profesores asociados de universidad, etc. Es difícil valorar un proceso que todavía no ha terminado, pero el riesgo es que no resulte en una mayor eficiencia, sino una menor eficacia y calidad de los servicios.

### *La opción por la gestión indirecta y la apertura a la competencia regulada*

En las prestaciones sociales, ha sido tradicional contratar con empresas o entidades sin ánimo de lucro la gestión indirecta de los servicios públicos a través de la modalidad del concierto, habida cuenta de que éste se celebra con una empresa “que venga realizando prestaciones análogas a las que constituyen el servicio público de que se trate” (art. 277 TRLCSP) y tal cosa es característica de los servicios sociales o personales, cuya reserva a la Administración no es en régimen de monopolio. De ahí que el art. 43.2 del benemérito Reglamento

de Servicios de las Corporaciones Locales disponga que “los servicios relacionados con las actividades benéficas podrán prestarse por gestión directa o por concierto”.

Sin embargo, ya antes del estallido de la crisis algunas CCAA han dado un paso más allá al introducir la concesión del servicio público en el sector sanitario, contratando conjuntamente la construcción y la gestión de hospitales públicos, como hizo primero la Comunidad Valenciana con el de Alzira y después la Comunidad de Madrid<sup>7</sup>. Es evidente el atractivo financiero de estas fórmulas para las Administraciones públicas titulares del servicio, que pueden periodificar a largo plazo la financiación de las nuevas infraestructuras y servicios.

Pero no menos notorio es el debate sobre la singularidad de la concesión aplicada en esta familia de servicios, regida por el principio de solidaridad y por el criterio de gratuidad, en la que el empresario apenas asume “riesgo y ventura”, como sería propio de la concesión, pero sí una deuda pública disfrazada (VILLAR ROJAS, 2007: 172). Como también debemos considerar el riesgo de que esta forma de gestión y financiación (por empresarios con ánimo de lucro no retribuidos por los usuarios, sino por la Administración a título de contraprestaciones contractuales necesariamente predeterminadas pero periodificadas a largo plazo para amortizar la inversión asumida) no instrumente la colaboración, sino el conflicto entre intereses públicos y privados, con los efectos que ello pueda acabar teniendo sobre la eficiencia, la equidad y la calidad de las prestaciones.

Los servicios a la persona (educación, cultura, sanidad, servicios sociales), entre otras singularidades que no hacen ahora al caso, no sólo afectan a derechos de prestación sino también a derechos de libertad (libertades de creación y producción literaria, artística, científica y técnica y de cátedra del art. 20 CE, de enseñanza del art. 27 CE, de asistencia complementaria del art. 41 CE), sirven al principio de solidaridad y requieren una comunicación y empatía personalizadas que hacen difícil estandarizar o protocolizar la prestación misma, de modo que su eficacia y calidad se garantizan mejor ejerciendo la potestad de organización que la de regulación, lo que explica que hayan resistido mayoritariamente el proceso de liberalización en Europa que, por el contrario, ha sido general en los servicios territoriales (energía, correos, transportes, telecomunicaciones) (VAQUER, 2000 y 2002: 127 y ss., TORNOS, 2004: 13-15 y 2005: 374, RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, 2007: 101-105).

Y más allá del diferimiento del gasto público que puede obtenerse de la contratación con empresas de los servicios y las obras necesarias para establecerlos, no puede concluirse de forma general –aunque a veces se afirme de forma apodíctica e inopinada– que la apertura de la gestión de los servicios públicos a la iniciativa privada, sustituyendo prestación pública por garantía y/o finan-

---

7. Distinto es el caso de la concesión de obra pública también utilizado para la construcción, rehabilitación o ampliación de hospitales o centros socio-sanitarios en algunas CCAA, porque en ellos la explotación de la obra no incluye la prestación de los servicios sanitarios, sino sólo los auxiliares o complementarios (residenciales, limpieza, lavandería, cafetería, tiendas, etc.). Para un repaso sistemático de las diversas formas de contratación y gestión de servicios sociales y sanitarios ideadas en la última década para diferir el gasto o encubrir la deuda: VILLAR ROJAS, 2007.



ciación pública de la prestación en competencia, acarree ganancias en eficiencia. Como ya ocurriera en la década de los 90 del siglo XX, la crisis hace hoy resurgir opiniones favorables a introducir “mecanismos de mercado” en la gestión de los servicios públicos, siguiendo ejemplos tales como los cheques o bonos a los demandantes de vivienda de los E.E.UU. o el intento de configurar un mercado interno de servicios sanitarios con proveedores públicos y privados compitiendo por la contratación y financiación de sus servicios en el *national health service* del Reino Unido, pero la OCDE ya se cuidó de advertir entonces que “se ha demostrado que había una cierta ingenuidad en la creencia de que las fórmulas inspiradas en el mercado eran intrínsecamente más eficientes que las fórmulas externas al mismo” y que “ciertamente no constituyen una receta mágica”(OCDE, 1997: 239-240, 256).

### La salvaguarda de la igualdad en el ejercicio de los derechos sociales

La igualdad es un valor superior del ordenamiento jurídico en nuestro Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE). En el plano dogmático, la igualdad del Estado social no es sólo igualdad formal, que opera como un límite al poder público (igualdad ante la ley y prohibición de discriminación: art. 14 CE), sino también igualdad material, de manera que los poderes públicos tienen atribuida la misión de promover las condiciones para que sea real y efectiva y remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud (art. 9.3 CE).

En el plano organizativo, su condición de valor superior del ordenamiento impide considerarla como patrimonio o competencia propia de ninguno de los tres niveles territoriales del Estado: los tres deben propugnarla en el ámbito y ejercicio de sus respectivas competencias. Este supuesto, sin embargo es asimismo claro que la función que cumplen Estado, CCAA y Entes Locales al servicio de la igualdad no puede ni debe ser la misma: porque ni tienen las mismas potestades (por ejemplo, la legislativa de que carecen los entes locales) ni tampoco el mismo ámbito material y territorial de competencia. Siendo la igualdad un valor relativo (entre personas o grupos: nadie es en sí mismo igual, sino igual a otro u otros) y estando referido en la Constitución a todo el ordenamiento por ella encabezado, se sigue que el Estado debe tener reservada una función a su servicio. Y el bloque de la constitucionalidad, en efecto, le atribuye una función regulatoria y otra financiera derechamente dirigidas a salvaguardar la igualdad.

En las páginas que siguen se hará un breve repaso de la función que cumplen y los retos que afrontan estas tres dimensiones aludidas de la igualdad en el contexto de la crisis económica.

#### *La igualdad como fin o mandato*

Las sociedades más ricas suelen ser también más igualitarias: de un lado, es más fácil distribuir la abundancia que la escasez y, del otro, la igualdad de oportunidades favorece la creación de riqueza. En otros términos, puede decirse que

en el binomio económico eficiencia-equidad expresa un círculo virtuoso, cuyos dos términos se retroalimentan recíprocamente.

Según este mismo razonamiento, la recesión o –peor aún– la depresión económica es proclive a incrementar la desigualdad en las sociedades que la sufren. Y eso no sólo constituye un problema social y económico, sino también jurídico en un Estado social de Derecho como el nuestro. Los iuspublicistas deberíamos sentirnos concernidos, estudiarlo y proponer respuestas desde la modesta óptica de nuestra ciencia social.

En particular, deberíamos mostrarnos exigentes en que los juicios de ponderación entre fines y de eficiencia entre medios alternativos para la consecución de aquéllos, que necesariamente tienen que hacer los gobiernos y legisladores para adoptar los recortes de forma racional o no arbitraria (art. 9.3 CE), respeten el lugar que ocupan los principios y derechos sociales dentro del sistema axiológico-normativo de la Constitución, a la que están sujetos todos los poderes públicos (art. 9.1 CE), *incluso* el regulador económico, y por la que todos ellos están apelados a promover la efectividad de la igualdad y remover sus obstáculos para su plenitud (art. 9.2 CE).

En esta ponderación entre los derechos y principios sociales que informan la actuación de los poderes públicos y el principio de estabilidad presupuestaria a que están asimismo sujetos, debe participar también “la práctica judicial” (art. 53.3 CE) controlando a los poderes legislativo y ejecutivo, aunque con la debida deferencia hacia el amplio margen de configuración que demanda, asimismo, el principio democrático y la separación de poderes. Aunque pocos, existen algunos ejemplos de aplicación del principio de igualdad material como parámetro de control, que condenan a la Administración por su inactividad injustificada en su deber de promover la igualdad efectiva.

En España, el TS condenó por Sentencia de 9 de mayo de 1986 a un Ayuntamiento a instalar rampas para favorecer la accesibilidad, en aplicación de los arts. 49 CE y 18.1.g) de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local. Y en Canadá, el TS ha fallado que no proveer de intérpretes del lenguaje de signos a los sordos en el sistema público de servicios sanitarios, donde sean necesarios para una comunicación efectiva, constituye una infracción *prima facie* del derecho a la igualdad de los discapacitados proclamado en el art. 15.1 de la Carta Canadiense de Derechos y Libertades, en el caso *Eldridge v. British Columbia (Attorney General)*, [1997] 3 S.C.R. 624.

A los efectos de este trabajo, merecen ser destacados dos aspectos de esta doctrina. El primero es que la estabilidad presupuestaria puede ser razón suficiente para omitir o restringir una prestación, pero no una mera coartada para eludir el deber y la responsabilidad correspondiente. La diferencia entre una y otra cosa es una cuestión de motivación y proporcionalidad susceptible de control judicial. Como recuerda el TS canadiense en la sentencia mencionada, “el margen de libre configuración garantizado al Estado no es absoluto. Los gobiernos deben demostrar que sus acciones no infringen los derechos en cuestión más de lo razonablemente necesario para lograr sus objetivos.” En el caso de autos, la Administración había alegado dificultades presupuestarias para mante-

ner el servicio, pese a que se estimó probado que su coste sólo ascendía a 150.000 dólares anuales, equivalentes al 0,0025% de su presupuesto sanitario, de modo que el Alto Tribunal rechazó el fundamento porque “en estas circunstancias, el rechazo a gastar una suma tan relativamente insignificante para mantener y extender el servicio no puede constituir un mínimo impedimento para los derechos constitucionales de los recurrentes”.

El segundo aspecto destacable es que la prohibición de discriminación incluida en la igualdad ante la ley del art. 15 de la Carta Canadiense y el art. 14 de nuestra Constitución, no sólo constituye una *prohibición de diferenciación* entre iguales, sino también un *deber de equiparación* de las personas en las que concurra alguna de las circunstancias personales o sociales a que se refieren dichos preceptos o de las que sean homologables a ellas, como la discapacidad, que está incluida en el art. 15 de la Carta y, aunque no expresamente en el art. 14 de nuestra Constitución, la ha equiparado nuestro TC por ejemplo en la STC 269/1994, de 3 de octubre, F.J. 4º, según la cual “la discriminación, tal como es prohibida por el art. 14 de la Constitución, impide la adopción de tratamientos globalmente entorpecedores de la igualdad de trato o de oportunidades de ciertos grupos de sujetos, teniendo dicho tratamiento su origen en la concurrencia en aquéllos de una serie de factores diferenciadores que expresamente el legislador considera prohibidos, por vulnerar la dignidad humana”.

### *La igualdad como límite*

En el apartado 3.1. me he referido ya a la función que el principio de igualdad puede y debe jugar, junto al de interdicción de la arbitrariedad, en el control de constitucionalidad de la justificación (“razón suficiente”) de las medidas legales de recorte de prestaciones públicas.

El TC Federal alemán nos ha brindado recientemente a este propósito un ejemplo aleccionador sobre los límites de la discrecionalidad del legislador. En una sentencia de su sala segunda de 14 de febrero de 2012 (BVerfG 2 BvL 4/10) ha declarado inconstitucional la normativa del Estado federado de Hesse sobre remuneración de profesores, por vulneración del que el Alto Tribunal llama “principio de alimentación” (*Alimentationsprinzip*), en el sentido de manutención o sustento, de los funcionarios públicos que forma parte de la garantía institucional de la función pública consagrada en el art. 33.5 de la Constitución alemana y heredera del viejo y prestigioso modelo burocrático prusiano.

Según la elaboración que ha hecho de este principio el Tribunal alemán, el empleador debe cuidar del bienestar del funcionario público y de su familia y mantenerlo adecuadamente de acuerdo con su rango, la responsabilidad de su puesto de trabajo y la importancia de la función pública de carrera para el público en general, en correspondencia con el desarrollo de las circunstancias económicas y financieras generales y el nivel medio de vida. Significa esto que el legislador debe respetar ciertos criterios cuando regula la remuneración de los funcionarios públicos, como el atractivo del empleo público para el personal con una cualificación superior, la reputación pública del puesto de trabajo o la formación y demás requisitos de mérito y capacidad exigidos a su ocupante.

Necesariamente, el juicio acerca del cumplimiento del principio de manutención por las normas retributivas es relativo: pasa por comparar la retribución de los distintos puestos y funcionarios en una misma disposición, por comparar las distintas disposiciones retributivas y, en relación con un puesto de trabajo dado, de compararlo con la remuneración de puestos similares en el sector privado.

En suma, aunque bajo la especie de este principio constitucional alemán, nos encontramos dentro del género de los controles de igualdad e interdicción de la arbitrariedad. Lo confirman las aseveraciones del Alto Tribunal alemán en el sentido de que el principio constitucional que nos ocupa constituye una directriz para el legislador, que goza de un amplio margen de configuración para determinarlo, por lo que el TC debe ejercer un control prudente y circunscrito a aplicar un estándar de evidente inadecuación. Un estándar que incluye, sin embargo, que si la innovación legislativa produce una reducción sensible del salario, requiere estar basada en razones objetivas (*“sachlicher Gründe”*, una fórmula que recuerda poderosamente a la de “razón suficiente” empleada por nuestro TC) y que si cambia el sistema de retribuciones, además de las exigencias del principio de manutención, deberá respetar el resto de principios constitucionales aplicables. En aplicación de esta doctrina general, el *Bundesverfassungsgericht* falla en el caso de autos contra la normativa de Hesse porque la remuneración en ella garantizada a los profesores es “evidentemente insuficiente”.

Esta jurisprudencia es interesante, porque aplica una doctrina similar a la manejada por el máximo intérprete de nuestra Constitución sobre el control del legislador, no ya a los recortes en los servicios públicos sino a los recortes en las remuneraciones de los servidores públicos, que hemos tenido ocasión de observar que se están aplicando asimismo en España.

### *La igualdad como competencia*

De conformidad con lo dispuesto en el art. 149.1.1ª CE, el Estado tiene reservada la competencia para regular las condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales y en el cumplimiento de los deberes correspondientes. Este título competencial ha generado cierta controversia doctrinal alimentada por las vacilaciones iniciales del TC en su aplicación.

En la actualidad, la doctrina del TC ya tiene establecido por un lado que el art. 149.1.1ª CE es “un título competencial con contenido propio, no residual” (STC 173/1998, de 23 de julio, F.J. 9º)<sup>8</sup> y por otro, que puede utilizarse en conexión con los derechos del Capítulo III del Título I de la Constitución. Así, por ejemplo, la STC 13/1992, de 6 de febrero, cuya fundamentación ha reiterado después la STC 16/1996, de 1 de febrero, lo invoca a propósito de los derechos de la tercera edad del art. 50 CE, del mismo modo que la STC 32/1983, de 28 de

---

8. Ya previamente le había otorgado a este título una eficacia por sí misma habilitante de regulación estatal, por ejemplo en materia electoral en la STC 154/1988, de 21 de julio, y después lo ha seguido haciendo, por ejemplo en materia de suelo y urbanismo, en las SSTC 61/1997, de 20 de marzo, 164/2001, de 11 de julio, 54/2002, de 27 de febrero, o 365/2006, de 21 de diciembre.

abril (FF.JJ. 2º a 4º), lo trae a colación a propósito del derecho a la salud (art. 43 CE), las SSTC 124/1989, de 7 de julio (F.J. 3º) y 195/1996, de 28 de noviembre (F.J. 6º), lo hacen en materia de seguridad social (art. 41 CE) y la Sentencia 149/1991, de 4 de julio (F.J. 1º D), lo utiliza para asegurar una igualdad básica en el ejercicio del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado (art. 45 CE).

Y lo cierto es que el legislador estatal ha promulgado importantes leyes sociales al amparo del art. 149.1.1ª CE, como la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de Oportunidades, No Discriminación y Accesibilidad Universal de las Personas con Discapacidad o la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, sin apenas generar conflictividad competencial<sup>9</sup>.

No sólo tiene sentido aplicar el título competencial del art. 149.1.1ª CE al Capítulo III, sino que acaso sea donde más sentido tenga dicha aplicación para preservar el principio constitucional de unidad y la efectiva sujeción de los poderes públicos a la Constitución como norma jurídica (VAQUER, 2002: 158-161). Los “derechos” del Capítulo III son derechos de prestación de configuración legal, ciertamente, pero vienen proclamados por la misma Constitución para todo el Estado. Sin embargo, no les alcanza ni la reserva de ley orgánica del art. 81 CE ni la reserva de ley ordinaria con garantía de su contenido esencial del art. 53.1 CE. La única garantía de un mínimo de univocidad de tales derechos se encuentra, por tanto, en el art. 149.1.1ª CE allí donde el Estado no tenga reservada competencia sectorial o material, como ocurre con la vivienda o los servicios sociales. Si ese título para regular las condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de tales derechos no les fuera aplicable, la proclamación de los mismos por la norma de cabecera del entero sistema u ordenamiento español –y, por tanto, para todo él– quedaría prácticamente vacía de contenido sustantivo, ya que cada subsistema u ordenamiento autonómico podría configurar en su desarrollo (o, lo que es peor, dejar de hacerlo) prestaciones totalmente diversas, que no guardasen entre sí ningún tipo de identidad, o incluso incompatibles o conflictivas entre sí. Así pues, donde mejor puede realizar la competencia del art. 149.1.1ª CE su función propia de integración y reducción a la unidad del ordenamiento jurídico<sup>10</sup> es en su relación con derechos económicos, sociales y culturales del Capítulo III.

En todo caso, el título competencial del art. 149.1.1ª CE debe utilizarse con mesura para no vaciar de contenido a los títulos igualmente exclusivos de las

---

9. El Gobierno y el Parlamento de Navarra interpusieron sendos recursos de inconstitucionalidad contra la Ley de Dependencia (nº 2250/2007 y 2313/2007, respectivamente), pero desistieron después de ellos en virtud de un acuerdo alcanzado en la Junta de Cooperación AGE-Comunidad Foral de Navarra (AATC 22/2008, de 22 de enero y 79/2008, de 11 de marzo).

10. Como ha declarado recientemente el TC de forma general respecto de las competencias estatales, su “razón de ser no es otra, en la lógica del sistema de descentralización característico del Estado autonómico, que la garantía de la unidad última del ordenamiento a partir de un mínimo denominador común normativo, imprescindible en tanto que presupuesto para que la diversificación inherente al principio autonómico no se resuelva en contradicciones de principio con el fundamento unitario del Estado.” (SSTC 30/2011, de 16 de marzo, F.J. 8º, y 32/2011, de 17 de marzo, F.J. 7º).

CCAA en las materias correspondientes<sup>11</sup>. Legitima sólo para dictar una regulación<sup>12</sup> de mínimos unitarios para todo el territorio español y exclusivamente en lo referente a la igualdad de los titulares de los derechos y deberes constitucionales afectados. Lo que es distinto, por principio, de regular los sectores materiales sobre los que se proyectan dichos derechos y deberes, siquiera sea de forma básica. Es decir, que cabe y debe diferenciarse entre las competencias legislativas y ejecutivas que les corresponden a las CCAA sobre *Derecho sanitario* o *Derecho de la vivienda* y la que tiene reservada el Estado para regular las condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio del *derecho a la salud* o el *derecho a la vivienda*, respectivamente. Y sin embargo, las condiciones básicas de la igualdad incluyen “criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquéllas [las materias], tales como el objeto o ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho...; los deberes, requisitos o condiciones básicas en que ha de ejercerse un derecho...; los requisitos indispensables o el marco organizativo que posibilitan el ejercicio mismo del derecho”<sup>13</sup>. Cuando, como ocurre en el ámbito de este trabajo, la actividad administrativa al servicio de dichos derechos se resuelve principalmente en una actividad promocional –prestacional y de fomento–, dicha regulación de mínimos estatal (en su caso, apoyada financieramente en el ejercicio de su capacidad de gasto o *spending power*) deberá siempre ser compatible con la mejora o el complemento autonómicos, de forma que la unidad no aboque al uniformismo.

Esta función de igualación básica o mínima la cumple asimismo el Estado en materia financiera. La Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las CCAA afirma en la redacción actual de su art. 2º que uno de los principios por los que se rige es “la garantía de un nivel base equivalente de financiación de los servicios públicos fundamentales, independientemente de la Comunidad Autónoma de residencia.” De conformidad con este principio, el art. 15 atribuye al Estado la función de garantizar en todo el territorio español “el nivel mínimo de los servicios públicos fundamentales de su competencia” y establece que a estos efectos se consideran servicios públicos fundamentales “la educación, la sanidad y los servicios sociales esenciales”.

Ahora bien, tanto en educación como en sanidad el Estado tiene reservadas competencias sectoriales (art. 149.1.16ª y 30ª CE), pero en materia de servicios sociales no. La asistencia o acción social y los servicios sociales han sido asumidos como competencia exclusiva de las CCAA en todos sus Estatutos de Autonomía. Y el precepto no parece referirse a servicios incluidos en el sistema institucional de la seguridad social, en el que la solidaridad financiera está ga-

11. Así se ha cuidado de advertirlo el TC en sus Sentencias 82/1986, de 26 de junio (F.J. 4º), 37/1987, de 26 de marzo (F.J. 9º), 61/1997, de 20 de marzo [F.J. 7º b)] y 173/1998, de 23 de julio (F.J. 9º), por ejemplo.

12. El título competencial del art. 149.1.1ª CE sólo habilita a “regular” y, por tanto, “para establecer *normativamente* los principios básicos que garanticen la igualdad en las posiciones jurídicas de los españoles. (...) Cosa distinta será el modo en que hayan de *ejecutarse y gestionarse* (...) que habrá de hacerse en todo caso (...) respetando las competencias autonómicas exclusivas sobre la materia” (STC 13/1992, cit., F.J. 14º, la cursiva es mía).

13. SSTC 61/1997, de 20 de marzo, F.J. 8º, y 173/1998, de 23 de julio, F.J. 9º.

rantizada por el criterio de caja única (art. 149.1.17ª CE). Luego la consideración que hace la ley de los “servicios sociales esenciales” como objeto de la competencia estatal no se basa en ningún título competencial material o sectorial, sino que sólo puede hacerlo *ex art. 149.1.1ª CE* y confirma la interpretación que de este título horizontal hemos hecho en párrafos anteriores: al amparo del mismo, el Estado podría regular una cartera de “servicios sociales esenciales” como condición básica de la igualdad en el ejercicio de los derechos a la protección social (art. 41 CE), de los discapacitados (art. 49) o de la tercera edad (art. 50), por ejemplo.

Esta manifestación del principio de solidaridad o cohesión social encuentra actualmente un instrumento financiero específico en el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, creado en el citado art. 15 de la LOFCA y que tiene por objeto “garantizar que cada Comunidad recibe, en los términos fijados por la Ley, los mismos recursos por habitante, ajustados en función de sus necesidades diferenciales, para financiar los servicios públicos fundamentales, garantizando la cobertura del nivel mínimo de los servicios fundamentales en todo el territorio”.

La conjunción de estos dos títulos -regulatorio y financiero- permitiría al Estado configurar un derecho público subjetivo perfecto a las prestaciones sociales necesarias para garantizar un mínimo existencial<sup>14</sup>, que asegure el acceso básicamente igualitario a unas condiciones mínimamente dignas de vida en relación con la manutención y el alojamiento de las personas, al igual que ya ocurre con su educación, su salud o su autonomía personal. Unas condiciones que deben agotar su eficacia en el plano de los derechos constitucionales y evitar en lo posible condicionar la autonomía normativa, organizativa y financiera de las CCAA para configurar y gestionar los sistemas prestacionales de su competencia.

---

14. En Alemania, el Tribunal Administrativo Federal ha afirmado este derecho subjetivo a las prestaciones sociales que aseguren el mínimo existencial y la Federación tiene una competencia legislativa concurrente con la estatal, en cuyo ejercicio ha dedicado a la asistencia social el Libro XII de su Código Social Federal (BERLIT, en VV.AA., 2005).

## Bibliografía de referencia

- ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian, 2004: *Los derechos sociales como derechos exigibles*, prólogo de Luigi FERRAJOLI, 2ª ed., Madrid, Trotta.
- ALEXY, Robert, 1993: *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- , et al., 2009: *Derechos sociales y ponderación*, Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo.
- BAÑO LEÓN, José María, 1987: “La igualdad como derecho público subjetivo”, *Revista de Administración Pública*, nº 114, septiembre-diciembre.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis y MÍGUEZ MACHO, Luis, 2011: *Servicios sociales y crisis económica: los límites del Estado asistencial*, en Blasco Esteve (coord.), *El Derecho de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo Derecho administrativo. (Actas del VI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo)*, Madrid, INAP.
- CASCAJO CASTRO, José Luis, 1988: *La tutela constitucional de los derechos sociales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- COBREROS, Edorta, 1987: “Reflexión general sobre la eficacia normativa de los principios constitucionales rectores de la política social y económica del Estado”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 19.
- COMISIÓN EUROPEA, 2010: *The social situation in the European Union 2009*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- FERRAJOLI, Luigi, 1999: *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta.
- GARCÍA MACHO, Ricardo, 1982: *Las aporías de los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda*, Madrid, IEAL.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago, GARCÍA DELGADO, José Luis, y GONZÁLEZ SEARA, coords., 1997, 2000 y 2002: *Las estructuras del bienestar*, 3 Tomos, Madrid, Cívitas/Escuela Libre/Fundación ONCE.
- OCDE, 1997: *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid, MAP/BOE.
- PAREJO ALFONSO, Luciano, 2000: “Estado social y Administración prestacional”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 57.
- , 2002: *Estado social y Estado de bienestar a la luz del orden constitucional*, en Santiago Muñoz Machado, José Luis García Delgado y Luis González Seara, *Las estructuras del bienestar. Propuestas de reforma y nuevos horizontes*, Madrid, Escuela Libre/Cívitas.
- PEMÁN GAVÍN, Juan, 1992: *Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales*, Madrid, Universidad de Zaragoza/Cívitas.



- PISARELLO, Gerardo, ed., 2009: *Los derechos sociales como derechos justiciables: potencialidades y límites*, Albacete, Bomarzo.
- PRIETO SANCHÍS, Luis, 1995: “Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n° 22, septiembre-diciembre.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María, 2007: *La administración del Estado social*, Madrid, Marcial Pons.
- TORNOS MAS, Joaquín, 2004: “Significación y consecuencias jurídicas de la consideración de los servicios sociales como servicio público”, *Cuadernos de Derecho local*, n° 6.
- , 2005: “Efectividad de los derechos y exigibilidad de los servicios sociales”, en VV.AA., *El Derecho público de la acción social, Documentación Administrativa*, n° 271-272, enero-agosto.
- VAQUER CABALLERÍA, Marcos, 2000: “Los servicios atinentes a la persona en el Estado social”, *Cuadernos de Derecho Público*, n° 11, septiembre-diciembre.
- , 2002: *La acción social (Un estudio sobre la actualidad del Estado social de Derecho)*, Valencia, Tirant lo Blanch/IDP.
- , 2011a: *La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España*, Madrid, Iustel.
- , 2011b: “El criterio de la eficiencia en el Derecho administrativo”, *Revista de Administración Pública*, n° 186, septiembre-diciembre.
- VILLAR ROJAS, Francisco José, 2007: “La concesión como modalidad de colaboración privada en los servicios sanitarios y sociales”, *Revista de Administración Pública*, n° 172, enero-abril.
- VV.AA., 2005: *El Derecho público de la acción social, Documentación Administrativa*, n° 271-272, enero-agosto.



## LA LEY DE ECONOMÍA SOSTENIBLE

*Manuel Medina Guerrero*

Como respuesta a la crisis económica internacional, que tuvo un especial impacto en España al conjugarse con el severo ajuste del sector de la construcción, el Consejo de Ministro aprobó el 27 de noviembre de 2009 la “Estrategia para una Economía Sostenible”. Y la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, se presenta en su Preámbulo como la clave de bóveda de dicha Estrategia:

“La presente Ley de Economía Sostenible es una de las piezas más importantes de la Estrategia ya que aborda, transversalmente y con carácter estructural, muchos de los cambios que, con rango de ley, son necesarios para incentivar y acelerar el desarrollo de una economía más competitiva, más innovadora, capaz tanto de renovar los sectores productivos tradicionales como de abrirse decididamente a las nuevas actividades demandantes de empleo estable y de calidad”.

La Ley se halla, pues, integrada por un heterogéneo conjunto de medidas normativas vinculadas con la economía, que inciden en los más diversos sectores materiales, incluyendo algunos cuya relación con aquélla es apenas perceptible cuando no inexistente; bástenos citar a título de ejemplo: la modificación de la Ley general de comunicación audiovisual (disposición final cuadragésima primera), la salvaguarda del derecho de propiedad intelectual en el ámbito de la sociedad de la información (disposición final cuadragésima tercera) o la reforma de la Ley Orgánica de protección de datos de carácter personal (disposición final quincuagésima sexta). Por lo tanto, siquiera parcialmente, la Ley de Economía Sostenible opera como una suerte de ley ómnibus, puesto que sirve para introducir numerosas modificaciones legislativas sobre asuntos de muy diferente naturaleza. Pero no es lógicamente esta faceta o dimensión de la Ley la que centrará nuestra atención: lo que nos interesa de la misma es lo que tiene de intervención unitaria, extensa y –aparentemente- intensa, destinada a combatir la crisis en el marco de un sistema político descentralizado. O más exactamente, el objetivo de las siguientes líneas es determinar si la Ley de Economía Sostenible ofrece, o no, buena muestra de la tendencia perceptible en el federalismo a que los gobiernos centrales expandan su habitual radio de acción con ocasión de las depresiones económicas.

### **Federalismo en tiempos de crisis económica**

Es bien conocido que las crisis económicas, en los Estados políticamente

descentralizados, han conducido de forma casi inevitable a un reforzamiento de la posición competencial de las instancias centrales de gobierno. A menudo, el incremento de los poderes centrales, siquiera de forma temporal, ha sido el precio a pagar para asegurar la recuperación económica y, con ella, la supervivencia del propio Estado federal<sup>1</sup>. Impulsadas por la necesidad de emprender una actuación uniforme para superar la situación de crisis, no ha sido infrecuente que las Federaciones adoptasen medidas que –siquiera por lo novedosas o intensas– no parecían cubiertas por sus correspondientes competencias, pero que en cualquier caso serían *ex post facto* constitucionalmente legitimadas, bien a través de una relectura expansiva de dichos títulos competenciales, bien emprendiendo una reforma del propio texto constitucional. El ejemplo paradigmático del primero de los supuestos lo proporciona la experiencia estadounidense, y señaladamente el abrupto giro jurisprudencial que, a partir del año 1936, dio el TS a la tradicional interpretación de la cláusula de comercio al objeto de salvaguardar las piezas esenciales del New Deal de Roosevelt<sup>2</sup>.

Por su parte, los federalismos germánicos dan cumplida muestra de los segundo<sup>3</sup>. Así, la reforma constitucional suiza de 1947 apoderó expresamente a la Confederación con unas atribuciones económicas que ya había utilizado en la práctica en los años precedentes a fin de superar la depresión económica; y, en especial, le reconoció directamente en el art. 31 *quinquies*<sup>4</sup> la capacidad de intervenir, en unión con los cantones y el sector privado, para adoptar medi-

1. K.C. Wheare, *Federal Government*, 4ª ed., Clarendon Press, London, 1963, pág. 239.

2. Casi de lectura obligada sigue siendo el trabajo de Robert L. Stern, “The Commerce Clause and the National Economy, 1933-1946”, *Harv. L. Rev.*, vol. LIX, N°5, 1946, en especial págs. 653-693. Más recientemente, y entre otros muchos, Choper/Fallon/Kamisar/Shiffrin, *Constitutional Law. Leading Cases*, Thomson West, 2007, pág. 40 y ss; May/Ides, *Constitutional Law. National Power and Federalism*, Wolters Kluwer, Austin et al., 2007, pág. 218 y ss. Sobre esta cuestión ya proporcionó Luis Ortega Álvarez un trabajo esclarecedor en “La división de competencias económicas en los Estados Unidos”, Eduardo García de Enterría (dir.): *La distribución de competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y la Constitución española*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980, págs. 55-71.

3. A un incremento del ámbito competencial federal previsto en la Constitución se tendió asimismo en Canadá a raíz de la crisis de los años treinta, aunque las reformas constitucionales de 1940 y 1951 afectaron esencialmente a la materia de seguridad social (véase Alain Noël, *Fédéralisme d’ouverture et pouvoir de dépendre au Canada*”, *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*, núm. 7, 2008, pág. 16).

4. Según se interpretó de forma mayoritaria por la doctrina este precepto, esta capacidad de intervenir se ceñía a los supuestos de graves crisis económicas, por lo que no podía utilizarse generalmente como política coyuntural anticíclica. Un intento de reformar el art. 31 *quinquies* para dotar a la Confederación de una más amplia facultad de operar en materia de política coyuntural sería rechazada en referéndum el 2 de marzo de 1975 (véase al respecto Michael Bothe, *Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in rechtsvergleichender Sicht*, Springer Verlag, Berlin et al., 1977, pág. 211). La nueva Constitución suiza de 1999, como recordaremos más abajo, apuntala la competencia federal al respecto (art. 100). Por lo que hace a la extensión de otras competencias económicas a favor de la Confederación realizada en la reforma constitucional de 1947, y señaladamente a las contenidas en el art. 31 *bis*, véase Luciano Parejo Alfonso, “Las competencias constitucionales económicas en Suiza”, Eduardo García de Enterría (dir.): *La distribución de competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y la Constitución española*, cit., págs. 109-115.

das destinadas a prevenir las crisis económicas y, en caso de necesidad, para combatir el desempleo. Y al objeto de asegurar la aplicación de los postulados keynesianos, previendo expresamente la posibilidad de recurrir al presupuesto como instrumento de política anticíclica, la reforma de la Ley Fundamental de Bonn de 1967 impuso tanto al Bund como a los Länder la obligación de tomar en cuenta en su gestión presupuestaria las exigencias del equilibrio global de la economía (art. 109.2); y autorizó al Bund para aprobar una Ley, con el consentimiento del Bundesrat, que fijase los principios comunes en relación con “una economía presupuestaria que tuviera en cuenta las “exigencias coyunturales” (art. 109.3). Y la reforma constitucional de 1969, dando un paso más, habilitaría expresamente al Bund para que pudiera emplear el endeudamiento como medida anticíclica, al permitirle recurrir al mismo, siquiera excepcionalmente, al objeto de evitar una “perturbación del equilibrio global de la economía” (art. 115.1). En suma, al permitirse al Bund utilizar ampliamente técnicas propias del presupuesto anticíclico, resultó evidente que, tras las reformas constitucionales de los años sesenta, se había avanzado sustancialmente en la dirección unitaria de la política económica.

Las crisis han servido, pues, frecuentemente de “oportunidad” para acomodar el reparto político interno de competencias al reparto de funciones considerado “correcto” desde el punto de vista económico. Pues, tal y como se viene sosteniendo tradicionalmente desde la óptica del federalismo fiscal, la *función de estabilización*<sup>5</sup> –que es la llamada a mantener un adecuado nivel de demanda agregada– sólo puede ser adecuadamente desplegada bajo el control de las autoridades centrales. La idea –ampliamente compartida– de que no debe descentralizarse la función de estabilización no se fundamenta en la convicción de que no pueda haber diferencia de criterios o diversas preferencias entre los entes subcentrales en la adopción de decisiones macroeconómicas, sino en la certidumbre de que la descentralización de los principales instrumentos macroeconómicos generaría efectos negativos para la consecución real de la estabilidad perseguida. La necesidad, pues, de responsabilizar a los gobiernos centrales de los dos principales instrumentos estabilizadores, a saber, la política monetaria y la política fiscal, es compartida de modo prácticamente unánime desde la teoría del federalismo fiscal<sup>6</sup>. Ante tales premisas, difícilmente puede sobrevalorarse la transcendencia que, para la dirección unitaria de la política de estabilización en los Estados políticamente descentralizados de la Unión Europea, ha entrañado la pérdida de una de tales herramientas esenciales que existen para su consecución, cual es la política monetaria<sup>7</sup>. Por consiguiente, en los países europeos, la

5. La aproximación a la Hacienda pública desde las tres funciones de asignación, distribución y estabilización, ya en Richard A. Musgrave, “A Multiple Theory of Budget Determination”, *Finanzarchiv* N. F. 17 (1956-7) Heft 3, pág. 333 y ss. Con más detalle, en Richard A. Musgrave/Peggy B. Musgrave, *Hacienda Pública teórica y aplicada*, 5ª Ed., McGraw-Hill, Madrid, 1991, págs. 7-17.

6. David N. King, *La economía de los gobiernos multinivel*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988, especialmente págs. 93-98; Wallace E. Oates, *Federalismo fiscal*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977, págs. 18-27.

7. Sobre la necesidad de combinar las políticas fiscal y monetaria para controlar la demanda agregada, véase Richard A. Musgrave, “Fiscal Functions: Order and Politics”, *The Frank E. Seid-*

política de estabilización interna depende de forma determinante de las decisiones fiscales, resultando capital la coordinación de la actividad presupuestaria y el endeudamiento<sup>8</sup>.

Sin embargo, la práctica de los Estados políticamente descentralizados ocurre, a menudo, por terrenos diferentes a los descritos por la teoría, habida cuenta de que la autonomía de gasto de la que gozan sin excepción los entes subcentrales y, en buena medida, el margen de autonomía tributaria y de endeudamiento que frecuentemente se les reconoce, conduce a que sus decisiones puedan interferir, limitar o condicionar la política fiscal trazada por las instancias centrales de gobierno. La necesidad de asegurar la coherencia de la política fiscal del Estado en su conjunto –evitando a priori, amortiguando o contrarrestando las decisiones de signo opuesto adoptadas por los diferentes niveles de gobierno competentes– se convierte, pues, en un reto permanente para la consecución de la estabilidad económica en los Estados políticamente descentralizados.

En este sentido, y partiendo de la constatación de que se hallan en una situación de competencia económica entre ellos, se ha subrayado la poca idoneidad de los gobiernos subcentrales para realizar política coyuntural, hasta el punto de que a menudo su actuación viene a reforzar la tendencia cíclica de la economía<sup>9</sup>. Así, sobre la base del examen de la política presupuestaria seguida por los gobiernos subcentrales en Estados Unidos, Hansen y Perloff formularon la “hipótesis de la perversidad”, según la cual aquéllos propenden a potenciar antes que disminuir las fluctuaciones de la economía<sup>10</sup>; tesis que, sin embargo, no puede considerarse de validez universal, toda vez que estudios posteriores realizados en otros Estados han mostrado los efectos estabilizadores de los presupuestos subcentrales<sup>11</sup>.

Comoquiera que sea, y por más que la praxis en los Estados federales arroje un resultado dispar, lo cierto es que los entes federados están potencialmente capacitados para obstaculizar las medidas anticíclicas que los gobiernos centrales –en ejercicio esencialmente de sus competencias monetarias, tributarias y de gasto– consideren pertinente adoptar para superar las situaciones de crisis. Por eso, en algunas Constituciones federales se han ido dando pasos en orden a preservar la homogeneidad y coherencia de la política coyuntural en el conjunto del

---

*man Distinguished Award in Political Economy*, P. K. Seidman Foundation, Memphis, Tenn., 1981, págs. 83-87.

8. Sobre las dificultades para alcanzar la disciplina fiscal en el Estado Autónomo antes de la reforma del art. 135 CE, consúltese Julio López Laborda, “Beneficios y costes del Estado Autónomo”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 1, 2011, págs. 39-41.

9. Eduardo García de Enterría, “Estudios preliminar”, en *La distribución de las competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales... cit.*, pág. 20.

10. *State and Local Finance in the National Economy*, W.W. Norton, New York, 1944. Otros estudios posteriores relativos a Estados Unidos, como el de Robert Rafuse, concluyeron que los presupuestos subcentrales no habían tenido ningún efecto anticíclico [“Cyclical Behaviour of State and Local Finances”, en Richard Musgrave, *Essays in Fiscal Federalism*, Brookings Institution, Washington, 1965, págs. 63-121; la cita la tomo de Wallace E. Oates, *Federalismo fiscal cit.*, pág. 247].

11. David N. King, *La economía de los gobiernos multinivel cit.*, pág. 605.

Estado. Y así, de una parte, ocasionalmente se ha reconocido a las instituciones centrales la posibilidad de controlar dicha política coyuntural. Un buen ejemplo de esto proporciona el art. 100 de la Constitución suiza de 1999<sup>12</sup>, que apodera suficientemente a la Confederación al respecto pese a que los cantones puedan desarrollar su propia política coyuntural a nivel estatal, especialmente mediante la actividad de fomento<sup>13</sup>. Y, de otro lado, se ha intentado condicionar la autonomía presupuestaria de los diferentes niveles de gobierno al objeto de que los correspondientes presupuestos respondiesen a las exigencias de la coyuntura económica. La reforma constitucional alemana de los años sesenta, como acabamos de señalar, avanzó en esta dirección. Y asimismo la Constitución suiza de 1999 se ha sumado a esta tendencia: “La Confederación, los cantones y los municipios establecerán sus presupuestos teniendo en cuenta los imperativos de la situación coyuntural” (art. 100.4).

Y por lo que hace a la crisis económica global, que se manifestó con claridad a fines del año 2008, en algunos casos impulsó a las instancias federales de gobierno a adoptar medidas destinadas a superar la fase recesiva del ciclo económico, activando en consecuencia sus competencias de mayor incidencia en la esfera económica. Pero presumiblemente porque el reparto constitucional de competencias ofreciera ya suficiente anclaje a la actuación federal al respecto<sup>14</sup>, lo cierto es que en esta ocasión –y al menos hasta el momento- la crisis no se ha traducido en un cambio estructural –ya mediante reforma constitucional, ya vía interpretativa- en el reparto de poderes en el seno de los Estados descentralizados<sup>15</sup>.

### **La dirección unitaria de la economía en el Estado Autonomico. El hallazgo de la competencia estatal sobre la ordenación general de la actividad económica**

Aunque la Constitución reserva al Estado, como genuina competencia exclusiva, funciones esenciales para la política económica (sistema monetario,

12. Según establece el art. 100 (“Política coyuntural”): “1. La Confederación tomará medidas para asegurar la evolución equilibrada de la situación económica y, especialmente, destinadas a prevenir y combatir el paro y la inflación”.

13. Urs Thalmann, en Argullol i Murgadas/Velasco Rico (dirs.), *Instituciones y competencias en los estados descentralizados*, Institut d’Estudis Autònomic, Barcelona, 2011, pág. 496-497.

14. Así, las medidas de gasto federal previstas para estimular la demanda en la *Tax Bonus for Working Australian Act* (2009) se entenderían apoyadas en *Pape v Commissioner of Taxation* en la competencia ejecutiva (sect. 61 de la Constitución) vinculada a una situación de emergencia nacional, pues la Corte suprema se resistió a reconocer una competencia genérica de la Federación para regular la economía nacional o a ampararlas en el poder de gasto federal (sect. 81). Sobre esta resolución, véase Duncan Kerr, “*Pape v Commissioner of Taxation: Fresh Fields for Federalism?*”, *Queensland University of Technology Law and Justice Journal (QUTLJJ)*, vol. 9, N° 2, 2009, págs. 311-323.

15. Cuestión diferente es que las modificaciones en el reparto interno de poderes obedecieran a motivaciones anteriores y, por tanto, estuvieran ya previstas en el momento en que estalló la crisis, la cual no habría venido, así, sino a ratificar la conveniencia de la reforma o a precipitar su conclusión. En este sentido, la reforma alemana de 2009 (con la constitucionalización del equilibrio presupuestario) y, en cierto modo, nuestra propia reforma del art. 135 CE.

régimen aduanero y arancelario, comercio exterior; hoy prácticamente en manos de la Unión Europea) y le atribuye competencias en sectores económicos estratégicos (crédito, banca y seguros; régimen minero y energético; transportes; infraestructuras de interés general, etc.), lo cierto es que de ninguno de los títulos competenciales del art. 149.1 CE puede desprenderse con nitidez que corresponda al Estado una competencia genérica para dirigir la política económica en su conjunto. Lo más próximo a tal atribución es la competencia sobre las “bases y coordinación general de la planificación general de la actividad económica” (art. 149.1.13ª CE), pero el tenor literal del precepto, que, entre otros aspectos, ciñe su ámbito material a la “planificación general”, no parecía permitir una lectura tan amplia del mismo. Presumiblemente, el sentido que quiso atribuirle el constituyente, en conexión con el art. 131 CE, fue el de concebir la “planificación” en el sentido formal tradicional de Plan nacional, al modo de la experiencia de los años sesenta<sup>16</sup>.

No es de extrañar, por tanto, que las primeras aproximaciones jurisprudenciales al reconocimiento de una competencia general central para dirigir la economía se desligara del título competencial *ex* art. 149.1.13ª CE, el cual se concebía con un alcance más reducido de conformidad con su tenor literal. Así se puede inferir del siguiente pasaje de la STC 29/1986 (FJ 4º), en donde, tras referirse al principio de unidad económica, el TC parece *crear* íntegramente una nueva competencia estatal, relativa a la “ordenación de la actividad económica”<sup>17</sup>:

“Desde esta perspectiva, parece claro que cuando para conseguir objetivos de la política económica nacional, se precise una acción unitaria en el conjunto del territorio del Estado, por la necesidad de asegurar un tratamiento uniforme de determinados problemas económicos o por la estrecha interdependencia de las actuaciones a realizar en distintas partes del territorio nacional, el Estado, en el ejercicio de la competencia de ordenación de la actuación económica, podrá efectuar una planificación de detalle, siempre, y sólo en tales supuestos, que la necesaria coherencia de la política económica general exija decisiones unitarias y no pueda articularse sin riesgo para la unidad económica del Estado a través de la fijación de bases y medidas de coordinación”.

16. En este sentido, afirmaría Jesús García Torres: “El TC se ha visto precisado a realizar una esforzada labor de mediación entre la realidad económica y unos enunciados jurídico-constitucionales insuficientes, cuando no palpablemente imperfectos, entre los que aquellos que parecían estar destinados a ser la pieza central (arts. 131 y 149.1.13ª CE) parecían condenados a la inoperancia, hado no insólito para lo que acaso ya nació viejo. En siete años y medio de vigencia de la Constitución, ni el Estado ni las CCAA han mostrado demasiada propensión a elaborar planes económicos generales y, menos aún, a hacer del plan el instrumento central y decisivo de su política económica” (“La ‘ordenación general de la economía’, título sustantivo de competencia estatal”, *REDC*, núm. 17, 1986, pág. 266). De ahí que pronto se sostuviera la tesis de que la planificación debía entenderse en sentido material, no formal, y que el texto constitucional no podía referirse “a los típicos planes plurianuales *a la française*” (Oscar de Juan Asenjo, *La Constitución económica española*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, pág. 273).

17. Ya destacado por Jesús García Torres, en “La ‘ordenación general de la economía’, título sustantivo de competencia estatal”, *cit.*, pág. 255.



Y de este modo se entendió esta resolución en los más autorizados comentarios que se hicieron a la misma. Así, en opinión de Gómez-Ferrer Morant, a la sazón ponente de la referida Sentencia, en la misma “el TC va a distinguir entre la competencia que el art. 149.1.13<sup>a</sup> de la Constitución reserva al Estado, y la competencia de ordenación general de la economía... y para el TC no son absolutamente coincidentes”, puesto que la última “es una competencia más amplia, y en uso de esa competencia puede incluso, en ciertos supuestos, elaborar planes de detalle”<sup>18</sup>.

En consecuencia, la “ordenación general de la economía” ni equivale sin más a la competencia *ex art.* 149.1.13<sup>a</sup> CE, ni se concibe como el epítome o yuxtaposición del conjunto de competencias estatales que afectan a la esfera económica; es *per se* un nuevo título competencial que le permite ir más allá que lo que le autorizan los títulos competenciales expresos. Un nuevo título competencial de carácter subsidiario<sup>19</sup>, o –para decirlo con otros términos– una suerte de “reserva competencial” que permitiría al Estado actuar cuando sus competencias explícitamente atribuidas no le permiten la preservación de la política económica unitaria, al requerirse una intervención estatal más penetrante que la consistente en la fijación de bases y medidas de coordinación prevista en relación con los concretos sectores materiales (art. 149.1.11<sup>a</sup> CE, por ejemplo) o con la “planificación general” *ex art.* 149.1.13<sup>a</sup> CE.

Ahora bien, llegados a la conclusión de que se trata de una competencia estatal diferente a las enumeradas en el texto constitucional, ¿dónde cabía radicar el exacto fundamento de la misma? Como es sabido, diversas fueron las vías de anclaje constitucional que se esbozan en la reiterada STC 29/1986. Así, de una parte, y sobre la base de que ningún título competencial *ex art.* 149.1 CE contempla una atribución de tal naturaleza a favor del poder central, se trató de justificar la misma en los propios Estatutos de Autonomía, que enmarcaban y limitaban las correspondientes competencias autonómicas en dicha ordenación de la economía por parte del Estado, de tal suerte que éste asumiría esa competencia en virtud de la cláusula residual del art. 149.3 CE<sup>20</sup>: “...la Comunidad Autónoma es titular de las competencias asumidas en su Estatuto, con los límites derivados de la Constitución..., y de los términos en que se ha asumido la competencia, que aparece limitada, por lo que ahora interesa, por la ordenación de la actuación económica general, y que no incluye intervención alguna en la elaboración de los planes establecidos por el Estado. De acuerdo con esta última mención, corresponde al Estado la ordenación de la actuación económica general, lo cual ha de interpretarse como ordenación de la actuación económica de

18. “Bases y ordenación general de la economía”, en *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español* (Alberto Pérez Calvo, coord.), MAP, Madrid, 1990, pág. 127.

19. Joaquín Tornos Mas, “Règim especial de les competències econòmiques”, *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, vol. II, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1988, pág. 457.

20. Para más detalles sobre esta posición doctrinal y jurisprudencial, véase Tomás de la Quadra-Salcedo Janini, “Comentario al art. 58”, en Pedro Cruz Villalón/Manuel Medina Guerrero (dirs.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Parlamento de Andalucía/Ideas Más Tecnología, Sevilla, 2012, §§ 33-44.

todos los sectores y del propio Estado con relación a ellos, es decir, de la propia intervención del Estado en materia económica” (FJ 4º)<sup>21</sup>.

Pero, de otro lado, la STC 29/1986 (FJ 4º) apuntaba otra fórmula de fundamentación constitucional de la “nueva” competencia estatal, al derivarla de principio de unidad económica<sup>22</sup>. Sencillamente, este principio constitucional, como ya se había insinuado en alguna decisión anterior<sup>23</sup>, se concibe como un “presupuesto necesario para que el reparto de competencias entre el Estado y las distintas CCAA en materia económica no conduzca a resultados disfuncionales y disgregadores”<sup>24</sup>. Y en la STC 186/1988 se vincula aún más claramente con este principio la reiterada competencia, que se delimita ya en unos términos que se harían tradicionales: “la competencia estatal en cuanto a la ordenación general de la economía responde al principio de unidad económica y abarca la definición de las líneas de actuación tendentes a alcanzar los objetivos de política económica global o sectorial fijados por la propia Constitución, así como la adopción de las medidas precisas para garantizar la realización de los mismos” (FJ 2º).

Con esta segunda vía de justificación de la “nueva” competencia, la jurisprudencia constitucional abandona las singularidades del Estado Autónomo para adentrarse en terrenos bien conocidos en el federalismo: la existencia de competencias no escritas a favor de las instancias centrales de gobierno. No en balde la apelación al principio de unidad económica bien puede considerarse una referencia implícita a la naturaleza de las cosas<sup>25</sup>, lo que llevaría fundamentadamente a sostener que “la competencia estatal de dirección y ordenación general de la economía casi ha venido a ser una *competencia por virtud de la naturaleza de las cosas*”<sup>26</sup>. Y la concepción de que la “ordenación general de la economía”

21. O dicho en los términos que emplearía poco después Rafael Gómez-Ferrer, “los Estatutos respetan expresamente la competencia preconstitucional del Estado de ordenación general de la economía, que constituye un límite de las asumidas por las CCAA” (“Bases y ordenación general de la economía” *cit.*, pág. 125).

22. Enoch Albertí Rovira, *Autonomia política i unitat econòmica*, Institut d’Estudis Autònoms, Barcelona, 1993, pág. 201. Sobre el anclaje de esta “competencia de dirección de la economía” en el principio de unidad económica del Estado, véase también Enoch Albertí Rovira, “La Constitución económica de 1978”, *REDC*, núm. 71, 2004, pág. 156.

23. Pues ya en la STC 1/1982 el principio de unidad económica se presenta como el presupuesto que autoriza la adopción de medidas con alcance en la totalidad del territorio: “Este marco [la Constitución económica] implica la existencia de unos principios básicos del orden económico que han de aplicarse, con carácter unitario, unidad que está reiteradamente exigida en la Constitución... Por otra parte, la Constitución fija una serie de objetivos de carácter económico cuya consecución exige la adopción de medidas de política económica aplicables, con carácter general, a todo el territorio nacional (arts. 40.1; 130.1; 131.1; 138.1)” (FJ 4º).

24. Rafael Gómez-Ferrer Morant, “Bases y ordenación general de la economía” *cit.*, pág. 127.

25. Jesús García Torres, “Máximas de interpretación sobre el art. 149.1.13ª CE en la reciente jurisprudencia constitucional”, en *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español* (Alberto Pérez Calvo, coord.), MAP, Madrid, 1990, pág. 140.

26. Jesús García Torres, “Máximas de interpretación sobre el art. 149.1.13ª CE en la reciente jurisprudencia constitucional” *cit.*, pág. 138. Y más adelante, tras negar que esa competencia pueda concebirse como una competencia residual dejada por los Estatutos, prosigue afirmado que la ordenación general de la economía “es la designación de una competencia reservada al Estado

constituye una competencia no escrita del Estado es asimismo respaldada por el ponente de la STC 29/1986: "...puede también pensarse en que, además de la competencia que el art. 149.1.13 de la Constitución reserva al Estado de forma expresa, existen otras competencias que corresponden al mismo de forma implícita, como puede suceder con la ordenación general de la economía, bien como límite a la libertad de empresa –arts. 38, 531 y 149.1.1 de la Constitución– bien como proyección de la función de dirección política que atribuye al Gobierno el art. 97 de la Constitución, o del principio de unidad de mercado<sup>27</sup>".

Bajo esta perspectiva, se suma a la competencia del art. 149.1.13<sup>a</sup> CE una suerte de competencia tácita del Estado. Una competencia implícita que se acercaría, por decirlo en los términos de los federalismos germánico y anglosajón, respectivamente, a una competencia en virtud de la naturaleza de las cosas o a los "resulting powers"<sup>28</sup>. De acuerdo con la más tradicional aproximación alemana<sup>29</sup> a dicho concepto, deben corresponder al Bund los asuntos que, de acuerdo con la naturaleza de las cosas, serían inabordables para la legislación de los concretos Estados<sup>30</sup>. Y también partiendo de la más clásica concepción de lo que se dio en denominar "resulting powers", cuyo anclaje último hay que situarlo en el juez Marshall<sup>31</sup>, se trataría de una categoría de competencia implícita que

---

*ex propria rerum natura*" (pág. 139, nota 1). En cualquier caso, la idea de que la centralización de la ordenación de la economía deriva de la naturaleza de las cosas (*ex rei natura*) ya presente en "La 'ordenación general de la economía', título sustantivo de competencia estatal" *cit.*, págs. 263 y 265.

27. "Bases y ordenación general de la economía" *cit.*, pág. 125.

28. Sobre esta tipología de competencias implícitas, consúltese Yvo Hangartner, *Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen*, Herbert Lang/Peter Lang, Bern/Frankfurt/M., 1974, págs. 78-84.

29. Heinrich Triepel, "Die Kompetenzen des Bundesstaats und die geschriebene Verfassung", en *Staatsrechtliche Abhandlungen, Festgabe für Paul Laband zum fünfzigsten Jahrestage der Doktor-promotion*, Bd. 2, 1908, pág. 276 y ss. En realidad, como señalaría Triepel, aproximaciones a esta competencia en virtud de la naturaleza de las cosas enraizan ya en la época de la Confederación de los Estados Unidos, como se desprende de la resolución que presentó Edmund Randolph en 1787 a la Convención de Filadelfia: "the national legislature ought to be empowered... to legislate in all cases... in which the harmony of the United States may be interrupted by the exercise of individual legislation". Sobre la tesis de Triepel puede consultarse Heinrich Amadeus Wolff, *Ungeschriebenes Verfassungsrecht unter dem Grundgesetz*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2000, págs. 18-21.

30. En la doctrina suiza se habla de competencias en virtud de la naturaleza de las cosas o "en virtud de la estructura federal del Estado", para referirse a aquellas que pueden derivarse inmediatamente de la decisión fundamental de la Constitución de configurar un Estado federal (Ulrich Häfelin/Walter Haller, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich, 1998, § 280 a).

31. Así se desprende con claridad del siguiente pasaje de *Cohens v. Virginia* (1921): "Hay que señalar que no es indispensable para la existencia de cualquier poder reivindicado por el gobierno federal que pueda encontrarse especificado en el tenor literal de la Constitución, o derivarse clara y directamente de alguno de los poderes especificados. Su existencia puede deducirse adecuadamente de más de uno de los poderes sustantivos expresamente definidos o de todos ellos combinados. Es posible agrupar un cierto número de ellos e inferir de los mismos que el poder reivindicado ha sido conferido". La cita de la Sentencia la tomo de Wested Woodbury Wil-

derivaría de los “poderes agregados del Gobierno nacional”, esto es que, sería “más bien un resultado del conjunto total de poderes del Gobierno nacional y de la naturaleza de la sociedad política, que una consecuencia o incidente de los poderes especialmente enumerados”<sup>32</sup>.

Pero, como es sabido, no sobreviviría demasiado tiempo esta tesis según la cual la dirección general de la política económica constituye una competencia no escrita del Estado, diferente y más amplia que la expresamente atribuida en el art. 149.1.13<sup>a</sup> CE. Y puesto que prácticamente nadie cuestionaba la necesidad de mantener una dirección unitaria de la economía, no cabía otra alternativa que canalizarla a través de la competencia *ex art.* 149.1.13<sup>a</sup> CE, asumiendo una lectura poco estricta de la misma<sup>33</sup>. Y así, por mencionar alguno de los numerosos ejemplos que podrían citarse, en la STC 208/1999 la “necesidad” de preservar la unidad de la economía lleva a la interpretación amplia del art. 149.1.13<sup>a</sup> CE, y no ya al reconocimiento de una competencia implícita a “añadir” a aquélla: la defensa de la competencia “se halla naturalmente relacionada con la necesaria unidad de la economía nacional y la exigencia... de que exista un mercado único que permite al Estado el desarrollo de su competencia constitucional de bases y coordinación de la actividad económica (art. 149.1.13<sup>a</sup> CE)” (FJ 6<sup>o</sup>).

Por consiguiente, es la lectura de la competencia explícita *ex art.* 149.1.13<sup>a</sup> CE a la luz de la necesaria centralización de la dirección de la política económica derivada “por naturaleza” del principio de unidad de la economía la que ha conducido a esa “recreación” jurisprudencial del art. 149.1.13<sup>a</sup> CE. Recreación en la que ni las “bases” se corresponde con lo que cabía inferir de su tenor literal, ni la “coordinación” adquiere su sentido habitual, ni, en fin, la “planificación general” se ciñe a su sentido estricto de ser omnicomprensiva y tener alcance estatal<sup>34</sup>. Sencillamente, el título competencial *ex art.* 149.1.13<sup>a</sup> CE termina adquiriendo un alcance en la jurisprudencia constitucional que va mucho más allá de lo que cabía esperar realizando una interpretación “objetiva”<sup>35</sup> de su tenor literal.

La tendencia jurisprudencial de anclar directamente en el art. 149.1.13<sup>a</sup> CE la dirección general de la economía ha condicionado, muy probablemente, la delimitación de las “bases” como categoría competencial, al reclamar una lectura desmesuradamente amplia de la misma. Pues parece indiscutible que la con-

---

loughby, *The Constitutional Law of the United States*, Baker, Voorhis & Company, New York, 1910, §37, pág. 66.

32. Joseph Story, *Commentaries on the Constitution of the United States*, vol. III, Boston, 1833, § 1251.

33. Como atinaría a sintetizar Bassols Coma, el Título VIII de la Constitución “es plenamente consciente de que existe o debe existir por la naturaleza de las cosas y de las exigencias de la unidad territorial... un orden o política económica general o nacional objetiva y abstractamente determinable, pero explícitamente no designa el sujeto institucional responsable de su definición, salvo que el apartado 13<sup>o</sup> del art. 149.1...se interpretara en sentido antiformalista y flexible...” (*Constitución y sistema económico*, Tecnos, Madrid, 1985, pág. 266).

34. Enoch Albertí Rovira, *Autonomia política i unitat econòmica cit.*, pág. 197.

35. Por utilizar el término empleado por Manuel Carrasco Durán (*El reparto de competencias entre el Estado y las CCAA sobre la actividad económica*, Institut d’Estudis Autònomic/ Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, págs. 24 y 127 y ss.).

cepción más penetrante e incisiva de la concepción jurisprudencial de las bases (inclusiva de actos de mera ejecución) ha germinado al calor de las competencias relativas al ámbito económico y encuentra en el mismo el terreno más fértil para su proyección<sup>36</sup>. No se trata, pues, tan sólo de que a través del 149.1.13<sup>a</sup> CE el Estado esté en condiciones de intervenir en cualquier sector material que tenga alguna incidencia en la economía por más que esté reservado estatutariamente a las CCAA, sino que dicha intromisión puede ser especialmente intensa y penetrante, permitiéndole adoptar las medidas precisas para garantizar la consecución de los objetivos generales de política económica perseguidos por el Estado<sup>37</sup>.

Comoquiera que sea, lo cierto es que, gracias al art. 149.1.13<sup>a</sup> CE interpretado en los términos referidos, el Estado cuenta con un instrumento eficazísimo para dirigir una política económica unitaria. La elasticidad inherente a lo básico le aporta las dosis de flexibilidad necesarias para hacer frente a las fluctuaciones y perturbaciones de la economía. La regulación unitaria de un específico asunto puede resultar superflua en situación de normalidad, pero resultar necesaria o conveniente para superar los momentos de crisis. De igual modo, la intensidad de la intervención estatal puede o debe variar en función del concreto sector económico concernido, pues mientras que algunos parecen más proclives a actuaciones estructurales y perdurables en el tiempo –y, por tanto, más proclives a las intervenciones normativas–, en otras esferas decisiones concretas, meros actos ejecutivos, están llamados a tener importante incidencia macroeconómica (fijación de los coeficientes de liquidez bancaria o de los tipos de interés)<sup>38</sup>.

En definitiva, dado que con base en el art. 149.1.13<sup>a</sup> CE el Estado “puede” intervenir en cualquier sector material con incidencia económica hasta el punto de adoptar actos de ejecución si ello es preciso para garantizar la “unidad” económica pretendida, es posible defender el paralelismo entre nuestro sistema de reparto de competencias en este ámbito y las tradicionales competencias concurrentes del federalismo, de tal suerte que los niveles subcentrales de gobierno pueden en principio operar con libertad al respecto, pero sus medidas serán

36. En este sentido, véase Joaquín Tornos Mas, “La delimitación constitucional de las competencias. Legislación básica, bases, legislación de desarrollo y ejecución”, en *El funcionamiento del Estado autonómico*, MAP, Madrid, 1999, pág. 159.

37. Como afirmaría Elisenda Malaret i García, “el art. 149.1.13<sup>a</sup> CE otorga facultades al Estado para que en determinados supuestos pueda establecer un sistema de dirección de la política económica de carácter unitario, al margen del sistema concreto de competencias” (*Régimen jurídico-administrativo de la reconversión industrial*, Escola d’Administració Pública de Catalunya/Civitas, 1991, págs. 146-147). En esta línea, véase Rafael Jiménez Asensio, *La ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes del Derecho*, Institut d’Estudis Autonòmics/Marcial Pons/IVAP, Madrid/Barcelona, 2001, pág. 206.

38. Este *factor de elasticidad* de lo básico –por utilizar la terminología de su autor– necesario en el ámbito de la economía ya fue acertadamente destacado por Oscar de Juan Asenjo, *La Constitución económica española*, págs. 277-278.

desplazadas por las del poder central en el momento en que éste crea oportuno intervenir al respecto<sup>39</sup>.

Y, frente a este amplísimo título competencial, las CCAA no pueden oponer más línea de defensa que la exigencia de que no se vacíen las competencias exclusivas que puedan ostentar sobre el sector material concernido; límite que hasta la fecha ha mostrado una dudosa virtualidad como factor contenedor de la *vis expansiva* de la competencia de ordenación general de la economía<sup>40</sup>. En efecto; como recuerda con frecuencia el TC, por intensa que pueda llegar a ser la actuación estatal al socaire de la “ordenación general de la actividad económica”, el Estado encuentra un límite infranqueable en la exigencia de evitar el vaciamiento de las competencias autonómicas [SSTC 29/1986, FJ 4º; 186/1988, FJ 8º; 220/1992, FJ 6º; 96/1996, FJ 20º; 133/1997, FJ 4º C)]. *Test* jurisprudencial que gira en torno al examen de la finalidad perseguida por la intervención estatal cuestionada, según se desprende del siguiente pasaje del FJ 3º D) de la STC 225/1993:

«Ahora bien, dado el carácter general y abierto de las cláusulas que habilitan al Estado, con el posible riesgo de que por este cauce se produzca un vaciamiento de las concretas competencias autonómicas en materia económica si no se precisan los límites de aquéllas, es obligado enjuiciar en cada caso la constitucionalidad de la medida estatal que limita la competencia asumida por una Comunidad Autónoma como exclusiva en su Estatuto. Lo que requerirá el examen detenido de la finalidad de la norma estatal de acuerdo a su “objetivo predominante” (STC 13/1989), así como la necesaria correspondencia de esa medida con los intereses y fines generales que justifican la intervención del Estado para la ordenación de la actividad económica general».

Así pues, uno de los escasos condicionantes que encuentra el Estado para poner en juego esta competencia es que la acción o medida prevista tenga una verdadera eficacia, directa y relevante, sobre la actividad económica global. Y es que, en efecto, como se sostuvo en la STC 76/1991, «la ordenación general de la economía que corresponde al Estado no puede extenderse de forma excesiva hasta enmarcar en él cualquier acción de naturaleza económica si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general» (FJ 4º), pues –como apostillaría la STC 21/1999 en su fundamento jurídico 5º–, «de lo contrario, se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico» [doctrina reiterada en STC 128/1999, FJ 7º A) y en la STC 95/2001, FJ 3º]. En suma, para decirlo en los términos empleados en la STC 242/1999, ha de entenderse cubierta por el art. 149.1.13ª CE la intervención estatal cuando «las

39. Enoch Albertí Rovira, *Autonomía política i unitat econòmica cit.*, pág. 199. Asimismo, Rafael Jiménez Asensio, *La ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes del Derecho cit.*, pág. 205.

40. La escasa operatividad del “principio de no vaciamiento” cuando se proyecta al ejercicio de las competencias básicas *ex art. 149.1.13ª CE* fue ya destacado por Carles Viver i Pi-Sunyer, *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1989, pág. 178. Asimismo, Manuel Carrasco Durán *cit.*, pág. 264 y ss.

finalidades perseguidas tengan entidad suficiente como para constituir líneas maestras de planificación económica» [FJ 16º B)].

En consecuencia, las competencias *ex art.* 149.1.13ª CE y sobre la ordenación general de la economía no pueden extenderse «de forma excesiva», según recuerda de forma recurrente el TC (p. ej., SSTC 76/1991, FJ 4º y 112/1995, FJ 4º). “Prohibición del exceso” que, a fin de cuentas, viene a configurarse como la garantía última destinada a evitar un vaciamiento de las competencias autonómicas exclusivas que, muy probablemente, resultaría ineludible si se permitiese el ejercicio intenso de títulos competenciales tan genéricos por parte del Estado. Muy claramente ha definido el TC el alcance de esta pauta hermenéutica en el fundamento jurídico 3º de la STC 171/1996, al argumentar que cuando el Estado «opera al amparo de un título competencial como el contenido en el art. 149.1.13ª CE su intervención debe configurarse de tal modo que deje a las CCAA el suficiente margen de libertad de decisión dentro de su propio ámbito de competencias. Ciertamente, como tantas veces hemos reiterado, es preciso que la actuación estatal no impida a las CCAA que puedan desarrollar las competencias que ostenten sobre el concreto ámbito material afectado. Necesidad de conciliar los títulos competenciales que se traduce en la exigencia de que las decisiones que el Estado adopte con base en el art. 149.1.13ª CE se ciñan a aquellos aspectos estrictamente indispensables para la consecución de los fines de política económica que aquéllas persigan (entre otras muchas, SSTC 152/1988, FJ 4ª, y 201/1988, FJ 2º)»<sup>41</sup>.

Por otra parte, no parece necesario detenerse en explicar que esta concepción de la competencia estatal *ex art.* 149.1.13ª CE no ha experimentado ningún cambio tras las últimas reformas estatutarias. Como es sabido, la definición estatutaria de las categorías competenciales y el denominado “blindaje competencial” tenían como uno de sus principales objetivos refrenar la *vis expansiva* de los títulos competenciales estatales transversales –y señaladamente el que nos ocupa<sup>42</sup>; pero la STC 31/2010 ha venido a matizar sustancialmente la virtualidad del alcance de dichas disposiciones competenciales<sup>43</sup>. El TC, en efecto, ha reafirmado su condición de único intérprete auténtico de las categorías constitucionales (FJ 57º), y ha apuntalado en consecuencia la interpretación del alcance de

41. Sin embargo, no se ha articulado un completo *test* de proporcionalidad para calibrar el ejercicio constitucionalmente correcto de esta competencia (tal y como ha sugerido Rafael Jiménez Asensio, *La Ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes del Derecho cit.*, págs. 207-208).

42. En este sentido, Mercè Barceló i Serramallera, “La doctrina de la STC 31/2010 sobre la definición estatutaria de las categorías competenciales”, *Revista catalana de dret públic. Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006*, pág. 251; asimismo, Marc Carrillo López, “La doctrina del TC sobre la definición de las competencias. Las competencias exclusivas, las compartidas y las ejecutivas”, *Revista catalana de dret públic. Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006*, pág. 271.

43. Por lo que hace a la incidencia de esta Sentencia en la regulación competencial del Estatuto andaluz, véase José Antonio Montilla Martos, “Comentario al art. 42”, en Pedro Cruz Villalón/Manuel Medina Guerrero (dirs.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Parlamento de Andalucía/Ideas Más Tecnología, Sevilla, 2012, §§ 10-17.

las competencias estatales asumida en la jurisprudencia constitucional a la luz del anterior marco estatutario. En resumidas cuentas, se ha privado de virtualidad a las nuevas lecturas del reparto competencial adoptadas por el estatuyente interpretando directa e inmediatamente el texto constitucional, y con las que se pretendía preterir la anterior doctrina constitucional que no se acomodase a la interpretación asumida por la norma estatutaria<sup>44</sup>. En la práctica, pues, el título competencial *ex art. 149.1.13ª CE* se sigue concibiendo en los mismos términos, con el mismo alcance, con la misma intensidad que antes, pese a los cambios introducidos en la literalidad de los nuevos Estatutos. Sigue tratándose, lisa y llanamente, de “una competencia de dirección general de la economía que se proyecta en los diversos sectores de la misma” (STC 134/2011, FJ 7º)<sup>45</sup>.

### La Ley de Economía Sostenible como reacción ante la crisis económica

Las interferencias que pueden generar las CCAA en punto a la preservación de la unidad de la política económica no derivan, por tanto, de las competencias que puedan ostentar en relación con los diversos sectores materiales de relevancia económica (agricultura, industria, comercio, etc.), puesto que, como hemos visto, en última instancia el 149.1.13ª CE permite al Estado “imponer” en cada una de esas esferas –o en el conjunto de ellas– una intervención unitaria. El problema reside en enjuiciar si y en qué medida pueden interferir en esa dirección unitaria otras atribuciones autonómicas que no son sin más reconducibles a la regulación o pura gestión de concretos sectores materiales o actividades con repercusión económica, a saber, el ejercicio del poder tributario y la potestad de determinar el nivel y distribución del gasto dentro de sus respectivos presupuestos. Capacidad de decidir sobre los ingresos y los gastos que, obviamente, juega un papel central en la determinación de la política macroeconómica, esto es, en la consecución de objetivos tales como un alto nivel de empleo, estabilidad de los precios, una razonable tasa de crecimiento económico y la solidez de las cuentas exteriores.

Y, como es sabido, tras tres décadas de proceso descentralizador, el margen de maniobra autonómico en materia impositiva y sobre el gasto total del Estado ha devenido tan amplio, que algunas CCAA han podido aplicar políticas de estabilización propias, aun en sentido contrario a la orientación marcada por el Gobierno central<sup>46</sup>. Sencillamente, dado el nivel de descentralización alcanzado al respecto, “no es posible pensar en nuestros días que la política de estabilización corresponde íntegramente al Gobierno central”<sup>47</sup>. Consecuentemente,

44. Tomás de la Cuadra-Salcedo Janini, “El Tribunal Constitucional en defensa de la Constitución. El mantenimiento del modelo competencial en la STC 31/2010, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 90, 2010, págs. 296-297.

45. Véase asimismo SSTC 158/2011, FJ 8º y 140/2011, FJ 2º).

46. Ruiz-Huerta Carbonell/Benyakhlef Domínguez/Vizán Rodríguez, “Las CCAA ante la crisis económica: impacto territorial de la recesión, políticas autonómicas de reactivación y tensiones en las cuentas públicas”, *Informe CCAA 2009*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2010, pág. 89.

47. Ruiz-Huerta Carbonell/Benyakhlef Domínguez/Vizán Rodríguez, *cit.*, pág. 111.



nuestro sistema político no escapa a la posibilidad de que los diversos niveles de gobierno adopten al respecto decisiones de signo contrario, tal y como se pondría de manifiesto prácticamente en el momento mismo en que empezó a dar sus primeros pasos la Ley de Economía Sostenible: así, al objeto de estimular el sector de la construcción residencial, la Comunidad Autónoma de Madrid optó en el ejercicio económico de 2009 por ampliar las desgravaciones fiscales, mientras que el Proyecto de Ley de Economía Sostenible se inclinaba por la reducción de las mismas (art. 113)<sup>48</sup>. Y por lo que hace a la disciplina fiscal desde la vertiente del gasto, es obvio que el estallido de la crisis económica no vino sino a exacerbar las dificultades de algunas CCAA para cumplir con el concreto límite de déficit público exigido en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea.

Pues bien, la Ley de Economía Sostenible no aborda abiertamente la cuestión de la coordinación de la política impositiva, ni tampoco se enfrenta sustancialmente –por las razones que explicaremos líneas abajo– al problema de la estabilidad presupuestaria planteado por el nivel autonómico de gobierno. Y ello sencillamente porque no estaba llamada a satisfacer dichos objetivos, según la finalidad con la que se pergeñó la misma. La singularidad de la crisis mundial en su proyección española radica en que no obedecía exclusivamente a razones coyunturales, sino que la misma arraigaba en un problema de orden estructural: era el propio modelo económico, excesivamente dependiente del sector de la construcción, el que debía ser modificado. En efecto, la crisis económica tuvo un especial impacto en España puesto que vino a acelerar e intensificar el ajuste de la construcción, que apenas se había iniciado en el año 2007, con la masiva destrucción del empleo que llevó consigo. El objetivo último de la Ley, por tanto, antes que hacer frente coyunturalmente a la fase descendente del ciclo económico, perseguía una reforma estructural de nuestro modelo productivo. Así se reconocía abiertamente en el Preámbulo: “Este nuevo paso en la modernización de la economía española responde al reto de reforzar los elementos más sólidos y estables de nuestro modelo productivo. Con ello podrá reducirse la excesiva dependencia de unos pocos sectores sometidos a la coyuntura y, en cambio, se impulsan al máximo las posibilidades abiertas por el avance de nuevas actividades que ofrecen una mayor estabilidad en su desarrollo...”. En suma, proseguiría más adelante el Preámbulo, se persigue el “desarrollo de una economía más competitiva, más innovadora, capaz tanto de renovar los sectores productivos tradicionales como de abrirse decididamente a las nuevas actividades demandantes de empleos estables y de calidad” (I). A tal fin, la Ley incorpora un abigarrado elenco de medidas con el que se aspira a alcanzar un crecimiento sostenible, tanto desde el punto de vista económico y medioambiental como social (art. 2), aunque ciertamente la Ley prácticamente se concentra de forma exclusiva en los dos primeros ámbitos referidos.

Soslayando aquellos aspectos de la Ley relativos a la regulación de órganos

---

48. Véanse éste y otros ejemplos en Ruiz-Huerta Carbonell/Benyakhlef Domínguez/Vizán Rodríguez, *cit.*, pág. 100. No obstante, se suprimiría en el texto definitivamente aprobado de la Ley de Economía Sostenible estas referencias impositivas en materia de vivienda.

del Estado<sup>49</sup>, que modifican el procedimiento administrativo a fin de agilizarlo<sup>50</sup> o cuya conexión directa con la economía es cuando menos dudosa, como los regulados en el Capítulo I del Título I (“Mejora de la calidad de la regulación”), lo cierto es que la misma, en orden a lograr la pretendida reforma estructural, incide en una miríada de concretos sectores materiales con repercusión económica en los que las CCAA tienen atribuidas competencias. Y a la vista de que su ambiciosa finalidad no es otra que impulsar un cambio del modelo económico, no ha de extrañar que el conjunto de la Ley aparezca amparado en la competencia estatal *ex art.* 149.1.13<sup>a</sup> CE: “La presente Ley constituye legislación básica dictada al amparo del art. 149.1.13<sup>a</sup> de la Constitución, que atribuye al Estado las ‘bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica’ y, en consecuencia, son de aplicación general a todas las Administraciones Públicas y organismos y entidades dependientes de ellas” (Disposición final primera, apartado primero).

Aunque, dado que en la mayoría de los sectores materiales afectados por la Ley ostenta el Estado un expreso y más específico título competencial, la Disposición final primera se detiene a identificarlos, pudiendo sistematizarse las siguientes materias competenciales:

- catastro inmobiliario (hacienda general del Estado, art. 149.1.14<sup>a</sup>).
- ciencia e innovación, universidades (fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica, art. 149.1.15<sup>a</sup>).
- contratación pública (bases régimen jurídico de las administraciones públicas, procedimiento administrativo común y legislación básica sobre contratos, art. 149.1.18<sup>a</sup>).
- derechos de la propiedad industrial (legislación sobre propiedad intelectual e industrial, art. 149.1.9<sup>a</sup>).
- formación profesional (sistema educativo *ex art.* 149.1.30<sup>a</sup> y competencia de legislación laboral –art. 149.1.1.7<sup>a</sup>- en relación con la formación profesional para el empleo).
- internacionalización de las empresas (comercio exterior, 149.1.10<sup>a</sup>).
- mercados financieros, Capítulo III del Título I (bases de la ordenación del crédito, banca y seguros *ex art.* 149.1.11<sup>a</sup>).
- política energética (ahorro y eficiencia energética, energías renovables), hidrocarburos, régimen eléctrico (bases del régimen minero y energético, art. 149.1.25<sup>a</sup>).
- protección del medio ambiente (movilidad sostenible) (art. 149.1.23<sup>a</sup>).
- telecomunicaciones (art. 149.1.21<sup>a</sup>).

49. Capítulo II del Título I (“Organismos reguladores”).

50. Como la ampliación del ámbito del silencio positivo (art. 40), o la modificación de la LRBR para establecer la regla general de que no es exigible licencia de actividad con carácter previo, de conformidad con la Directiva de Servicios (art. 41).

Ahora bien, con seguridad, el aspecto de mayor interés desde el punto de vista de este trabajo reside en identificar precisamente aquellos preceptos de la Ley de Economía Sostenible que inciden en materias de repercusión económica que no tienen una mención expresa en el art. 149.1 CE, y respecto de los cuales, por tanto, sólo estaría justificada la intervención estatal con base en el título competencial transversal *ex* art. 149.1.13<sup>a</sup> CE, a saber: cooperativas agrarias (Disposición final segunda); defensa de la competencia (Disposición final tercera y Disposición final trigésima quinta); sostenibilidad financiera (Capítulo IV del Título I, arts. 32-36) y, finalmente, vivienda y rehabilitación (Capítulo IV Título III, –arts- 107-111). Y a la vista de la muy concreta intervención normativa efectuada en relación con las dos primeras materias, así como al carácter pacífico con que se entiende amparada la actuación central con base en el art. 149.1.13<sup>a</sup> CE, únicamente centraremos nuestra atención en las últimas mencionadas.

Por lo que hace a la regulación de la vivienda y rehabilitación acometida en el Capítulo IV del Título III de la Ley, la misma persigue, según el Preámbulo, “la recuperación del sector de la vivienda mediante una serie de reformas centradas en el impulso a la rehabilitación y la renovación urbanas”; y a tal objeto “prevé que la Administración General del Estado, en el ámbito de sus competencias propias y en colaboración con las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, impulse las acciones de rehabilitación y renovación de la ciudad y los demás núcleos existentes y la coordinación de las medidas, los fondos, las ayudas y los beneficios, incluidos los previstos en programas comunitarios, destinados a tales objetivos”.

Pues bien, aunque la vivienda aparezca mencionada en el art. 148.1.3<sup>a</sup> CE, junto al urbanismo y a la ordenación del territorio, como una de las materias competenciales propias de las CCAA, careciendo el Estado, por ende, de una reserva competencial directa al respecto, lo cierto es que se trata de un sector material en el que, prácticamente desde el arranque del Estado Autonomo y hasta la fecha, ha venido a superponerse la actuación conjunta de los diferentes niveles de gobierno<sup>51</sup>. En efecto, el TC no ha dudado en reconocer al Estado una forma de intervención determinante en esta esfera, cual es la actividad de fomento, señaladamente el impulso de la tradicionalmente denominada “vivienda protegida”. Ya en la STC 152/1988, aun confirmando que corresponde a las CCAA el desarrollo “de una política propia en dicha materia, incluido el fomento y promoción de la construcción de viviendas, que es, en buena medida, el tipo de actuaciones públicas mediante las que se concreta el desarrollo de aquella política”, no tuvo inconveniente en admitir que el Estado está facultado para limitar esa competencia autonómica, habida cuenta de que también opera aquí su competencia de ordenación general de la actividad económica:

“(…) tanto el art. 149 de la Constitución como los Estatutos de Autonomía dejan a salvo las facultades de dirección general de la economía y, por tanto, de cada uno de los sectores productivos, que han de quedar en poder de los órganos centrales del Estado (...) Este razonamiento es tam-

---

51. Miguel Beltrán de Felipe, *La intervención administrativa en la vivienda*, Lex Nova, Valladolid, 2000.

bién aplicable al sector de la vivienda, y en particular, dentro del mismo, a la actividad promocional, dada su muy estrecha relación con la política económica general, en razón de la incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor de desarrollo económico y, en especial, como elemento generador de empleo” (FJ 2º)

Línea jurisprudencial que sería, por lo demás, confirmada en la STC 59/1995 (FJ 4º), relativa específicamente a la rehabilitación de viviendas. Así pues, al regular esta materia con base en el art. 149.1.13ª CE, la Ley de Economía Sostenible no expande el radio de acción habitualmente ocupado por el Estado.

Y otro tanto cabría afirmar respecto de aquellos preceptos integrantes del Capítulo IV del Título III que son más propiamente reconducibles a la materia “urbanismo”, puesto que también el TC ha tenido ocasión de declarar su vinculación con el desarrollo económico: “Si ello es así en relación con la construcción de viviendas, con mayor razón cuando se trata de la política del suelo en su sentido más amplio, por su impacto directo sobre la política económica general” (STC 61/1997, FJ 36º). Ahora bien, proseguiría ese mismo fundamento jurídico, cuando se afecta a la competencia urbanística de las CCAA, “sólo aquellas normas básicas que respondan efectiva y estrictamente a la planificación general de la actividad económica podrían encontrar cobijo en el referido título, que impide la producción de normas que, aunque relacionadas con esa planificación general, no guarden esa inmediata y directa relación con la dirección de la economía”. En consecuencia, en esta STC 61/1997, cuando de urbanismo se trata, parece extremarse el *test* de la “incidencia directa y significativa” sobre la actividad económica general (STC 76/1991, FJ 4º), que, como señalamos páginas atrás, se utiliza con alcance general para evitar el vaciamiento de las competencias autonómicas frente al uso expansivo de la competencia *ex* art. 149.1.13ª CE. A la vista de estos antecedentes jurisprudenciales, es dudoso que disposiciones tales como el art. 110.4 de la Ley de Economía Sostenible<sup>52</sup>, que regula el modo en que deben aprobarse los instrumentos de rehabilitación de construcciones y edificios, se ajusten estrictamente al ámbito competencial que corresponde al Estado<sup>53</sup>.

Escasamente innovadora es, por otra parte, la Ley de Economía Sostenible a la hora de enfrentar una de las principales manifestaciones de la delicada situación económica general, a saber, los problemas de índole fiscal de las Administraciones públicas, por más que a la “sostenibilidad financiera del sector público” dedique el Capítulo IV del Título I (arts. 32-36). Apreciación que, como comprobaremos a continuación, es especialmente aplicable en lo referente a las

---

52. Más concretamente, la primera frase del art. 110.4: “Los programas, planes y demás instrumentos ordenadores de la rehabilitación de construcciones y edificios, además de contenerse en planes de ordenación urbanística, pueden aprobarse de forma independiente por los procedimientos de aprobación de las normas reglamentarias y tienen en todo caso, respecto de las construcciones y edificios afectados por ellos, los mismos efectos que los planes de ordenación urbanística”.

53. Dudas sobre el particular también puso de manifiesto el Consejo de Estado en su Dictamen, de 18 de marzo de 2010 (ref. 215/2010), sobre el Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible (Consideración 9ª).

CCAA. En efecto, el art. 32 con el que se abre dicho Capítulo comienza precisamente exigiendo a todas las Administraciones que contribuyan “al logro de la sostenibilidad presupuestaria de las finanzas públicas, entendida como la capacidad para financiar los compromisos de gasto presentes y futuros” (art. 32.1); y, para la consecución de dicho objetivo, les impone la aplicación de “una política de racionalización y contención del gasto” y su adecuación a “los principios de estabilidad presupuestaria, transparencia, plurianualidad y eficacia, en los términos definidos en la normativa de estabilidad presupuestaria” (art. 32.2). Con ello, en realidad la Ley 2/2011 no viene sino a recordar la aplicación de unos principios cuyo alcance y significado ya estaban perfilados en el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (respectivamente, arts. 3, 4, 5 y 6). Y los apartados 3 y 4 del art. 32 se limitan a reiterar las disposiciones con las que el art. 6 del recién citado texto refundido delimita el alcance de los principios de eficiencia y eficacia en la asignación y utilización de los recursos públicos.

Y a una conclusión semejante en lo relativo a su virtualidad innovadora del ordenamiento lleva la lectura del art. 33 de la Ley de Economía Sostenible: la exigencia de que el Ministerio de Economía y Hacienda informe a las CCAA y las Entidades locales –a través del Consejo de Política Fiscal y Financiera y la Comisión Nacional de Administración Local- de las medidas adoptadas en cumplimiento del Capítulo en cuestión (art. 33.1), no es sino trasunto del deber de informar sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria que impone a dicho Ministerio en términos muy semejantes el art. 9.2 del texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Y, en fin, el mandato dirigido al Gobierno de impulsar acuerdos en dichos órganos en orden a la contención del gasto, “en especial en el marco de los planes económico financiero de reequilibrio previstos en la normativa de estabilidad presupuestaria” (art. 33.2), no añade nada a los regímenes de aprobación de los planes económico-financieros para la corrección de los desequilibrios presupuestarios ya regulados, para las CCAA, en el art. 8 de la Ley Orgánica 5/2001, complementaria de la Ley General Presupuestaria, y en el art. 22 del texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria respecto de las Entidades locales.

Hasta aquí llegan todas las referencias de la Ley de Economía Sostenible a la sostenibilidad presupuestaria de las CCAA, puesto que los restantes artículos integrantes del Capítulo IV del Título I tienen exclusivamente como destinatarios al Estado<sup>54</sup> o a las Entidades locales<sup>55</sup>. En consecuencia, la Ley pasa como

---

54. El art. 34 prevé la aprobación de un Plan de austeridad de la Administración General del Estado dirigido, esencialmente, a mantener el equilibrio presupuestario a lo largo del ciclo económico, de conformidad con las exigencias derivadas de la Unión Europea. La versión del Anteproyecto (art. 33) era más rigurosa, por cuanto fijaba un concreto plazo de seis meses para la elaboración del Plan. Y el art. 35 regula la sostenibilidad en la gestión de las empresas públicas adscritas a la Administración General del Estado; aunque, atendiendo a los concretos objetivos señalados en el art. 35.2 para adaptar sus objetivos estratégicos, lo cierto es que se propende más a la sostenibilidad medioambiental o social que a la estrictamente financiera.

55. En relación con estos últimos, la Ley 2/2011 sí incorpora una novedad en su art. 36: la posibilidad de retener el importe de las entregas mensuales a cuenta de la participación de los Entes locales en los tributos del Estado en el caso de incumplir la obligación de remitir al Ministerio de

sobre ascuas por esta cuestión capital; y ello a pesar de que la crisis económica se tradujese de inmediato en el aumento del nivel de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria por parte de determinadas CCAA<sup>56</sup>. Y, sin embargo, no ha de extrañar esta omisión, dada la incertidumbre entonces reinante sobre el margen constitucional de maniobra de que disponía el Estado para “imponer” a los gobiernos autonómicos el cumplimiento de los compromisos derivados, en última instancia, del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea.

No debe olvidarse, ciertamente, de una parte, las serias dudas de constitucionalidad planteadas por diversas CCAA en torno a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria de 2001 y la Ley Orgánica 5/2001, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, y que se proyectaban tanto a su fundamento competencial como a la quiebra de la autonomía financiera que las mismas conllevaban; dudas que no serían despejadas hasta el dictado de la STC 134/2011 (publicada en el BOE de 17 de agosto)<sup>57</sup>.

Y, de otro lado, no debe soslayarse que la principal deficiencia que se imputaba al sistema instaurado por las leyes de estabilidad presupuestaria desde el punto de vista de su operatividad residía en la carencia de verdaderas sanciones efectivas que pudieran asegurar la sujeción de las CCAA a la disciplina fiscal. Así es; en realidad la normativa de estabilidad presupuestaria rehusó establecer un modelo sancionador interno, sustituyendo las posibles penalizaciones (así, por ejemplo, de carácter financiero) por otras fórmulas de control, a saber, la elaboración de planes económicos-financieros en los casos de desequilibrio presupuestario y, especialmente, la extensión de la autorización del Estado a todas las operaciones de crédito en caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. De hecho, la única previsión de la normativa de estabilidad presupuestaria que incidía en esta específica cuestión se hacía en conexión con el sistema sancionador de la Unión Europea: de acuerdo con el art. 10.5 del texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, las entidades que “provoquen o contribuyan a producir el incumplimiento de las obligaciones asumidas por España frente a la Unión Europea como consecuencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, asumirán en la parte que les sea imputable las responsabilidades que de tal incumplimiento se hubiesen derivado”. Ya se trate de la vaguedad de la disposición, ya obedezca a cualquier otro motivo, lo cierto

---

Economía y Hacienda la información relativa a la liquidación de sus presupuestos (art. 193.5 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas locales). Únicamente en el supuesto de que las Entidades locales justifiquen la imposibilidad material de cumplir con dicha obligación se “suspenderá” la retención de tales fondos (art. 36.2). La versión inicial del Anteproyecto era más estricta, toda vez que la suspensión tenía un carácter meramente potestativo por más que se acreditase la imposibilidad de remitir la información. En este aspecto parece que se siguió la sugerencia del Dictamen del Consejo de Estado (18 de marzo de 2010, ref. 215/2010).

56. Julio López Laborda, “Beneficios y costes del Estado Autonómico” *cit.*, pág. 40. Puesto que incumplimientos del objetivo de estabilidad presupuestaria ya se habían producido antes del estallido de la crisis (Violeta Ruiz Almendral, *Estabilidad presupuestaria y gasto público en España*, La Ley/Universidad Carlos III, Madrid, 2008, págs. 221-222).

57. Sobre esta STC 134/2011, véase Manuel Medina Guerrero, “La reforma del art. 135 CE”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 29, 2012, pág. 195 y ss.

es que en la práctica no operó como un instrumento creíble y eficaz en cuanto a la imposición de un hipotético castigo financiero<sup>58</sup>, limitándose por tanto a figurar como una débil previsión relativa a la posibilidad de repercutir sobre los entes infractores las eventuales sanciones impuestas por Bruselas. Es más; el sistema no contemplaba el supuesto de incumplimiento, incluso grave, del objetivo de estabilidad presupuestaria por parte de alguna Comunidad Autónoma que, sin embargo, no conllevara el incumplimiento del compromiso europeo en términos agregados y, por ende, no resultase sancionable en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento<sup>59</sup>.

Pero, como adelantaba, pese a este flanco abierto en la normativa de estabilidad presupuestaria, que había además quedado especialmente expuesto a raíz del estallido de la crisis, poco es lo que podía avanzarse en la Ley de Economía Sostenible a fin de asegurar el cumplimiento de la disciplina fiscal. Sencillamente, la inclusión en la misma de cualquier medida que, cualitativamente, hubiese ido más allá de lo previsto en el parcialmente transcrito art. 10.5 del texto refundido habría sido entonces de casi diáfana inconstitucionalidad<sup>60</sup>. Así, pocas dudas cabía albergar acerca de la vulneración de la autonomía financiera constitucionalmente protegida que conllevaba la sugerencia de imponer un “techo de gasto” a las CCAA<sup>61</sup>; posibilidad que se defendió de forma recurrente desde diversos sectores.

En consecuencia, la Ley de Economía Sostenible incorpora la regulación de la “responsabilidad por incumplimiento de normas de Derecho comunitario” (Disposición adicional primera), pero lo hace sin efectuar avances sustantivos en comparación con la fórmula adoptada en el reiterado art. 10.5 del texto refundido. En realidad, lo que se hace en dicha disposición es formular con alcance general lo que hasta ahora se había venido abordando fragmentariamente en algunas leyes respecto de materias concretas (así, por citar otro ejemplo, art. 7.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones). Ahora, sin embargo, se precisa con mayor detalle el procedimiento para identificar a la Administración incumplidora, fijar la deuda correspondiente y, en su caso, acordar la compensación de la misma con las cantidades que deba transferir el Estado a la entidad responsable (apartado segundo); y se habilita al Gobierno para que proceda al desarrollo reglamentario de la disposición (apartado tercero).

Tras este examen prácticamente a vuelapluma de la Ley de Economía Sostenible, no puede sino concluirse que, en términos generales, no ha supuesto una

58. Carlos Monasterio Escudero/Roberto Fernández Llera: “Hacienda autonómica, reglas fiscales y modernización presupuestaria”, *Presupuesto y Gasto Público*, 51/2008, pág. 91.

59. Carlos Monasterio Escudero/Fernández Llera *cit.*, pág. 102.

60. La situación, claro está, ha cambiado sustancialmente tras la reforma del art. 135 CE, toda vez que ahora se habilita expresamente al legislador orgánico, entre otros extremos, para regular “la responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria” [art. 135.5.c)]. Y de acuerdo con el segundo apartado de la disposición adicional única: “Dicha Ley contemplará los mecanismos que permitan el cumplimiento del límite de deuda a que se refiere el art. 135 de la Constitución española”.

61. Julio López Laborda, “Beneficios y costes del Estado Autonómico” *cit.*, pág. 40; Manuel Medina Guerrero, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 1, 2011, pág. 51.

modificación cualitativa del ámbito competencial tradicionalmente ocupado por el Estado. La amplísima y plenamente consolidada interpretación del título competencial *ex art. 149.1.13<sup>a</sup> CE* permite al Estado un control prácticamente absoluto en lo concerniente a la configuración estructural de los diversos sectores económicos. En este marco competencial, no ha de extrañar que en 2010, cuando la Ley que nos ocupa se hallaba en tramitación, pudiera fundadamente afirmarse que, en relación con la crisis, la descentralización política había desempeñado un “papel esencialmente neutral”, toda vez que “el Estado había dispuesto de las competencias necesarias para adoptar las medidas que había creído oportunas sin necesidad de introducir grandes cambios en el sistema de descentralización existente...”<sup>62</sup>; sencillamente, “el Estado gozaba ya antes de la crisis de una clara posición de preeminencia respecto de las CCAA”<sup>63</sup>. Y esta apreciación puede sustentarse íntegramente tras la aprobación de la Ley de Economía Sostenible: el Estado no ha puesto en juego más poderes o atribuciones que las que desplegaba habitualmente antes de la crisis; simplemente los ha ejercitado al unísono y, quizá, algo más intensamente.

---

62. Carles Viver i Pi Sunyer, “L’impacte de la crisi econòmica global en el sistema de descentralització política a Espanya”, *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 13, 2011, pág. 158.

63. Carles Viver i Pi Sunyer, “L’impacte de la crisi...” *cit.*, pág. 180.



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

*José Antonio Montilla Martos  
Cristina Elías Méndez*

El último año de la legislatura ha resultado acortado al producirse la disolución anticipada de las Cortes Generales (Real Decreto 1329/2011). Con ello ha decaído la tramitación de diversos proyectos y proposiciones de ley pero, aún así, el número de leyes aprobadas en este ejercicio ha sido relevante. En conjunto, han sido 12 leyes orgánicas, 38 leyes ordinarias, 3 decretos legislativos y 20 decretos-leyes, uno de los cuales corresponde a la nueva legislatura iniciada tras las elecciones del 20 de noviembre, la constitución de las Cortes Generales el 13 de diciembre y la formación del nuevo gobierno.

En cuanto al contenido de las leyes se mantiene la importancia de las normas vinculadas a la situación de crisis económica, que lejos de remitir parece agudizarse, aunque, a diferencia de años anteriores, el objeto de la legislación es más variado, centrándose las medidas frente a la crisis en los decretos-leyes. Así, en las leyes ordinarias encontramos regulaciones innovadoras en los más diversos ámbitos, como reflejamos en las páginas siguientes.

En relación a la incidencia de esta legislación del Estado en el ámbito autonómico, el aspecto que aquí nos ocupa, pueden destacarse los siguientes rasgos, en una línea básica de continuidad.

– Destaca la aprobación definitiva de una reforma estatutaria, la de Extremadura (Ley Orgánica 1/2011), pero, a su vez, se refleja el debilitamiento del proceso de reformas estatutarias iniciado en 2006, aún después de la STC 31/2010, esto es, con el camino constitucionalmente despejado, pues en la actualidad no se tramita en las Cortes Generales ninguna reforma estatutaria.

– Se mantiene el habitual uso de los títulos del Estado que le permiten establecer la legislación básica dando lugar a materias que más que compartidas son concurrentes, lo que obliga al legislador estatal a determinar no sólo las facultades que corresponden al Estado sino también las de la Comunidad Autónoma en la materia, más allá de la previsión de órganos de colaboración. Así ocurre en la Ley de depósito legal (Ley 23/2011) o la Ley de residuos y suelos contaminados (Ley 22/2011), entre otras.

– Se advierte también el sustento de la legislación estatal en títulos horizontales que permiten al Estado adentrarse en el espacio competencial autonómico, en concreto la siempre recurrente “ordenación general de la actividad econó-

mica” (art. 149.1.13 de la Constitución). El ejemplo más relevante acaso sea el de buena parte del contenido de la Ley de economía sostenible (Ley 2/2011), pero también podemos mencionar en este sentido a la Ley de economía social (Ley 3/2011). Se regulan en estos supuestos órganos mixtos de colaboración como foros de encuentro para que el Estado informe a las CCAA de las medidas adoptadas o para la adopción, en su caso, de acuerdos de colaboración.

En otros casos, la ley estatal responde a la competencia de coordinación, reconociendo, a su vez, las competencias autonómicas. Es el supuesto de la Ley de Seguridad alimentaria (Ley 17/2011), materia reconocida como de competencia autonómica en los Estatutos pero sobre la que incide la competencia estatal para establecer las bases y la coordinación en materia de sanidad o incluso de la Ley de uso de tecnologías en la administración de justicia (Ley 18/2011).

– Nos parece que tiene especial relevancia en cuanto supone una cierta novedad el reconocimiento por el legislador estatal de los procedimientos participados previstos en los Estatutos y considerados conformes a la Constitución en la STC 31/2010. Sobre la extensión de estos procedimientos participados a todas las CCAA se advierten supuestos diferentes en la legislación del Estado. En la regulación del juego (Ley 13/2011) la participación autonómica se extiende a todas las CCAA, al margen de lo que indiquen los Estatutos. Sin embargo, en el supuesto de la Ley de protección de infraestructuras críticas (Ley 8/2011), la participación autonómica dependerá del reconocimiento estatutario de la facultad competencial, de lo que se desprende la importancia de incluir o no en el Estatuto una determinada facultad competencial.

– Destacamos la incidencia de la legislación estatal en el ejercicio efectivo de las competencias autonómicas, bien para constreñir ese ejercicio, en el caso de las cajas de ahorros, bien para reconocer nuevas facultades que pueden ser objeto de acuerdos de traspasos, en el supuesto de las políticas activas de empleo. En efecto, como se explica en el texto, el Decreto-ley 2/2011, sobre reestructuración del sistema financiero, ha conllevado en la práctica la desaparición de la parte más importante sobre la que se ejercía la competencia autonómica sobre cajas de ahorros, la actividad financiera. Pero también resulta relevante señalar que de la legislación estatal aprobada durante este año resultan algunas nuevas facultades competenciales autonómicas. Así, el Decreto-ley 14/2011 prevé la participación autonómica en la gestión de las bonificaciones de las cuotas sociales a los contratos indefinidos, si se prevé en el correspondiente acuerdo de traspasos. Cuestión distinta es la planteada en el Real Decreto-ley 12/2011, que modifica la Ley de Aguas para reconocer a las CCAA la competencia ejecutiva sobre facultades de policía de dominio público hidráulico en su ámbito territorial, cuando lo reconozca el correspondiente Estatuto de Autonomía. Resulta sorprendente que deba reconocerse en una ley ordinaria una facultad competencial autonómica recogida en el Estatuto de Autonomía. La razón de ser de esta previsión está en la singular doctrina de la STC 30/2011, que antepone lo establecido en la Ley de Aguas a lo previsto en el Estatuto de Autonomía.

– Importa destacar que se ha incluido en alguna ley, en concreto en la Ley de Economía Sostenible (Ley 2/2011) una cláusula ya habitual sobre el traslado a la administración responsable de la sanción al Reino de España por incumpli-

miento de obligaciones europeas. La previsión es razonable pero el problema radica en el procedimiento para determinar la administración responsable pues conforme a la mencionada cláusula será determinado unilateralmente por el Estado, previa audiencia a las administraciones afectadas y teniendo en cuenta los hechos y fundamentos declarados por las instituciones europeas.

– Advertimos también leyes en las que la nueva regulación sustituye a una anterior de los años ochenta del pasado siglo y se justifica por la necesidad de reconocer la realidad autonómica, no tenida en cuenta, lógicamente, en la regulación primigenia de la materia. Así se destaca en el caso de la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (Ley 14/2011); en la Ley de Depósito legal (Ley 23/2011) o en la Ley del Registro Civil (Ley 20/2011).

– Apuntamos también un rasgo de esta legislación que no es novedoso ni incide directamente en el ámbito autonómico pero queremos destacar un año más. Nos referimos a la deficiente técnica legislativa al incluir en la misma fuente normas que no tienen relación alguna entre ellas. Mas allá del caso ciertamente extremo de la Ley de Economía Sostenible, puede mencionarse el Decreto-ley 14/2011, que mezcla en su título las políticas activas de empleo con la actividad de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado pero además, luego, en su contenido, incorpora modificaciones de leyes tan dispares como la Ley del tabaco o la Ley General de Comunicación Audiovisual, entre otras. Reiteramos la merma de seguridad jurídica que conlleva esta técnica legislativa.

Finalmente, entre los reglamentos resulta absolutamente necesario mencionar el Real Decreto 1498/2011, de 21 de octubre, en cuanto supone la primera vez en que se reintegran a la Administración del Estado medios personales y materiales traspasados a una Comunidad Autónoma en cuanto el TC ha declarado inconstitucional el precepto estatutario en el que se sustentaba el traspaso y el TS ha declarado la nulidad del Decreto de traspasos.

## Actividad legislativa

### *La reforma del Estatuto de Extremadura*

Entre las leyes orgánicas destaca, lógicamente, la que aprueba la reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura (Ley Orgánica 1/2011). Es el octavo Estatuto que ha resultado reformado en el proceso que se inició en 2006 con las reformas de Valencia y Cataluña, continuó en 2007 (Balears, Andalucía, Aragón, Castilla-León), el año pasado se modificó la Ley Orgánica de Reforma y Mejoramiento del Fuero de Navarra y este año el de Extremadura. Resulta importante destacar que no existe en este momento ninguna otra reforma estatutaria en tramitación por lo que el proceso de reformas estatutarias que, en buena lógica, debía alcanzar a todos los textos estatutarios parece detenido. Sin duda, la polémica en torno a la reforma del Estatuto de Cataluña y la STC 31/2010 así como la ulterior postergación del debate territorial en la agenda política parecen explicar la paralización de este proceso.

No nos corresponde adentrarnos en el contenido concreto de este nuevo Estatuto sino más bien en su significado en el marco del Estado autonómico. En este sentido, refleja nítidamente el debilitamiento de los contenidos innovadores que han caracterizado a los Estatutos de segunda generación. Es un Estatuto breve, en el que se actualizan las previsiones del Estatuto originario, sin incorporar algunas de las novedades incluidas en los Estatutos más innovadores como el de Cataluña o el de Andalucía. En este sentido, el título competencial no sigue el criterio del análisis singularizado de las materias competenciales, desglosando las distintas funciones y facultades de competencia autonómica, sino que, como ya habían hecho las reformas de Baleares, Aragón y Castilla-León, mantiene el sistema de listas aunque concretando en algunos casos facultades en relación a algunas materias genéricas. En segundo lugar, también ha limitado mucho las referencias a la participación de la Comunidad Autónoma en las decisiones del Estado. Pero, sin duda, la diferencia más señera con los restantes Estatutos reformados es la inexistencia de un título referido a los derechos estatutarios. Aunque es cierto que la STC 247/2007 había limitado la eficacia jurídica del reconocimiento estatutario de derechos sociales en el ordenamiento autonómico, al exigir la intermediación legislativa en los relacionados con el ejercicio de competencias, ello no empece la vinculación de los poderes públicos autonómicos al contenido estatutario, que no existe, lógicamente, en el caso de Extremadura. Las innovaciones más destacables se producen en el ámbito de las relaciones institucionales, con un tratamiento más completo que el advertido en otros Estatutos de la colaboración con el Estado, con otras CCAA y con la Unión Europea, así como de la acción exterior, especialmente de la relación con Portugal. En relación a la financiación, se advierte como en las restantes reformas estatutarias, que tras los contenidos estatutarios late la situación singular del territorio y la atención al interés singular de la Comunidad Autónoma. Finalmente, una singularidad relevante se advierte en las funciones del Consejo Consultivo. Se prevé que el Presidente de la Junta pueda someter al Consejo Consultivo el texto de una ley autonómica ya aprobada para que se pronuncie sobre la adecuación a la Constitución y al Estatuto en un dictamen que no será vinculante pero se pronuncia sobre una ley ya aprobada.

*La Ley de economía sostenible: mecanismos de colaboración y traslado a las CCAA de la responsabilidad por incumplimiento de obligaciones europeas*

La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, es, sin duda, una de las más importantes entre las aprobadas durante 2011, más allá de las dudas de técnica legislativa e incluso de seguridad jurídica que, con motivo, ha generado. Se nos presenta como legislación básica, dictada al amparo del art. 149.1.13.<sup>a</sup> de la Constitución, que atribuye al Estado las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica», sin perjuicio de otros títulos competenciales del Estado para aspectos específicos de esa Ley. En consecuencia, sus previsiones son aplicables también a las administraciones públicas autonómicas, así como a los organismos y entidades dependientes de ellas.

Desde la perspectiva autonómica, nos interesan dos contenidos específicos

de esta Ley: los referidos a la cooperación entre administraciones y a la responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones europeas.

En el primer sentido, el art. 33 establece que en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera y de la Comisión Nacional de Administración Local, el Ministerio de Economía y Hacienda informará a las CCAA y a las Entidades locales, respectivamente, de las medidas adoptadas. Igualmente, el Gobierno impulsará la adopción de acuerdos de los citados órganos de cooperación y las actuaciones de las correspondientes administraciones con el fin de adoptar medidas de racionalización y contención del gasto público en sus respectivas áreas de competencia, en especial en el marco de los planes económico financieros de reequilibrio previstos en la normativa de estabilidad presupuestaria. También en el art. 81 se menciona a la Conferencia Sectorial de Energía como el órgano de coordinación entre el Estado y las CCAA en materia de preparación, desarrollo y aplicación de la planificación estatal sobre energía.

En relación a la responsabilidad por incumplimiento de normas de Derecho comunitario, la Disposición Adicional primera señala que las Administraciones Públicas y cualesquiera otras entidades integrantes del sector público que, en el ejercicio de sus competencias, incumplieran obligaciones derivadas de normas del derecho de la Unión Europea, 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 se devenguen de tal incumplimiento, de conformidad con lo previsto en esta Disposición y en las de carácter reglamentario que, en desarrollo y ejecución de la misma, se dicten. El Consejo de Ministros, previa audiencia de las Administraciones o entidades afectadas, será el órgano competente para declarar la responsabilidad por dicho incumplimiento y acordar, en su caso, la compensación de dicha deuda con las cantidades que deba transferir el Estado a la Administración o entidad responsable por cualquier concepto, presupuestario y no presupuestario. En dicha resolución que se adopte se tendrán en cuenta los hechos y fundamentos contenidos en la resolución de las instituciones europeas, se recogerán los criterios de imputación tenidos en cuenta para declarar la responsabilidad, y se acordará la extinción total o parcial de la deuda. Dicho acuerdo se publicará en el Boletín Oficial del Estado.

Es una previsión que ya resulta habitual (recordemos la Ley 41/2010, de protección del medio marino). El problema estriba en que plantea una declaración unilateral por parte del Estado de quien es el responsable del incumplimiento, sin más cotejo que la audiencia a la administración afectada, lo que provoca un riesgo de indefensión en su caso para la Administración a la que se considera responsable por parte del Estado que no queda resuelta con la referencia a que se tendrá en cuenta la posición de las instituciones europeas.

*La Ley de protección de infraestructuras críticas: la participación en decisiones del Estado de las CCAA cuyos Estatutos reconocen la facultad competencial*

La Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas, tiene por objeto establecer las estrategias y las estructuras adecuadas que permitan dirigir y coordinar las actuaciones de

los distintos órganos de las Administraciones Públicas en materia de protección de infraestructuras críticas, para mejorar la prevención, preparación y respuesta de nuestro Estado frente a atentados terroristas u otras amenazas que afecten a infraestructuras críticas. Asimismo, la Ley regula las especiales obligaciones que deben asumir tanto las Administraciones Públicas como los operadores de aquellas infraestructuras que se determinen como infraestructuras críticas.

La importancia de esta Ley radica en su naturaleza coordinadora, en cuanto pretende establecer las bases para una eficaz coordinación de las distintas Administraciones Públicas y de las entidades y organismos gestores o propietarios de infraestructuras que presten servicios esenciales para la sociedad, con el fin de lograr una mejor seguridad para aquéllas. Sobre esta base, se sustentarán el Catálogo Nacional de Infraestructuras Estratégicas y el Plan Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas, como principales herramientas en la gestión de la seguridad de nuestras infraestructuras.

El contenido material de la Ley es eminentemente organizativo, especialmente en lo concerniente a la composición, competencias y funcionamiento de los órganos que integran el Sistema de Protección de Infraestructuras Críticas, así como en todo lo relativo a los diferentes planes de protección.

La labor de coordinación estatal la ejercen los Delegados del Gobierno en las CCAA y en las Ciudades con Estatuto de Autonomía, bajo la autoridad del Secretario de Estado de Seguridad, y en el ejercicio de sus competencias, respecto de las infraestructuras críticas localizadas en su demarcación. Sin embargo, en las CCAA con competencias estatutariamente reconocidas para la protección de bienes y personas y el mantenimiento del orden público éstas desarrollarán, sobre las infraestructuras ubicadas en su territorio, aquellas facultades de las Delegaciones del Gobierno relativas a la coordinación de los cuerpos policiales autonómicos y, en su caso, a la activación por aquellos del Plan de Apoyo Operativo que corresponda para responder ante una alerta de seguridad.

En cualquier caso, las CCAA y Ciudades con Estatuto de Autonomía que ostenten competencias estatutariamente reconocidas para la protección de personas y bienes participarán en el proceso de declaración de una zona como crítica, en la aprobación del Plan de Apoyo Operativo que corresponda, y en las reuniones del Grupo de Trabajo Interdepartamental. Asimismo, serán miembros de la Comisión Nacional para la Protección de las Infraestructuras Críticas. Sin embargo, las CCAA no incluidas en los apartados anteriores participarán en el Sistema de Protección de Infraestructuras Críticas y en los Órganos previstos en esta Ley, de acuerdo con las competencias que les reconozcan sus respectivos Estatutos de Autonomía, por lo que adquiere relevancia el reconocimiento estatutario o no de la competencia sobre protección de bienes y personas y el mantenimiento del orden público.

*La Ley del juego: la influencia de las previsiones estatutarias para extender los procedimientos participados a todas las CCAA.*

La Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego tiene por objeto la



regulación de la actividad de juego, en sus distintas modalidades, que se desarrolle con ámbito estatal con el fin de garantizar la protección del orden público, luchar contra el fraude, prevenir las conductas adictivas, proteger los derechos de los menores y salvaguardar los derechos de los participantes en los juegos.

En la exposición de motivos insiste el legislador estatal en que se establece un nuevo marco jurídico de las actividades de explotación y gestión de juegos de ámbito estatal con el más absoluto respeto al marco competencial definido por la Constitución y los Estatutos de Autonomía. En especial se refiere al reconocimiento pleno de las competencias en materia de juego que los Estatutos de Autonomía atribuyen a las respectivas Comunidades entre las que se incluye, en algunos casos, la capacidad de éstas para colaborar en el ejercicio de competencias estatales en relación con las actividades de juego.

Ello se concreta en dos elementos. En primer lugar, se crea el Consejo de Políticas del Juego, como órgano colegiado que asegurará la participación de las CCAA en la fijación de los principios de la normativa de los juegos y de las medidas de protección a los menores y personas dependientes. A través del Consejo de Políticas del Juego se coordinará la actuación del Estado y CCAA en materia de otorgamiento de licencias.

Pero, además, en segundo lugar, es muy importante destacar que con la finalidad de respetar íntegramente las competencias de las CCAA sobre el juego presencial, esta Ley introduce la obligación de que emitan preceptivamente un informe sobre las solicitudes de títulos habilitantes que puedan afectar a su territorio. En consecuencia, la concesión de cualquier título habilitante exigirá, para la instalación o apertura de locales presenciales abiertos al público o de equipos que permitan la participación de los juegos, autorización administrativa de la Comunidad Autónoma, que se otorgará de acuerdo con las políticas propias de dimensionamiento de juego de cada una de ellas. Por tanto, la participación vinculante que se reconoce únicamente en los Estatutos de Cataluña y Andalucía se extiende a través de esta Ley a todas las CCAA.

### *La Ley de la ciencia: la necesidad de reconocer la realidad autonómica.*

Ley 14/2011, de 1 de junio, de la ciencia, la tecnología y la innovación, sustituye a la Ley 13/1986, de 14 de abril, en la que se estableció la organización básica del Estado en materia de ciencia y tecnología, definiendo un instrumento principal de planificación estratégica: el Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico. En ese interregno, las CCAA han venido desarrollando sus propios instrumentos de organización y planificación de la ciencia y la tecnología, así como de apoyo a la innovación, de acuerdo con sus competencias. Ello ha hecho necesario un nuevo marco legal que propicie la respuesta a los importantes desafíos que tiene el propio desarrollo científico, otorgando nuevos apoyos y mejores instrumentos a los agentes del sistema. En ese sentido, la ley establece el marco para el fomento de la investigación científica y técnica y sus instrumentos de coordinación general. Entre los objetivos de la Ley se incluye, en este sentido, la necesidad de coordinar las políticas de investigación científica y técnica en la Administración General del Estado y entre las distin-

tas Administraciones Públicas, mediante los instrumentos de planificación que garanticen el establecimiento de objetivos e indicadores y de prioridades en la asignación de recursos.

La Ley pretende garantizar las competencias autonómicas. En ese sentido, los centros y estructuras de investigación propios de una Comunidad Autónoma que haya asumido estatutariamente la competencia exclusiva para la regulación de sus propios centros de investigación se regirán por la normativa aprobada a tal efecto por su Comunidad Autónoma. A estos efectos, se entenderá por centros y estructuras de investigación propios aquellos que estén participados mayoritariamente en su capital o fondo patrimonial o en su órgano de gobierno por la Comunidad Autónoma o por entidades de su sector público, o cuyos presupuestos se doten ordinariamente en más de un 50% con subvenciones u otros ingresos procedentes de la Administración de la Comunidad Autónoma o de entidades de su sector público.

*La Ley de seguridad alimentaria: coordinación estatal en materia de competencia autonómica.*

La Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición, tiene por objeto el reconocimiento y la protección efectiva del derecho a la seguridad alimentaria, entendiendo como tal el derecho a conocer los riesgos potenciales que pudieran estar asociados a un alimento y/o a alguno de sus componentes; el derecho a conocer la incidencia de los riesgos emergentes en la seguridad alimentaria y a que las administraciones competentes garanticen la mayor protección posible frente a dichos riesgos. Del reconocimiento de este derecho se deriva el establecimiento de normas en materia de seguridad alimentaria, como aspecto fundamental de la salud pública.

Para regular esta materia, el Estado se apoya en su competencia sobre las bases y la coordinación general de la sanidad, en cuanto las CCAA han asumido, sin excepción, las competencias de desarrollo normativo y ejecución de las materias relacionadas con la seguridad alimentaria. Pretende, en este sentido, la coordinación entre administraciones competentes para abordar las obligaciones informativas. Estas obligaciones constituyen un mínimo que se considera necesario para permitir una actuación fluida del conjunto de Administraciones públicas en el servicio a los ciudadanos a los que debe garantizarse un alto nivel de seguridad alimentaria. En el caso de la Administración General del Estado estas obligaciones de información deben extenderse de manera muy especial a las relaciones con las instituciones comunitarias, muy particularmente con la Comisión Europea.

Pero, más allá de las obligaciones informativas, considera la Ley que corresponde a las distintas Administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, la realización de los controles oficiales necesarios para asegurar el cumplimiento de lo previsto en esta Ley y las disposiciones de las CCAA aplicables en la materia. A estos efectos, el punto de contacto con la Comisión Europea y con los restantes Estados miembros de la Unión Europea será la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición. La Administra-

ción General del Estado, las Administraciones de las CCAA y las entidades locales podrán celebrar convenios de colaboración para la creación de órganos mixtos de control e inspección, o para el establecimiento de otras fórmulas de cooperación. Asimismo, la Administración General del Estado establecerá en materia de seguridad alimentaria mecanismos de coordinación y cooperación con las autoridades competentes de las administraciones responsables de control oficial, en especial en lo referente a la aplicación de los planes oficiales de control y organización de visitas comunitarias de control, al objeto de asegurar su correcta realización.

En cuanto a las obligaciones informativas, se establece que las autoridades competentes en la materia de las CCAA y las unidades de la Administración General del Estado competentes en materia de control oficial, proporcionarán a la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición la información derivada de la aplicación del Plan Nacional de Control Oficial de la Cadena Alimentaria establecido en materia de seguridad alimentaria, teniendo en cuenta las directrices comunitarias y, en su caso, los acuerdos adoptados en los órganos de coordinación y cooperación entre las administraciones públicas con competencias en materia de seguridad alimentaria. La Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición, a través de sus órganos encargados de establecer mecanismos eficaces de coordinación y cooperación entre las Administraciones públicas con competencias en materia de seguridad alimentaria, establecerá el plazo y modo en el que habrán de suministrar a la Administración General del Estado la información enumerada en el apartado anterior y que formando parte del informe anual haya de hacerse llegar a la Comisión Europea.

La Administración General del Estado facilitará a las CCAA y, en su caso, a las administraciones locales que realicen control oficial, toda la información proveniente de la Comisión Europea, que pueda tener alguna incidencia tanto en el diseño de los planes de control oficial como en su desarrollo o ejecución. Asimismo, la Administración General del Estado facilitará a las distintas CCAA y, en su caso, a las administraciones locales que realicen control oficial, la información derivada de los resultados de la aplicación del Plan nacional de control oficial.

*La Ley de uso de tecnologías en la Administración de justicia: la cooperación entre administraciones.*

Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia, regula la utilización de las tecnologías de la información por parte de los ciudadanos y profesionales en sus relaciones con la Administración de Justicia y en las relaciones de la Administración de Justicia con el resto de Administraciones y organismos públicos, en los términos recogidos en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

Dado que diversas CCAA ejercen competencias sobre la “administración de la Administración de justicia” tiene una gran importancia la cooperación entre Administraciones en materia de administración electrónica. Para ello se estable-

cen marcos estables y vinculantes de colaboración, cooperación y coordinación. Corresponde al Gobierno y a las CCAA, en el ámbito de sus respectivas competencias, dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de la presente Ley.

*La Ley de residuos y suelos contaminados: órganos de colaboración y previsión legal de las funciones del Estado pero también de las CCAA*

La Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados pretende la transposición de la Directiva marco de residuos y la sustitución de la anterior Ley de residuos para la actualización del régimen jurídico de la producción y gestión de residuos a la luz de la experiencia adquirida, de las lagunas detectadas, y de la evolución y modernización de la política de residuos. Su objeto es establecer el régimen jurídico de la producción y gestión de residuos, así como la previsión de medidas para prevenir su generación y para evitar o reducir los impactos adversos sobre la salud humana y el medio ambiente asociados a la generación y gestión de los mismos. Igualmente, y tal y como sucedía ya en la anterior Ley de residuos, tiene también por objeto regular el régimen jurídico de los suelos contaminados.

Desde la perspectiva autonómica, la Ley afecta a materias de competencia autonómica en un ejercicio competencial concurrente. En ese sentido, destacan dos aspectos en esta Ley. Por un lado, la previsión de órganos de colaboración para el ejercicio competencial; por otro la regulación de las facultades y funciones en la materia no sólo del Estado sino también de las CCAA.

En el primer sentido, con el objetivo de configurar un foro de autoridades administrativas competentes en esta materia la Ley incluye la creación de una Comisión de coordinación en materia de residuos como órgano de cooperación técnica y colaboración entre las distintas administraciones, integrada por representantes de la Administración General del Estado (de los departamentos ministeriales con competencias en esta materia), de las Comunidades y Ciudades Autónomas, y de las Entidades Locales. Esta Comisión podrá crear grupos de trabajo especializados en los que participarán expertos en la materia de que se trate, del sector público o privado. La planificación de la gestión de los residuos es otro instrumento esencial de la política de residuos. Por ello esta Ley desarrolla estos planes a nivel nacional, autonómico y local: el Plan Nacional marco de Gestión de Residuos define la estrategia general de gestión de residuos así como los objetivos mínimos, las CCAA elaborarán sus respectivos planes autonómicos de gestión de residuos, y se posibilita a las Entidades Locales para que realicen, por separado o de forma conjunta, programas de gestión de residuos. La Ley regula el Registro de producción y gestión de residuos que incorpora la información procedente de los registros de las CCAA y dicha información podrá ser utilizada por otra administración pública con el fin de reducir las cargas administrativas. Este Registro se desarrollará reglamentariamente.

En cuanto al reparto de competencias la Ley establece que el Estado aprobará el Plan Nacional marco de gestión de residuos y deberá ejercer la potestad de vigilancia e inspección, y la potestad sancionadora en el ámbito de sus com-

petencias. Pero a su vez, considera que corresponde a las CCAA: a) La elaboración de los programas autonómicos de prevención de residuos y de los planes autonómicos de gestión de residuos; b) La autorización, vigilancia, inspección y sanción de las actividades de producción y gestión de residuos; c) El registro de la información en materia de producción y gestión de residuos en su ámbito competencial; d) El otorgamiento de la autorización del traslado de residuos desde o hacia países de la Unión Europea, regulados en el Reglamento (CE) n.º 1013/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, así como las de los traslados en el interior del territorio del Estado y la inspección y, en su caso, sanción derivada de los citados regímenes de traslados; e) El ejercicio de la potestad de vigilancia e inspección, y la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias y f) la competencia residual de lo no atribuido al Estado.

### *La Ley de depósito legal: legislación estatal y ejecución autonómica*

La Ley 23/2011, de 29 de julio, de depósito legal se justifica no sólo por la necesidad de renovar los contenidos normativos dada la aparición de nuevos soportes y los cambios producidos en el mundo editorial, sino también para adecuar el ordenamiento jurídico del depósito legal al Estado de las Autonomías y a la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA. La competencia del Estado se fundamenta en el art. 149.1.28.<sup>a</sup> de la Constitución Española (museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las CCAA) y el art. 149.1.9.<sup>a</sup> de la Constitución Española (legislación sobre propiedad intelectual) por lo que se reconoce la competencia autonómica sobre la ejecución.

En este marco competencial, la Ley configura el depósito legal como la institución jurídica que permite a la Administración General del Estado y a las CCAA recoger ejemplares de las publicaciones de todo tipo reproducidas en cualquier clase de soporte y destinadas por cualquier procedimiento a su distribución o comunicación pública, sea ésta gratuita u onerosa, con la finalidad de cumplir con el deber de preservar el patrimonio bibliográfico, sonoro, visual, audiovisual y digital de las culturas de España en cada momento histórico, y permitir el acceso al mismo con fines culturales, de investigación o información, y de reedición de obras, de conformidad con lo dispuesto en esta ley y en la legislación sobre propiedad intelectual.

Como la ejecución es competencia autonómica, la Ley establece, en su art. 9 que “son centros depositarios las oficinas de depósito legal que determinen las CCAA en el ámbito de sus competencias” y son “centros de conservación la Biblioteca Nacional de España y los que determinen las CCAA en el ámbito de sus competencias”.

También se reconoce en la Ley la situación específica del depósito de obras en lenguas cooficiales distintas al castellano. Así, indica la Disposición Adicional tercera que “los editores y, en su defecto o en su caso, el productor, impresor, estampador o grabador que produjeran materiales en cualquier lengua oficial distinta a la española, y aún cuando su producción se llevara a cabo en un territorio del Estado en donde la única lengua oficial fuera la del conjunto del

Estado, deberán librar, asimismo, un ejemplar a la biblioteca pública o centro que determinen las CCAA con lengua cooficial”.

*Ley de cambio de denominación de las demarcaciones provinciales del País Vasco*

Debemos mencionar, aunque su contenido no tengo más alcance que el expresado en el título, la Ley 19/2011, de 5 de julio, por la que pasan a denominarse oficialmente “Araba/Álava”, “Gipuzkoa” y “Bizkaia” las demarcaciones provinciales llamadas anteriormente “Álava”, “Guipúzcoa” y “Vizcaya”.

*Ley de adaptación a la Convención internacional sobre derechos de las personas con discapacidad: regulación estatal en ámbito competencial autonómico.*

También en el espacio competencial autonómico parece situarse la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Su objetivo, conforme a la exposición de motivos, es imprimir un nuevo impulso para alcanzar el objetivo de adecuación concreta de la regulación en materia de discapacidad a las directrices marcadas por la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, aprobados el 13 de diciembre de 2006 por la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU). Para ello, se modifican distintos artículos de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, destacando el ajuste de la definición legal de «persona con discapacidad» a la contenida en la Convención, entre otras leyes. En fin, diversas medidas normativas que inciden en la actuación de las CCAA. En ese sentido, la Ley prevé en concreto el suministro de información de las CCAA. Anualmente remitirán al Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, datos estadísticos sobre la situación de las personas con discapacidad, en la forma que se establezca reglamentariamente. La aportación de los datos relativos al empleo y a las condiciones de trabajo de las personas con discapacidad se regirá por su normativa específica.

*La ley de salud pública: más propedéutica que vinculante*

En ejercicio de la competencia básica sobre sanidad se ha aprobado la Ley 33/2011, de 4 de octubre, general de salud pública. Su objeto es establecer las bases para que la población alcance y mantenga el mayor nivel de salud posible a través de las políticas, programas, servicios, y en general actuaciones de toda índole desarrolladas por los poderes públicos, empresas y organizaciones ciudadanas con la finalidad de actuar sobre los procesos y factores que más influyen en la salud, y así prevenir la enfermedad y proteger y promover la salud de las personas, tanto en la esfera individual como en la colectiva. Lo establecido en esta ley será de aplicación a las Administraciones públicas con carácter general y a los sujetos privados cuando específicamente así se disponga. En ese sentido, incide en la actuación de la administración autonómica que en la práctica deberá desarrollar los principios contenidos en esta Ley.

*Ley del Registro Civil: la realidad autonómica en la justificación del cambio legislativo*

De la importante Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil, nos interesa únicamente la referencia a la realidad autonómica como justificación del cambio legislativo. Así, en su exposición de motivos se indica que la descentralización introducida por la Constitución de 1978 está presente, no sólo desde el punto de vista territorial, sino también desde la perspectiva de la distribución de competencias. Así, se contempla el acceso al Registro Civil de actos regulados en algunos Derechos civiles especiales como, por ejemplo, las autotutelas, apoderamientos preventivos o especialidades en materia de régimen económico del matrimonio. Igualmente, se prevé la utilización de las lenguas cooficiales, tanto en la inscripción como en la expedición de certificaciones. Además, la Ley garantiza la adecuada coexistencia de la competencia estatal sobre Registro Civil y las de carácter ejecutivo que corresponden a las CCAA. Son aspectos que no estaban previstos en la regulación anterior y que ahora se incorporan. Además, indica la Ley que corresponderá a las CCAA el ejercicio de las competencias ejecutivas en materia de Registro Civil de acuerdo con sus Estatutos de Autonomía y las leyes.

*El Decreto legislativo por el que se aprueba la Ley de contratos del sector público*

Durante 2011 se han aprobado 3 decretos legislativos, en todos los casos textos refundidos, que pretenden armonizar un determinado ámbito normativo. El que tiene mayor incidencia en el ámbito autonómico es el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. La Disposición Final trigésima segunda de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, autoriza al Gobierno para elaborar, en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de esta Ley, un texto refundido en el que se integren, debidamente regularizados, aclarados y armonizados, la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público, y las disposiciones en materia de contratación del sector público contenidas en normas con rango de ley. Dicha habilitación tiene su razón de ser en la seguridad jurídica, como puso de manifiesto el Consejo de Estado en su Dictamen de 29 de abril de 2010, al recomendar la introducción, en el texto del anteproyecto de modificación de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, sometido a dictamen, de una disposición final que habilitara al Gobierno para la realización de un texto refundido, con el alcance que se estimara por conveniente. Efectivamente, la sucesión de leyes que han modificado por diversos motivos la Ley 30/2007 unido a la existencia de otras normas en materia de financiación privada para la ejecución de contratos públicos incluidas en otros textos legislativos, pero de indudable relación con los preceptos que regulan los contratos a los que se refieren, aconsejaban, como explica la exposición de motivos, la elaboración de un texto único en el que se incluyan debidamente aclaradas y armonizadas, todas las disposiciones aplicables a la contratación del sector público.

Pero aquí nos interesa la aplicación de esta Ley a los contratos que celebren las CCAA. En este sentido, cuando se establece el ámbito subjetivo se indica

que a los efectos de esta Ley, se considera que forman parte del sector público no sólo la Administración General del Estado sino también las Administraciones de las CCAA, así como las Entidades que integran la Administración Local.

*Decreto-ley 2/2011. La desaparición del objeto de la competencia autonómica sobre cajas de ahorros*

El Real Decreto-ley 2/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero tiene una gran importancia desde la perspectiva autonómica pues en la práctica ha llevado consigo la desaparición material del objeto de la competencia autonómica sobre cajas de ahorros en cuanto su consecuencia práctica ha sido que las cajas de ahorros han dejado de ejercer la actividad financiera, que ha pasado a desempeñar un banco creado como instrumento para el ejercicio de esa actividad financiera. A ese banco se han traspasado, con un carácter universal, los medios materiales y humanos de las cajas de ahorros, con la excepción de los afectos a la obra social. De esta forma, la competencia autonómica ha sido vaciada de contenido pues se ejerce sobre cajas de ahorro que no ejercen directamente la actividad financiera sino que son titulares de acciones de un banco y desarrollan la obra social.

Este proceso, que encuentra su marco normativo en el Decreto-ley 11/2010, ha sido desencadenado definitivamente como consecuencia de la aprobación del Decreto-ley 2/2011. Este Decreto-ley surge con un doble objetivo: reforzar el nivel de solvencia de todas las entidades de crédito, mediante el establecimiento de un nivel elevado de exigencia con relación al capital principal, con objeto de disipar cualquier duda sobre su solvencia; y acelerar la fase final de los procesos de reestructuración de las entidades, a través del marco indispensable creado por el Real Decreto-ley 11/2010.

En este sentido, los grupos consolidables de entidades de crédito, así como las entidades de crédito no integradas en un grupo consolidable de entidades de crédito, que pueden captar fondos reembolsables del público, deberán contar con un capital principal de, al menos, el 8% de sus exposiciones totales ponderadas por riesgo y calculadas de conformidad con lo previsto en la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros y en su normativa de desarrollo. Sin embargo, el porcentaje anterior será del 10% para los grupos consolidables de entidades de crédito y las entidades de crédito individuales mencionadas en el apartado anterior que reúnan las dos condiciones siguientes: a) tengan un coeficiente de financiación mayorista superior al 20% conforme a la definición establecida por el Banco de España, y, b) no tengan distribuidos títulos representativos de su capital social o derechos de voto por, al menos, un porcentaje igual o superior al 20% del mismo a terceros, incluidos accionistas o socios. A estos efectos no se tendrá en cuenta las participaciones mantenidas por las cajas de ahorro que hayan aportado su negocio financiero a un banco para desarrollar su objeto propio como entidad de crédito, las de las fundaciones originadas por transformación de cajas de ahorros o la participación en el capital social del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria.



Estas exigencias implican que las cajas de ahorro o grupos consolidados de cajas de ahorros en Sistemas Institucionales de Protección han debido salir al mercado a la búsqueda de inversores privados entre los que distribuir más del 20% de su capital social, de forma que le resulte aplicable la exigencia del 8% de capital principal, y no el 10%, al alcance de muy pocas entidades financieras. En el caso de los Sistemas Institucionales de Protección, antes de salir al mercado se ha debido producir el traspaso al banco instrumental de todos los medios materiales y humanos, de su activo y de su pasivo, de forma que pudiera resultar atractivo para los inversores privados. La consecuencia ha sido, lógicamente, el vaciamiento de las cajas de ahorros. Con ello, la competencia autonómica sobre cajas de ahorros ha quedado sin objeto, más allá de la tutela y control de la obra social.

La propia exposición de motivos reconoce que esa es la finalidad última del Decreto-ley. Señala, en ese sentido, que si con el Decreto-ley de creación del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) y el de reforma del régimen jurídico de las cajas de ahorros se crearon la estructura y los instrumentos necesarios para la reestructuración de nuestro sistema financiero, en plena coherencia con ambos, con éste se impulsa la utilización inmediata de tales estructuras e instrumentos para concluir la fase final de dicho proceso de reestructuración. Las consecuencias sobre las competencias autonómicas sobre cajas de ahorros es un efecto colateral de ese proceso de reestructuración.

*Los Decretos-leyes 1, 3, 5, 7, 10 y 14/2011. La lucha contra el galopante desempleo. En especial, la regulación de las políticas activas de empleo adaptadas a la realidad del territorio*

Como resulta habitual en los últimos años, son numerosos los Decretos-leyes que se dictan en la lucha contra el desempleo. Son medidas normativas parciales que pretenden una recuperación económica y una mejora del empleo que se resiste y ante esta situación se suceden actuaciones normativas de éxito e incidencia dispar. Aunque no se refieran, en general, al ordenamiento autonómico, su incidencia es indiscutible.

Destacamos los siguientes:

– Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas. Es una medida de carácter coyuntural, que ha pretendido poner en marcha durante 2011 un plan de choque, con efectividad a corto plazo, dirigido especialmente a la reducción del desempleo de jóvenes y personas en paro de larga duración, a la recualificación profesional de las personas que hayan agotado la protección por desempleo y a la realización de acciones de mejora de la empleabilidad para personas con especiales dificultades de inserción laboral, derivadas de su baja cualificación.

– Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo. Se introducen modificaciones en las normas generales de la política de empleo, de

la cual las políticas activas de empleo son un instrumento esencial, junto con la intermediación laboral y la relación de aquellas con las prestaciones del sistema de protección por desempleo. En concreto, se incorpora la elaboración de la Estrategia Española de Empleo y del Plan Anual de Política de Empleo, en que se concretará anualmente. Además, se pone el acento en el fortalecimiento de los Servicios Públicos de Empleo en el marco del Sistema Nacional de Empleo. También se abordan dos líneas prioritarias del Gobierno en la reforma de las políticas activas de empleo. Por un lado, el establecimiento de un «catálogo de servicios a la ciudadanía», común para todos los Servicios Públicos de Empleo, de manera que se garantice en todo el Estado el acceso en condiciones de igualdad a un servicio público y gratuito de empleo y la igualdad de oportunidades en el acceso al mismo. Por otro lado, el desarrollo de un modelo de atención personalizada a las personas en situación de desempleo basado en un «itinerario individual y personalizado de empleo».

Este Decreto-ley incide de forma directa en las competencias autonómicas sobre ejecución de las políticas activas de empleo. En este sentido, para que el tratamiento que reciban las personas en situación de desempleo no sea sustancialmente diferente en función del ámbito territorial en el que viva se establece un catálogo de servicios comunes, así como una Estrategia Española de Empleo que marque los objetivos a conseguir. En este contexto, se hace necesario que cada Comunidad Autónoma tenga libertad para fijar sus propios programas de política activa de empleo, de forma que se ajusten mejor a la realidad de las personas desempleadas y del tejido productivo de la misma.

En este sentido, se regulan las facultades de los Servicios Públicos de Empleo de las CCAA. Conforme a la nueva regulación: a) diseñarán y establecerán, en el ejercicio de sus competencias, las medidas necesarias para determinar las actuaciones de las entidades que colaboren con ellos en la ejecución y desarrollo de las políticas activas de empleo y la gestión de la intermediación laboral; b) participarán en la elaboración de la Estrategia Española de Empleo y del Plan Anual de Política de Empleo. A su vez, las CCAA podrán elaborar sus propios Planes de Política de Empleo, de acuerdo con los objetivos del Plan Anual de Política de Empleo y en coherencia con las orientaciones y objetivos de la Estrategia Española de Empleo.»

– Real Decreto-ley 5/2011, de 29 de abril, de medidas para la regularización y control del empleo sumergido y fomento de la rehabilitación de viviendas. En la lucha contra la economía sumergida, se establece un plazo durante el cual los empresarios podrán voluntariamente regularizar la situación de los trabajadores que se encuentren ocupados por los mismos de manera irregular. Además, se regulan una serie de medidas destinadas a combatir el trabajo no declarado, que serán de aplicación tras la finalización del proceso de regularización voluntaria previsto en el anterior capítulo.

– Real Decreto-ley 7/2011, de 10 de junio, de medidas urgentes para la reforma de la negociación colectiva. Con un carácter limitado, se incluyen algunas medidas de reforma de la negociación colectiva en el marco de la lucha contra el desempleo. Se pretende configurar una negociación colectiva más cercana a la empresa y más sectorial, adaptada a la situación de cada concreto sector de

actividad económica. Pero, especialmente, se aumenta la capacidad de adaptabilidad a los cambios en la situación económica y sociolaboral en unos términos que equilibren flexibilidad para las empresas y seguridad para los trabajadores, sin que ninguna de las partes haya quedado satisfecha con el resultado.

– Real Decreto-ley 10/2011, de 26 de agosto, de medidas urgentes para la promoción del empleo de los jóvenes, el fomento de la estabilidad en el empleo y el mantenimiento del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo. Configura un nuevo contrato para la formación y el aprendizaje, con plenos derechos laborales y de protección social que combina el trabajo remunerado en una empresa con la formación que permita adquirir una cualificación profesional. Se dirige a jóvenes mayores de dieciséis y menores de veinticinco años que carezcan de cualificación profesional alguna. Transitoriamente, podrá ser realizado también con jóvenes mayores de veinticinco y menores de treinta años, pues dentro de ese grupo de edad existen en este momento importantes déficits de cualificación profesional y elevados niveles de desempleo. Para apoyar la contratación a través de este nuevo contrato, el Real Decreto-ley incluye reducciones de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social para las contrataciones iniciales y para cuando los contratos se transformen en contratos indefinidos. Además, se incluye también en este Real Decreto-ley la polémica suspensión, durante un plazo de dos años, de la regla que da lugar a la adquisición de la condición de trabajadores fijos por aquellos que en determinados plazos y condiciones encadenen contratos temporales. A juicio del legislador, en la actual coyuntura, la regla, lejos de fomentar la contratación indefinida, puede estar produciendo efectos indeseados de no renovación de contratos temporales y afectando negativamente al mantenimiento del empleo, lo que aconseja su suspensión temporal.

– Pero seguramente, la regulación más relevante desde la perspectiva autonómica es la contenida en el Real Decreto-ley 14/2011, de 16 de septiembre, de medidas complementarias en materia de políticas de empleo y de regulación del régimen de actividad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Incluye otra serie de medidas para la mejora de la empleabilidad y la eficiencia de las políticas de empleo, en concreto para favorecer las fórmulas de autoempleo, de trabajo autónomo y de economía social. Pero, sobre todo, aporta novedades en la relación con las CCAA. Indica que en consonancia con el principio de adecuación de las políticas activas de empleo a las características del territorio, teniendo en cuenta la realidad del mercado de trabajo y las peculiaridades de cada Comunidad Autónoma, se pretende incrementar la colaboración entre las Administraciones Públicas en la incentivación del empleo indefinido, mediante la participación de las CCAA en la gestión de las bonificaciones de las cuotas sociales a la contratación indefinida, que podrá instrumentarse en los correspondientes acuerdos de traspaso, esto es, se prevé la incorporación de una nueva facultad autonómica en el marco de las políticas activas de empleo. En esa misma línea, de adaptación a las características del territorio se prevé la inclusión en el Comité de Gestión del Fondo de políticas de empleo, creado por el Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de una persona que ostente la representación de las CCAA con el fin de garantizar que el criterio de éstas pueda ser tenido en cuenta en el desarrollo de las funciones atribuidas a dicho Comité.

*Real Decreto-ley 13/2011. La recuperación del Impuesto de Patrimonio*

Otro importante decreto-ley aprobado este año ha sido el Real Decreto-ley 13/2011, de 16 de septiembre, por el que se restablece el Impuesto sobre el Patrimonio, con carácter temporal. El Impuesto sobre el Patrimonio fue materialmente exigible hasta la entrada en vigor de la Ley 4/2008, de 23 de diciembre, por la que se suprime el gravamen del Impuesto sobre el Patrimonio. Esta norma, sin derogarlo, eliminó la obligación efectiva de contribuir por el Impuesto sobre el Patrimonio. Para excluir del gravamen a los contribuyentes con un patrimonio medio se aumenta significativamente el límite para la exención de la vivienda habitual, así como el mínimo exento que se venía aplicando en el impuesto antes de 2008, sin perjuicio de las competencias normativas que sobre esta materia ostentan las CCAA. Ahora se restablece el gravamen del impuesto para obtener una recaudación adicional, gravando la capacidad contributiva adicional de quien posea patrimonio en momentos de especiales dificultades presupuestarias. En cualquier caso, el restablecimiento del impuesto tiene carácter temporal ya que se contempla exclusivamente en 2011 y 2012, debiéndose presentar las consiguientes declaraciones, respectivamente, en 2012 y 2013. De esta manera, el devengo del impuesto se producirá el próximo 31 de diciembre de 2011 y el 31 de diciembre de 2012.

Es importante resaltar a nuestro objeto que el Impuesto sobre el Patrimonio que ahora se restablece sigue siendo un tributo cedido a las CCAA, por lo cual recuperan de manera efectiva su capacidad normativa y la recaudación corresponde a estas CCAA, lo que supondrá para las mismas la posibilidad de obtener en esos años unos recursos adicionales a los que resulten del nuevo modelo de financiación, que ayudarán a cumplir los objetivos antes citados.

La no recuperación del impuesto por parte de determinadas CCAA, su supresión futura o la creación de otro de naturaleza estatal, no implicará compensación adicional a las CCAA, puesto que ya se les compensó de manera definitiva consignándose a su favor alrededor de 2.100 millones de euros en el año base del modelo del actual sistema de financiación autonómica.

*Real Decreto-ley 12/2011. El reconocimiento de facultades competenciales autonómicas sobre Dominio Público Hidráulico*

El Real Decreto-ley 12/2011, de 26 de agosto, por el que se modifica la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil, para la aplicación del Convenio Internacional sobre el embargo preventivo de buques y se regulan competencias autonómicas en materia de policía de dominio público hidráulico, introduce una nueva disposición adicional en el texto refundido de la Ley de Aguas con la finalidad de conferir a las CCAA que lo tengan previsto en sus Estatutos de Autonomía, el ejercicio de la competencia ejecutiva sobre las facultades de policía de dominio público hidráulico dentro de su ámbito territorial. Con esta medida se pretende dotar de mayor seguridad jurídica a las relaciones interadministrativas en materia de aguas, todo ello conforme a la reciente doctrina del TC contenida en la Sentencia 30/2011, de 16 de marzo. En concreto, conforme a la nueva Disposición Adicional decimocuarta de la Ley de aguas: "En las cuencas

hidrográficas intercomunitarias, corresponderá a las CCAA que tengan prevista la competencia ejecutiva sobre las facultades de policía de dominio público hidráulico en sus Estatutos de Autonomía, el ejercicio, dentro de su ámbito territorial, de las funciones señaladas en el apartado 2 del art. 94 de esta Ley, así como la tramitación de los procedimientos a que den lugar dichas actuaciones hasta la propuesta de resolución”.

Resulta ciertamente sorprendente que el legislador estatal deba reconocer una facultad ejecutiva autonómica establecida en el Estatuto de Autonomía. Pero conviene recordar que en la peculiar concepción de la STC 30/2011 (Fundamento Jurídico 9), las competencias estatutarias sobre aguas intercomunitarias deben ser interpretadas a la luz de lo establecido en la Ley de Aguas, anteponiéndose lo establecido en esta ley ordinaria a lo previsto en el Estatuto de Autonomía. De ahí deriva que resulte necesario introducir esta modificación en la Ley de aguas para que la Comunidad Autónoma pueda ejercer la competencia sobre policía del dominio público hidráulico que reconocen determinados Estatutos.

#### *Real Decreto-ley 9/2011. Mejoras en el Sistema Nacional de Salud*

El Real Decreto-ley 9/2011, de 19 de agosto, de medidas para la mejora de la calidad y cohesión del sistema nacional de salud, de contribución a la consolidación fiscal, y de elevación del importe máximo de los avales del Estado para 2011 concreta una serie de medidas de austeridad en la prestación farmacéutica que pretenden aliviar la tensión financiera de los servicios de salud, junto con otras medidas tendentes a mejorar la equidad, la cohesión y la calidad del sistema, como son la optimización de la aplicación de las nuevas tecnologías en los sistemas de información sanitaria y la mejora de la coordinación de la atención sociosanitaria.

A nuestro objeto, la importancia de este Decreto-ley estriba en que, dado que todas las CCAA están adoptando medidas complementarias a las adoptadas por el Gobierno de España y ello podría crear situaciones de desigualdad en la prestación farmacéutica e, incluso, atentar contra la equidad del Sistema Nacional de Salud, a través de este Decreto-ley se pretende garantizar la homogeneidad básica. Así, estas medidas se han de añadir a las que ya se venían implementando, y deben ayudar a controlar y racionalizar el gasto sanitario de las CCAA para así poder mantener las prestaciones sanitarias en las condiciones de universalidad, calidad y equidad que las caracteriza.

Las reformas previstas se entienden coherentes con un modelo sanitario descentralizado que pretende luchar frente a la desigualdad buscando la equidad, de manera que se haga una política de cohesión sólida que deje de lado las desigualdades que puedan existir. En este sentido, las CCAA adoptarán, en el ámbito de sus respectivas competencias, las medidas necesarias para la efectividad de lo previsto en el Capítulo II del Título I de este Real Decreto-ley.

*Decretos-Leyes 6/2011 y 17/2011. El terremoto de Lorca*

Para atender a la situación de extraordinaria y urgente necesidad derivada del grave terremoto acaecido en Lorca se han adoptado dos decretos-leyes. En primer lugar, el Real Decreto-ley 6/2011, de 13 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por los movimientos sísmicos acaecidos el 11 de mayo de 2011 en Lorca, Murcia. En él se prevé la adopción de convenios de colaboración entre la Administración General del Estado, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y, en su caso, el Ayuntamiento de Lorca para la aplicación de las medidas previstas en este Real Decreto-ley.

*Decreto-ley 20/2011. El primer Decreto-ley de la nueva legislatura*

El Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público es la primera fuente legal de la X Legislatura. La constitución del Congreso de los Diputados y del Senado el 13 de diciembre hacían inviable la aprobación no ya de una Ley de Presupuestos Generales del Estado antes del 31 de diciembre de este año, sino de una ley ordinaria aun cuando se utilizase el procedimiento de urgencia. En consecuencia, el principio del que se parte es el de que se produce la prórroga general de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011 a partir del 1 de enero de 2012, salvo en aquellos créditos correspondiente a actuaciones que terminen en el año 2011 o para obligaciones que se extingan en el mismo año. No obstante, la estructura de este Real Decreto-ley trata de seguir la de las leyes de Presupuestos Generales del Estado.

Por lo que se refiere a las CCAA, se hace referencia al Fondo de Suficiencia Global a los efectos de permitir desde el propio Real Decreto-ley que si los créditos llegasen a ser insuficientes para el pago de las entregas a cuenta se realicen las transferencias de crédito oportunas. Igualmente es preciso corregir los proyectos a los que se refiere el anexo de la Sección 33, muchos de ellos ya realizados remitiéndolos a los proyectos de inversión que se acuerden en el seno del Comité de Inversiones Públicas.

**Actividad reglamentaria***Reglamentos gubernamentales*

Entre los Reales Decretos de regulación general sobre materias con incidencia autonómica sin duda el más importante es Real Decreto 1498/2011, de 21 de octubre, por el que en ejecución de sentencia, se integran en la Administración del Estado los medios personales y materiales traspasados a la Comunidad Autónoma de Andalucía por el Real Decreto 1666/2008, de 17 de octubre. Su importancia radica en que es la primera vez que el Estado recupera medios personales y materiales que habían sido traspasados a una Comunidad Autónoma. El traspaso a Andalucía en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las aguas de la cuenca del Guadalquivir que discurren ín-

tegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma se sustentaba en el art. 51 del Estatuto de Autonomía de Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo). La STC 30/2011 ha declarado inconstitucional este precepto y el TS ha declarado la nulidad del Real Decreto de traspasos en sus sentencias de 13 y 14 de junio de 2011. Por tanto, para cumplir estas sentencias era necesario integrar nuevamente en la Administración del Estado medios personales, bienes, derechos y obligaciones que habían sido traspasados. Ese es el objeto del Real Decreto 1498/2011.

También en materia de aguas merece mencionarse el Real Decreto 29/2011, de 14 de enero, por el que se modifican el Real Decreto 125/2007, de 2 de febrero, por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas, y el Real Decreto 650/1987, de 8 de mayo, por el que se definen los ámbitos territoriales de los Organismos de cuenca y de los planes hidrológicos.

En consumo, ha sido aprobado el Real Decreto 1205/2011, de 26 de agosto, sobre la seguridad de los juguetes y el Real Decreto 1363/2011, de 7 de octubre, por el que se desarrolla la reglamentación comunitaria en materia de etiquetado, presentación e identificación de determinados productos vitivinícolas.

En relación al proceso de desarrollo de la Ley 39/2006, de Promoción de la autonomía personal y Atención a las personas en situación de dependencia, el Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero, ha aprobado el baremo de valoración de la situación de dependencia; el Real Decreto 175/2011, de 11 de febrero, modifica el Real Decreto 727/2007, de 8 de junio, sobre criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y la cuantía de las prestaciones económicas de la Ley y el Real Decreto 569/2011, de 20 de abril, determina el nivel mínimo de protección garantizado a las personas beneficiarias del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para el ejercicio 2011.

En educación, el Real Decreto 1146/2011, de 29 de julio, modifica el Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria y el Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo. En Universidad se han regulado las enseñanzas oficiales de doctorado, en el Real Decreto 99/2011 y el Real Decreto 1707/2011, de 18 de noviembre, que regula las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios.

También deben destacarse diversos Reales Decretos en relación al fomento del empleo y la protección de desempleo, en unos casos como desarrollo de leyes aprobadas y en otros como regulación general. En el primer sentido, pueden mencionarse el Real Decreto 1541/2011, de 31 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos o el Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014. En el segundo, como regulación de carácter general, destacan el Real Decreto 1620/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar y el

Real Decreto 1543/2011, de 31 de octubre, por el que se regulan las prácticas no laborales en empresas.

En materia de ganadería encontramos el Real Decreto 773/2011, de 3 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 3/2002, de 11 de enero, por el que se establecen las normas mínimas de protección de gallinas ponedoras; el Real Decreto 774/2011, de 3 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 347/2003, de 21 de marzo, por el que se regula el sistema de gestión de cuota láctea y el Real Decreto 804/2011, de 10 de junio, por el que se regula la ordenación zootécnica, sanitaria y de bienestar animal de las explotaciones equinas y se establece el plan sanitario equino.

En inmigración tiene una especial importancia el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009. Es el nuevo reglamento de extranjería, que regula con amplitud las distintas situaciones jurídicas de los extranjeros en España pero apenas se ocupa de las relaciones entre administraciones, reguladas directamente en la Ley. También debe mencionarse el Real Decreto 724/2011, de 20 de mayo, por el que se regula la concesión de una subvención directa a la Comunidad Autónoma de Canarias para el traslado y acogida de menores extranjeros no acompañados.

En materia de medio ambiente destacan el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire; el Real Decreto 187/2011, de 18 de febrero, relativo al establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos relacionados con la energía; el Real Decreto 556/2011, de 20 de abril, para el desarrollo del Inventario Español del Patrimonio Natural y la Biodiversidad y el Real Decreto 1336/2011, de 3 de octubre, por el que se regula el contrato territorial como instrumento para promover el desarrollo sostenible del medio rural.

En sanidad, reseñamos el Real Decreto 1194/2011, de 19 de agosto, por el que se establece el procedimiento para que una sustancia sea considerada estupefaciente en el ámbito nacional y el Real Decreto 1039/2011, de 15 de julio, por el que se establecen los criterios marco para garantizar un tiempo máximo de acceso a las prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud.

En urbanismo, se ha aprobado este año el importante Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo.

Finalmente, debe mencionarse la aprobación de algunos reglamentos de desarrollo de las leyes aprobadas durante este año. Así, el Real Decreto 1636/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Entidad Pública Empresarial Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX); el Real Decreto 704/2011, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de protección de las infraestructuras críticas o el Real Decreto 1614/2011, de 14 de noviembre, por el que se desarrolla la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, en lo relativo a licencias, autorizaciones y registros del juego.



*Decretos de traspasos*

Los decretos de traspasos no han sido numerosos. Destacan especialmente los referidos al País Vasco, que está completando en estos últimos años los traspasos pendientes en un clima de acuerdo político con el Estado. Así, se han aprobado 12 traspasos referidos a maestros en instituciones penitenciarias (Real Decreto 891/2011, de 24 de junio); profesorado de religión (Real Decreto 892/2011, de 24 de junio); homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros en enseñanzas no universitarias (Real Decreto 893/2011, de 24 de junio); sanidad penitenciaria (Real Decreto 894/2011, de 24 de junio); función pública inspectora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (Real Decreto 895/2011, de 24 de junio); ejecución de la legislación sobre propiedad intelectual (Real Decreto 896/2011, de 24 de junio); gestión de archivos de titularidad estatal (Real Decreto 897/2011, de 24 de junio); enseñanzas náutico-pesqueras y buceo profesional (Real Decreto 898/2011, de 24 de junio); expedientes en regulación de empleo (Real Decreto 899/2011, de 24 de junio); transporte marítimo (Real Decreto 900/2011, de 24 de junio); turismo (Real Decreto 1711/2011, de 18 de noviembre) y modificación de medios patrimoniales y personales adscritos a las funciones y servicios traspasados por la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Función Pública Inspectora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (Real Decreto 1712/2011, de 18 de noviembre)

En relación a Andalucía encontramos el Real Decreto 62/2011, de 21 de enero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de ordenación y gestión del litoral.

Respecto a Aragón, el Real Decreto 171/2011, de 11 de febrero, de traspaso de funciones y servicios de la Administración General del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de aeropuertos, aeródromos y helipuertos que no tengan la calificación de interés general, aeropuertos y aeródromos deportivos y el Real Decreto 172/2011, de 11 de febrero, sobre modificación y ampliación de los medios patrimoniales adscritos a los servicios traspasados por la Administración General del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón por el Real Decreto 619/1997, de 25 de abril, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma de Aragón, de los medios adscritos a la gestión encomendada en materia de agricultura, Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA).

Finalmente, para Cataluña, el Real Decreto 651/2011, de 9 de mayo, por el que se amplían los medios traspasados a la Generalitat de Cataluña por el Real Decreto 966/1990, de 20 de julio, en materia de provisión de medios materiales y económicos al servicio de la Administración de Justicia y el Real Decreto 1099/2011, de 22 de julio, sobre ampliación de medios personales y económicos adscritos a los servicios traspasados por el Real Decreto 206/2010, de 26 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios a la Generalitat de Cataluña, en materia de Función Pública Inspectora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

*Estructura de departamentos ministeriales*

A través del Real Decreto 1329/2011, de 26 de septiembre, se disolvieron las Cortes Generales de la IX Legislatura con unos meses de adelanto y se convocaron elecciones para el 20 de noviembre. Como consecuencia de esas elecciones generales se ha constituido un nuevo Gobierno. La nueva estructura departamental se ha establecido en el Real Decreto 1823/2011, de 21 de diciembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales. Los departamentos ministeriales que componen el nuevo Gobierno son los siguientes:

- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, con las Secretarías de Estado de Asuntos Exteriores y cooperación, para la Unión Europea y para Iberoamérica.
- Ministerio de Justicia, con la Secretaría de Estado de Justicia.
- Ministerio de Defensa, con la Secretaría de Estado de Defensa.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de nueva creación. Le corresponde la política del Gobierno en materia de hacienda pública, presupuestos y gastos, por un lado, y la función pública, reforma y organización de la administración general del Estado, así como las relaciones con las CCAA y las entidades que integran la Administración local, por otro. Tiene como órganos superiores las Secretarías de Estado de Hacienda, Presupuestos y Gastos y Administraciones Públicas.
- Ministerio de Interior, con la Secretaría de Estado de seguridad como órgano superior.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, con la competencia sobre Universidades. Tiene como órganos superiores las Secretarías de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidad, por un lado, y Cultura, por otro. Le ha sido adscrito el Consejo Superior de Deportes.
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social, incorporando también la política del Gobierno en materia de extranjería, inmigración y emigración. Tiene como órganos superiores las Secretarías de Estado de Empleo y Seguridad Social.
- Ministerio de Industria, Energía y Turismo, lo que incluye energía, desarrollo industrial, turismo, telecomunicaciones y sociedad de la información. Tiene como órganos superiores las Secretarías de Estado de Energía; Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información y Turismo.
- Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, con competencias en recursos agrícolas, ganaderos y pesqueros, industria alimentaria, desarrollo rural y medio ambiente. Tiene como órgano superior la Secretaría de Estado de Medio Ambiente.
- Ministerio de Presidencia, que incluye entre sus competencias las relaciones con los Delegados del Gobierno en las CCAA y le ha sido adscrito el Centro Nacional de Inteligencia. Tiene como órganos superiores las Secretarías de Estado de Relaciones con las Cortes y la de Comunicación.

- Ministerio de Economía y competitividad. Incluye entre sus competencias la materia económica y de reformas para la mejora de la competitividad, de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación en todos los sectores, la política comercial y de apoyo a la empresa. Tiene como órganos superiores las Secretarías de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa; Comercio e Investigación, Desarrollo e Innovación.
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Tiene competencias en salud, planificación y asistencia sanitaria y de consumo, protección de la salud, cohesión e inclusión social, familia, protección del menor, atención a las personas dependientes y con discapacidad e igualdad. Tiene, como órgano superior, la Secretaría de Estado de Servicios Sociales y Igualdad.

Para completar la estructura del Gobierno, el Real Decreto 1824/2011, de 21 de diciembre, sobre la Vicepresidencia del Gobierno crea una única Vicepresidencia. Le corresponde la presidencia de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, así como aquellas otras funciones que le encomiende el Presidente del Gobierno.

También deben tenerse presentes en relación a la estructura gubernamental el Real Decreto 1828/2011, de 23 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 1094/2011, de 15 de julio, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno; el Real Decreto 1829/2011, de 23 de diciembre, por el que se crean Subsecretarías en los departamentos ministeriales; el Real Decreto 1885/2011, de 30 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 1094/2011, de 15 de julio, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno; el Real Decreto 1886/2011, de 30 de diciembre, por el que se establecen las Comisiones Delegadas del Gobierno y el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.



# CONVENIOS DE COLABORACIÓN ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

*María Jesús García Morales*

Los convenios de colaboración constituyen el resultado más visible de la cooperación en el Estado autonómico. Durante 2011, un año marcado por las elecciones, así como por la crisis económica, la actividad convencional entre el poder central y las CCAA presenta algunas novedades estrechamente relacionadas con dichos aspectos, mientras que los convenios entre CCAA tramitados ante el Senado siguen consolidándose en el panorama cooperativo.

## Convenios entre el Estado y las comunidades autónomas

*Datos generales: ligero descenso en el volumen de convenios y prórroga de programas ya existentes*

Desde hace algún tiempo el volumen de convenios que suscriben el Estado y las CCAA se sitúa sobre una cantidad de 1000 cada año. El recurso a los instrumentos convencionales en las relaciones entre el poder central y las CCAA ha sido cada vez más importante desde el punto de vista cuantitativo en nuestro sistema. En 2006, se superaron los 1000 convenios verticales, una cifra que se mantuvo en los años siguientes, pero que ha experimentado un retroceso en los últimos tiempos. Durante 2011, el número de convenios entre el Estado y las CCAA se sitúa sobre los 700 (publicados en BOE: 760), frente a un volumen de 900 correspondientes a 2010. Esas cifras no suponen un descenso drástico de la actividad convencional. Si estos datos se sitúan en un contexto temporal más amplio, se detecta que el volumen de convenios verticales en el Estado autonómico es enorme: en 2011, el número de convenios está por encima de la franja que se producía hace diez años (2001: 675 registros) y sigue siendo un volumen muy importante porque triplica las magnitudes cuantitativas de hace veinte años (2001: 250 convenios).

La tónica de crecimiento anual del número de convenios tampoco resultaba extraña si se atiende al peculiar modo de cooperación que este instrumento articula y su contenido mayoritariamente financiero. Como se ha puesto de manifiesto reiteradamente en estas crónicas, la mayoría de convenios verticales responden a un convenio-tipo. Ese convenio patrón articula un programa normalmente multilateral que se concreta a través de convenios bilaterales con todas o con la mayoría de las CCAA. Ese *modus operandi* ha permitido que la irrupción de nuevos programas, unidos normalmente a la transferencia de fondos estatales a las CCAA, haya propiciado un crecimiento del volumen de

convenios que parecía potencialmente *ad infinitum* hasta la llegada de la crisis económica.

La necesidad de contención de gasto se ha manifestado claramente en una actividad convencional que tiene en nuestro sistema un claro y recurrente estímulo financiero. Durante 2011, raramente aparecen nuevos programas y, en cualquier caso, no se formalizan nuevos programas (y subsiguientes convenios) que territorialicen créditos estatales en las CCAA. Es más la suscripción de convenios se ha rodeado de cautelas, tales como las previstas en la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2011, según la cual la suscripción de convenios con las CCAA que incumplan su objetivo de estabilidad presupuestaria precisarán con carácter previo a su autorización un informe favorable, preceptivo y vinculante, del Ministerio de Economía y Hacienda (Disposición Adicional Cuadragésimo Primera). En ese contexto, no es de extrañar que la mayor parte de los convenios que se registran en el panorama cooperativo de 2011 sean adendas y prórrogas a convenios entre el Estado y las CCAA ya existentes en diversos sectores de la acción pública.

Entre ellos destacan los siguientes ámbitos: educación (así, programas sobre el Plan Proa, Educa3, Escuela 2.0, Escuelas Viajeras, adquisición de fondos bibliográficos para bibliotecas públicas, financiación de libros de texto y material didáctico e informático en niveles obligatorios de la enseñanza), servicios sociales (programas de promoción de la mujer, asistencia integral a mujeres maltratadas y sobre todo ayuda a la dependencia), inmigración (integración de personas inmigrantes y refuerzo educativo), agricultura (especialmente, desarrollo rural), sanidad (en especialmente, proyectos en el ámbito de la investigación sanitaria impulsados por el Instituto de Salud Carlos III), turismo (Planes de Dinamización y Planes de Competitividad Turística), comercio (Plan de mejora de la competitividad y productividad del comercio), cultura (programa de promoción de la Vía de la Plata y eventos culturales), empleo (Planes de Empleo específicos con algunas CCAA, así como concreción de traspasos en materia laboral) y estadísticas (proyectos de cooperación genérica en materia estadística o proyectos concretos, la información sobre pensiones gestionadas por el INSS y ISN que figuran en el Registro de Prestaciones Sociales Públicas). Los convenios singulares, esto es, aquellos que no son de suscripción generalizada tienen una menor presencia en la actividad convencional que los convenios-tipo. Básicamente, son convenios para articular la cooperación entre el Estado y la Comunidad suscriptora en algún evento (festival, congreso, exposición). Un convenio singular, y peculiar, es el suscrito por el Ministerio de la Presidencia y la Comunidad de Madrid para la prestación sanitaria al Presidente del Gobierno y otros altos dignatarios que prorroga un convenio firmado en 2006. Más allá de su objeto, el Ministerio de la Presidencia no suele ser un Ministerio impulsor de convenios.

*Los nuevos convenios-tipo en 2011, la promoción de medios electrónicos y la reducción de costes*

Un significativo número de convenios-tipo en 2011 promueven el uso de medios electrónicos con el común objetivo de reducir costes y aumentar en eficacia

de la gestión pública. La actividad convencional en la promoción de dispositivos informáticos comunes o para la promoción de la llamada e-Administración y e-Justicia no son nuevos, como se ha indicado otros años en este *Informe*. En 2011, siguen presentes en el panorama cooperativo, prórrogas y revisiones a los convenios promovidos por el Ministerio de Justicia (así, los Convenios relativos a la aplicación Lexnet para la presentación de escritos, documentos, traslado de copias y realización de actos de comunicación procesal, o los Convenios para el desarrollo de servicios públicos digitales en la Administración de Justicia mediante el Programa Ius+reD). Asimismo, reaparecen ampliaciones y prórrogas de convenios promovidos por el Ministerio de Administraciones Públicas con motivo de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, para garantizar la interoperabilidad de los sistemas adoptados por cada Administración, así como la prestación conjunta de servicios a los ciudadanos (en especial, la revisión y ampliación en 2011 de los Convenios suscritos por dicho Ministerio con todas las CCAA para la prestación mutua de servicios de administración electrónica que amplía el acceso y uso común de determinadas aplicaciones: la conexión a la Red SARA-Sistemas, Aplicaciones y Redes para las Administraciones, generada conjuntamente por el Ministerio y las CCAA, así como el uso por las CCAA de las plataformas diseñadas por el Ministerio para la intermediación de datos a través de Administraciones Públicas y sobre validación y firma electrónica @firma).

Los escasos nuevos convenios-tipo que se constatan en 2011 comparten un hilo conductor: la utilización de plataformas informáticas compartidas o la promoción de los medios electrónicos conectada a la reducción de costes. En esa línea, se sitúan los Convenios entre el Ministerio de Trabajo e Inmigración para el funcionamiento por medios electrónicos del registro de convenios y acuerdos colectivos de trabajo y los Convenios donde participan el Ministerio del Interior y las CCAA sobre aspectos concretos relativos a los contratos de escrutinio provisional. El primer caso trae causa del Real Decreto 713/2010, de 28 de mayo, sobre registro y depósito de convenios y acuerdos colectivos. Dicha norma realiza una apuesta por mejorar los procedimientos de tramitación y gestión que precisa para ser efectiva de una aplicación informática que dé cobertura a dichos registros, así como el seguimiento de unas especificaciones técnicas para la remisión de la información. A través de estos convenios, las CCAA suscriptoras se adhieren a la aplicación informática impulsada por el Ministerio, así como el seguimiento de sus especificaciones técnicas. Por su parte, los Convenios impulsados por el Ministerio del Interior con motivo de los procesos electorales previstos para el 22 de mayo comprometen a ambas partes a favorecer la utilización conjunta de sistemas de recogida, transmisión (mediante PDA) y transmisión de datos electorales (mediante PDA y telefónicamente) generados durante la jornada electoral. Habitualmente, el Ministerio del Interior es un Ministerio que suscribe convenios con las CCAA en materia de seguridad de edificios, centros penitenciarios o tráfico. Los procesos electorales de mayo de 2011 han abierto una nueva línea de cooperación en este campo.

Además de estos casos, en otros supuestos, la promoción de medios electrónicos es un medio para simplificar trámites y sobre todo mejorar la competitividad de las empresas y su desarrollo: así, los Convenios entre el Ministerio de

Política Territorial y Administraciones Públicas con buena parte de las CCAA en materia de reducción de cargas administrativas y los Convenios entre el mismo Ministerio con la mayoría de las CCAA para la implantación de una Red de Oficinas Integradas de Atención al Ciudadano- Ventanillas Únicas Empresariales. Los Convenios entre el Ministerio de Política Territorial y Administraciones Públicas y las CCAA en materia de reducción de cargas administrativas concretan el Plan de Acción aprobado por el Consejo de Ministros en 2007 sobre impulso de programa de mejora de la reglamentación y reducción de dichas cargas que pretende modernizar, racionalizar y simplificar los procedimientos administrativos, para facilitar la relación de las administraciones con el ciudadano y reducir los costes que generan las cargas burocráticas para las empresas. Se trata, además, de un objetivo marcado por la Unión Europea para incrementar la competitividad de la economía. A través de este convenio, las partes se comprometen a establecer un marco de cooperación para reducir en un 30% las cargas administrativas antes de 31 de diciembre de 2012. El Ministerio pone a disposición de la Comunidad suscriptora la herramienta informática necesaria. Un segundo convenio mencionado es el promovido por el Ministerio para la implantación de una Red de Oficinas Integradas de Atención al Ciudadano-Ventanillas Únicas Empresariales. En virtud de dicho convenio, se crea una red de espacios comunes para que el ciudadano pueda acceder a número creciente de servicios telemáticos de prestación de documentos, información y gestión de los procesos de creación de empresas. Además del Ministerio y la Comunidad suscriptora, las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación son parte de estos convenios.

*La firma de convenios multilaterales: desarrollo interno de proyectos europeos, acuerdos de conferencia sectorial y creación de consorcios entre el poder central y varias CCAA*

La firma de convenios entre el poder central y las CCAA formalmente multilateral no es habitual en el Estado autonómico. Los convenios se suelen suscribir entre el Ministerio correspondiente de forma bilateral con cada una de las CCAA, aunque como se ha señalado una abrumadora mayoría de convenios responden a convenio-tipo de suscripción generalizada entre el poder central y todas (o la mayoría) de las CCAA.

En 2011, el Convenio entre el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad para cumplir el acuerdo marco en el contexto del proyecto de Servicios Abiertos Inteligentes para Pacientes Europeos (epSOS) se ha firmado multilateralmente con las CCAA de Andalucía, Baleares, Castilla-La Mancha, Cataluña y Comunidad Valenciana. Dicho programa constituye el mayor proyecto europeo en la aplicación de las nuevas tecnologías en el ámbito de la salud cofinanciado por la Comisión Europea. El objetivo del mismo es mejorar la atención de los ciudadanos cuando estén fuera de su país mediante un programa piloto que permita el acceso a los datos médicos de los profesionales de la salud de cualquier país participante en dicho programa. Este proyecto piloto permitirá ensayar en un entorno real el acceso seguro a los datos compartidos desde los diferentes sistemas sanitarios europeos. El programa exige que un país esté



representado por una sola entidad jurídica que asume todas las obligaciones jurídicas: el llamado punto de contacto nacional. El objeto del convenio firmado entre el poder central y las CCAA es organizar a nivel interno, y desde los distintos títulos competenciales, el punto de contacto nacional, que estará constituido por un Nodo estatal de ámbito estatal en el Ministerio de Sanidad y Nodos regionales de ámbito autonómico que radicarán en las Consejerías de Sanidad de las CCAA firmantes. Estos actuarán como responsables del tratamiento de datos (serán quienes determinen el propósito del procesamiento de datos), mientras que el Nodo estatal actuará como encargado del tratamiento de datos (quien procesa los datos de acuerdo con las instrucciones de quien determina el propósito de su procesamiento). Dicho convenio constituye un interesante caso de la versatilidad de esta técnica de cooperación para articular entre el poder central y las CCAA los proyectos más diversos, así como su potencialidad para encarar a escala interna compromisos europeos en un sistema políticamente descentralizado.

Durante este año, se han publicado dos Acuerdos de la Conferencia Sectorial de Educación suscritos por el Ministerio del ramo y por varias CCAA que formalmente, sin embargo, constan como Convenios de Conferencia Sectorial, una figura prevista por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que raramente ha sido utilizada tras casi veinte años de su previsión legal. Se trata del Acuerdo de la Conferencia Sectorial sobre el reconocimiento, en el ámbito de la gestión de las distintas administraciones educativas, de complementos retributivos al profesorado vinculados a la realización de actividades de formación (suscrito por el Ministerio y por todas las CCAA salvo Madrid); y del Acuerdo de la misma Conferencia (suscrito por el Ministerio con todas las CCAA) sobre reconocimiento de actividades de formación del profesorado. Ambos Acuerdos han recibido publicidad en el BOE a los efectos del art. 5 de la Ley 30/1992, así como del Reglamento de la propia Conferencia, según el cual los acuerdos de la Conferencia que por su contenido, relevancia o efectos frente a terceros, se estime que deben ser objeto de general conocimiento se publicarán en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diario Oficial” de las CCAA que lo hayan suscrito, con expresión, en ambos casos, de las Administraciones educativas suscribientes de los mismos.

En 2011 se han publicado una serie de convenios (firmados en 2006) a través de los cuales se crean siete Centros de investigación biomédica en Red (CIBER), como consorcios, con personalidad jurídica propia, cuyo objetivo es la investigación científica de excelencia sobre una patología o un problema de salud concreto (áreas temáticas: enfermedades raras, epidemiología y salud pública, enfermedades neurodegenerativas, enfermedades respiratorias, bioingeniería, biomateriales y nanomedicina, fisiopatología de la obesidad y nutrición, enfermedades hepáticas y digestivas). Dichos consorcios se suman a los dos creados también a través de convenios firmados en 2007 (publicados en 2008) sobre áreas temáticas adicionales: salud mental y diabetes, así como enfermedades metabólicas asociadas. La Administración General del Estado está representada por el Ministerio de Sanidad y Consumo, a través del Instituto de Salud Carlos III, y por el Ministerio de Educación y Ciencia, en todo caso mediante el Consejo

Superior de Investigaciones Científicas. No todas las CCAA participan en dichos Consorcios. Además, cada uno de ellos tiene una composición variable: esto es, la Administración General del Estado participa a través de los Ministerios indicados, pero no siempre las mismas CCAA suscriben el convenio, ni las mismas están representadas en cada uno de los distintos Consorcios, pues cada uno de ellos reúne grupos de investigación radicados en las diversas CCAA. En cualquier caso, las CCAA participan a través de Universidades y fundaciones sitas en su territorio.

### *Los convenios en desarrollo de los nuevos Estatutos de Autonomía: transferencias para inversiones*

El impacto de los nuevos Estatutos de autonomía en la actividad convencional es perceptible en 2011. Durante este año, se han publicado convenios suscritos bilateralmente entre el poder central con Cataluña, con las Islas Baleares y con Castilla y León principalmente en materia de inversiones en cumplimiento de sus correspondientes previsiones estatutarias y con el respaldo de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de 2010, donde se autorizan transferencias de crédito para esas tres CCAA.

Por un lado, consta el Convenio entre la Administración General del Estado y la Generalidad de Cataluña para financiar inversiones en I+D en el Instituto de Investigación de la Energía de Cataluña (firmado el 28 de diciembre de 2010, publicado en 2011). En este caso, con base en la disposición adicional tercera del Estatuto catalán, se han previsto una serie de inversiones en materia científica y técnica que se articulan a través de la fórmula del convenio vertical. La aportación del poder central a Cataluña se cifra en 4.000.000 €. La Generalitat se compromete a aplicar los fondos al proyecto de inversión previsto en el convenio, a adoptar las medidas necesarias para su cumplimiento y a justificar que las aportaciones realizadas se ajustan a la finalidad de dicha financiación.

En el caso de las Islas Baleares, con base en la disposición transitoria novena del nuevo Estatuto, se ha acordado que en las previsiones para los Presupuestos Generales del Estado se contemple una inversión a realizar no inferior a 2800 € en el periodo 2008-2014. En ese marco, la Comunidad Autónoma y el Estado han suscrito varios convenios a través de los cuales se transfieren dichas cantidades a la Comunidad. Se trata de los siguientes instrumentos: el Convenio con el Ministerio de Medio Ambiente y Rural y Medio Marino para la financiación de determinadas inversiones en materia de aguas y torrentes (cantidad que no superará los 6.000.000 €), el Convenio con el Ministerio de Fomento para la ejecución de las diversas actuaciones en materia de infraestructuras en las Islas Baleares (proyectos de inversión: tren en Mallorca, Puerto de Ciudadela en Menorca, Drenajes de autopistas de Ibiza, financiados con una transferencia de 37.500.000 €), el Convenio con el Instituto de Turismo de España para la financiación de diversas infraestructuras turísticas (20.000.000 €), y el Convenio con el Ministerio de Ciencia e Innovación para la financiación de inversiones en materia de investigación científica y técnica (por el que se realiza una transferencia por importe de 7.500.000 €).

Castilla y León también es otra de las CCAA con nuevo Estatuto de Autonomía donde se plasma la preocupación por las inversiones del Estado en su territorio (art. 83). Con base en esa previsión estatutaria, y al igual que en el caso de Cataluña e Islas Baleares, el convenio articula la cooperación entre ambas partes en este caso en materia de infraestructuras viarias de titularidad de la Comunidad. La Administración General del Estado aportará hasta un máximo de 48.310.000 €. Al igual que en los convenios anteriores, Castilla y León debe aplicar dicha transferencia a las actuaciones pactadas y justificar el gasto de la aportación estatal.

Todos estos convenios, ponen de manifiesto una de las prioridades autonómicas claramente plasmadas en los nuevos Estatutos: la transferencia de recursos para mejorar las inversiones del Estado en cada territorio.

*Las encomiendas de gestión: en particular, el convenio sobre la gestión de la cuenca del Guadalquivir tras la STC 30/2011*

A través de la encomienda de gestión, una instancia encarga a otra la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios que aquella tiene asignada. Los convenios a través de los cuales se articulan encomiendas de gestión son una figura expresamente prevista por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (art. 15.4) a la que se recurre de forma creciente y consolidada en determinados ámbitos. Durante 2011, se han publicado convenios que formalizan encomiendas de gestión de la Administración General del Estado a las CCAA en materia de sanidad, medio rural y aguas. En el primer caso, se hallan los convenios suscritos por las Mutualidades de Funcionarios del Estado con las CCAA en materia de prestaciones sanitarias, para la prestación de funciones de asesoramiento, así como para la realización de la fase teórico-práctica de cursos selectivos para el ingreso en el Cuerpo Nacional de Médicos Forenses. En este año, se cuentan también Convenios con varias CCAA (Castilla-La Mancha, Madrid y Andalucía) a través de los cuales se formaliza una encomienda de gestión de tareas técnicas por parte del Ministerio a la Comunidad suscriptora en el marco del Programa Nacional Apícola. Asimismo, en materia de aguas, el convenio ha servido para articular una encomienda de gestión con Galicia sobre la explotación, mantenimiento y conservación de la estación depuradora de Guillarei y demás instalaciones de saneamiento de la cuenca del río Louro.

Sin duda, los convenios de encomienda de gestión más relevantes (y más mediáticos) en 2011 son un par de pactos entre el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino y la Comunidad Autónoma andaluza, el primero, firmado el 7 de abril de 2011, por el que se encomienda a ésta la gestión en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a la aguas de la cuenca del Guadalquivir que discurren íntegramente por el territorio de dicha Comunidad firmados, y, el segundo, suscrito el 7 de octubre de ese mismo año a través del cual se prorroga el anterior. El objetivo de estos convenios es articular una solución provisional y temporal al problema creado tras la anulación por el

TC del art. 51 del nuevo Estatuto andaluz que otorgaba a la Comunidad Autónoma competencias exclusivas sobre las aguas de la cuenca del río que transcurren por su territorio. En virtud de dichos convenios, las actividades materiales, técnicas o de servicios que en su día fueron objeto de traspaso por parte del poder central a la Comunidad serán realizadas temporalmente por la misma.

*La normativa sobre los convenios: la Ley de Convenios de Aragón y el Decreto de creación del Registro de Convenios de las Islas Baleares*

La Ley 1/2011, de 10 de febrero, de Convenios de la Comunidad Autónoma de Aragón se ha convertido en la primera norma legal en el Estado autonómico que aborda específicamente este importante instrumento de cooperación. Con ello, los convenios consiguen además una visibilidad en el ordenamiento jurídico sin precedentes, pues su régimen jurídico acostumbra a regularse en normas que poco sugieren su regulación, pues se halla en las leyes que regulan el Gobierno y la Administración de una Comunidad Autónoma (en el ámbito autonómico) y en la Ley 30/1992, Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (a escala estatal). El ámbito de aplicación de la ley son los convenios que celebre, en nombre la Comunidad, el Gobierno de Aragón, su Administración y sector público con el Estado, las CCAA, los entes públicos de otros Estados u organismos internacionales en el ámbito de la Unión Europea y de la acción exterior, las universidades públicas y las corporaciones de derecho público. La ley autonómica prevé una regulación específica para cada uno de los convenios que son objeto de la misma. Respecto a los convenios con el Estado, se aborda su tipología, así como su objeto en función de su alcance multilateral o bilateral. En este último caso, se indica que la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado, instrumento principal de relación entre la Comunidad y el Estado según el nuevo Estatuto de Autonomía, debe impulsar la suscripción de convenios de este carácter.

Asimismo, durante este año se ha aprobado el Decreto balear 49/2011, de 20 de mayo, por el cual se regula el Registro de Convenios y Acuerdos de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. En la línea de otros Registros autonómicos, el Decreto balear crea un Registro con un ámbito de actuación amplio, donde deben inscribirse todos los convenios que suscriba la Administración de la Comunidad Autónoma (o sus entes instrumentales) con otras administraciones y entidades públicas, instituciones públicas extranjeras o internacionales o entidades privadas o personas físicas de cualquier nacionalidad. El Registro dispone de seis secciones: convenios con el Estado y órganos constitucionales, convenios y acuerdos con otras CCAA y órganos estatutarios, convenios y acuerdos con consejos insulares, convenios y acuerdos con instituciones, entidades o personas extranjeras o internacionales, y una sección residual para "otros convenios y acuerdos". El Registro está adscrito a la Consejería de Presidencia, a través de la Dirección General de Relaciones con el Parlamento y de Coordinación Normativa. Con carácter previo a la suscripción de un convenio, al Registro puede solicitarse un informe sobre la existencia de otros convenios y acuerdos inscritos que puedan afectar al que se quiere suscribir. En esos casos, la *ratio* de decisión será de diez días. Al igual que otros

registros, de creación reciente, se prevé que el Registro de Convenios balear funcione con una aplicación informática. La creación del Registro de Convenios de las Islas Baleares constituye una iniciativa muy importante, ya que dicha Comunidad carecía de un instrumento de este estilo, básico para sistematizar y evaluar la ingente actividad convencional de una Comunidad. Con la puesta en marcha de dicho Registro, la mayoría de las CCAA disponen ya de un Registro de Convenios.

*La conflictividad jurisdiccional en materia de convenios: formación continua, carreteras, acogida de inmigrantes*

Durante 2011, se han pronunciado varias sentencias que han abordado la licitud de determinados convenios suscritos entre el Estado y las CCAA.

Por un lado, la STC 1/2011, de 14 de febrero, resuelve los conflictos de competencias interpuestos por la Diputación General de Aragón con relación a cinco convenios de colaboración en materia de formación continuada de profesiones sanitarias de contenido idéntico (destinados a veterinarios, médicos, odontólogos y estomatólogos, farmacéuticos y diplomados de enfermería), celebrados el 8 y el 15 de febrero de 2002, entre el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, el Ministerio de Sanidad y Consumo, y los respectivos Consejos Generales de los Colegios de dichas profesiones. El Gobierno autonómico aduce que en los convenios de colaboración se prevén actuaciones a favor del Estado en materia de formación continua del personal sanitario, tales como acreditación de enseñanzas específicas, expedición de certificados acreditativos de tales enseñanzas, emisión de informes de evaluación y supervisión o resolución de recursos o reclamaciones, unas actuaciones que deberían corresponder a la Comunidad Autónoma con base en las competencias autonómicas en materia de sanidad, Seguridad Social, Colegios Profesionales y ejercicio de las profesiones tituladas, así como gestión de la asistencia sanitaria. El TC entiende que el fundamento competencial de dichos convenios debe ser “sanidad”, rechaza que el Estado pueda arrogarse competencias en el caso de que las actuaciones ejecutivas supra-territoriales y declara la nulidad de tales cláusulas por vulnerar competencias autonómicas.

Por su parte, dos sentencias del TS zanján controversias mantenidas entre el Estado y una Comunidad Autónoma relacionadas con la ejecución y suscripción de convenios entre ambas partes.

La sentencia del TS (sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), de 8 de marzo de 2011, declara no haber lugar a los recursos de casación interpuestos contra la sentencia de la Audiencia Nacional, de 22 de enero de 2008, que daba parcialmente la razón a las Islas Baleares en la controversia que mantenía con el Ministerio de Fomento por haber procedido a la denuncia unilateral, por parte de éste, de dos convenios suscritos en 1998 y 2004 en materia de carreteras a causa de presuntos incumplimientos del Gobierno autonómico. Con ello, los convenios se declaran vigentes y las partes deben cumplir los compromisos adquiridos y los plazos de vigencia previstos.

La sentencia del TS (sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), de 24 de octubre de 2011, desestima el recurso de casación interpuesto por La Rioja contra la sentencia del TSJ (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección cuarta) en el recurso formalizado a instancia de aquella contra la comunicación de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, por el que se puso de manifiesto la negativa del Ministerio de Trabajo e Inmigración al requerimiento formulado por la Comunidad Autónoma para firmar el Protocolo que debía dar continuidad en el año 2008 al Convenio de colaboración suscrito entre ambas partes, el 28 de octubre de 2005, para la acogida y la integración de inmigrantes, así como el refuerzo educativo de los mismos. El Ministerio imponía para la prórroga la inclusión del Programa de acogida inmigrantes en situación de especial vulnerabilidad desde Canarias, Ceuta y Melilla y la Comunidad argumentó que el poder central vulneraba su autonomía competencial y financiera con esas condiciones. El TS declara que la parte recurrente ataca la valoración realizada por parte del tribunal de instancia del clausulado del convenio, algo que no cabe en sede casacional, salvo arbitrariedad, error patente o irrazonabilidad, y que no se acredita por la recurrente.

## Convenios entre comunidades autónomas

### *Datos generales: los convenios tramitados en el Senado en 2011*

Durante el año 2011, se han tramitado en el Senado, a los efectos del art. 145.2 CE, diez pactos interautonómicos:

- Convenio de colaboración entre las CCAA de Asturias, Cantabria y Castilla y León para la prevención y extinción de incendios forestales.
- Convenio de colaboración entre CCAA en materia de protección civil y gestión de emergencias.
- Protocolo general entre CCAA para la definición de estrategias comunes orientadas a impulsar actuaciones conjuntas en materia de industria y seguridad industrial.
- Protocolo general entre CCAA para la definición de estrategias comunes orientadas a impulsar actuaciones conjuntas en materia de I+D+i.
- Convenio de colaboración entre el Departamento de Salud y Consumo del Gobierno de Aragón, la Consellería de Sanidad de la Xunta de Galicia y el Servicio Gallego de Salud para la cesión de la aplicación SAGA (Sistema de Gestión de Información del Sistema Acreditador de Formación Continuada de la Comunidad Autónoma de Galicia).
- Convenio de colaboración entre CCAA para el intercambio de información sobre la identidad de personas inscritas en los registros de parejas de hecho o de similar naturaleza.
- Convenio de colaboración entre CCAA para el impulso de actuaciones conjuntas para mejorar la oferta de transporte público a través de la incorporación de sistemas tecnológicos.

- Convenio de colaboración entre CCAA para el impulso de actuaciones conjuntas para mejorar la oferta de transporte público a través de la incorporación de sistemas tecnológicos.
- Convenio de cooperación entre la Comunidad de Madrid y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha para la renovación de la utilización de los títulos de abono transportes del Consorcio Regional de Transportes de Madrid en los desplazamientos entre ambas Comunidades.
- Convenio de cooperación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Autónoma de La Rioja sobre trasplante renal.

En ese listado de pactos remitidos al Senado a los efectos del art. 145.2 CE hay una duplicidad. Se trata del Convenio de colaboración entre CCAA para el impulso de actuaciones conjuntas para mejorar la oferta de transporte público a través de la incorporación de sistemas tecnológicos. Dicho convenio se registró en el Congreso de los Diputados, el 21 de septiembre de 2011. La disolución de las Cortes Generales, el 27 de septiembre de ese mismo año, motivó su traslado a la X Legislatura, en la que se ha registrado, el 21 de noviembre, y calificado, el 20 de diciembre de 2011. Con ello, las magnitudes cuantitativas de convenios entre CCAA se sitúan en el Senado en nueve pactos interautonómicos remitidos conforme al art. 145.2 CE.

Ese volumen de convenios entre CCAA no representa tanto un aumento sin precedentes de la cooperación horizontal, cuanto una mayor visibilidad de la misma a través de la “normalización” que se ha producido en la IX Legislatura de la obligación constitucional y estatutaria de remitir los convenios al Parlamento central. Las dimensiones reales de la cooperación convencional interautonómica son todavía tierra ignota, ya que, junto a esos convenios remitidos al Senado, se suscriben múltiples protocolos de cooperación entre las CCAA que no precisan de su comunicación a la Cámara alta.

#### *El tipo de pacto: convenios de cooperación y protocolos entre CCAA*

Entre la decena de pactos horizontales comunicados, la gran mayoría son convenios entre CCAA. Como es sabido, el art. 145.2 CE distingue dos tipos de pactos: los convenios y los acuerdos de cooperación. Un año más, se constata la clara preferencia de las CCAA por formalizar sus pactos a través de convenios, un tipo de pacto que precisa *ex constitutione* la comunicación a las Cortes Generales, en lugar de la autorización del Parlamento que necesitan los acuerdos de cooperación. De hecho, el recurso a la figura de los acuerdos de cooperación es una rareza, pues durante todos estos años sólo se ha llegado a formalizar como tal el Acuerdo de cooperación entre varias CCAA del Arco del Mediterráneo en 1994.

En 2011, se constata también la remisión al Senado de Protocolos Generales. Como se ha indicado, la Constitución española sólo reconoce dos tipos de pactos (los convenios y los acuerdos de cooperación). Sin embargo, en la práctica

los protocolos entre CCAA constituyen la figura más recurrente de cooperación interautonómica. El TC ha reconocido desde el inicio de su jurisprudencia que las CCAA pueden suscribir otro tipo de pactos distintos de los convenios y acuerdos de cooperación previstos en el art. 145.2 CE. Esos pactos -habitualmente designados como protocolos- no articulan compromisos jurídicamente vinculantes, sino que constituyen declaraciones de intenciones y no están sometidos a los requisitos que el texto constitucional prevé para los convenios y acuerdos de cooperación. Pese a ello, durante este año, se han remitido al Senado a los efectos de su comunicación dos protocolos generales, que propiamente, en cuanto tales, no precisarían dicha tramitación (uno, para la definición de estrategias comunes orientadas a impulsar actuaciones conjuntas en materia de industria y seguridad industrial; y, el segundo, para la definición de estrategias comunes orientadas a impulsar actuaciones conjuntas en materia de I+D+i). De nuevo, nos encontramos ante una situación que se ha detectado otros años: la existencia de protocolos entre CCAA que se remiten al Senado, aunque ello no es preceptivo para este tipo de pactos (y probablemente, la existencia de convenios que no se han remitido siendo ello preciso).

En cualquier caso, resulta importante destacar que la denominación que se utiliza para designar un pacto entre CCAA no es un tema baladí. El *nomen iuris* utilizado y convenido por las partes incide sobre el procedimiento de tramitación de un pacto horizontal y sobre su naturaleza jurídica. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, los protocolos carecen de carácter vinculante. Asimismo, es preciso recordar que, más allá del nombre utilizado por las partes, la naturaleza del pacto debe ser la que se deriva de las cláusulas del mismo. Por ello, no serían auténticos protocolos aquellos en los que hay compromisos perfectamente determinados, pactados con la voluntad de vincular contractualmente a las partes y susceptibles de exigibilidad jurídica en caso de incumplimiento.

#### *Los sectores de la actividad convencional entre CCAA: nuevos y viejos ámbitos*

El incremento de los convenios entre CCAA a los efectos del art. 145.2 CE pone de manifiesto también la creciente diversidad de los sectores en los que las CCAA deciden formalizar un compromiso de cooperación.

Durante 2011, se han suscrito convenios horizontales en tres sectores clásicos (o, por lo menos, no nuevos) de la colaboración entre CCAA: protección civil (extinción de incendios, emergencias), sanidad (trasplante renal, cesión de una aplicación telemática en el ámbito sanitario), y transportes (homologación de títulos, o bien aplicación de nuevas tecnologías en la mejora de la oferta). Más allá de ello, en 2011, aparecen nuevos ámbitos materiales de cooperación convencional entre CCAA: industria y seguridad industrial (específicamente, intercambio de información y establecimiento de líneas de cooperación y protocolos de control de las instalaciones industriales en las empresas), investigación (intercambio de información y líneas de cooperación entre los centros de investigación y los centros tecnológicos para impulsar este tipo de programas



en las empresas), registros de parejas de hecho (intercambio de información para evitar supuestos de doble inscripción).

Asimismo, cabe constatar una consolidación no sólo de ciertos sectores de cooperación, sino de una cooperación estable en el tiempo en determinados sectores, pues dos pactos -de los nueve tramitados este año en la Cámara alta- dan continuidad a convenios previos. En este supuesto, se encuentra el Convenio entre la Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha para la renovación de la utilización de los títulos abono que da continuidad a, convenio previo suscrito el 22 de noviembre de 2000. Asimismo, el Convenio entre el País Vasco y La Rioja sobre trasplante renal renueva -y actualiza- un convenio entre ambas CCAA, y además el Estado, de 10 de octubre de 1996. Cabe destacar que en el Convenio en materia de trasplante renal formalizado en 2011 no consta ya la presencia del Ministerio de Sanidad. Asimismo, el Convenio entre el País Vasco y La Rioja sobre trasplante renal presenta la peculiaridad de haber sido aprobado y autorizado mediante la Ley 5/2011, de 18 de octubre, del Parlamento riojano, tal y como prevé el Reglamento de la Cámara autonómica. Se trata de una singularidad procedimental, ya que los convenios horizontales habitualmente no son aprobados ni autorizados mediante leyes autonómicas.

Por lo que respecta al contenido de los convenios tramitados durante 2011, debe destacarse que, en buena parte de los casos, tienen un fuerte componente de auxilio en cuanto el objeto principal de los mismos constituye el intercambio de información entre las partes o la asistencia técnica a través de la cesión de aplicaciones informáticas.

### *La cooperación bilateral y multilateral entre CCAA: el impacto de la Conferencia de Gobiernos autonómicos*

En la línea de años anteriores, la principal novedad de la actividad convencional entre CCAA no radica tanto en la cantidad de convenios (incrementado significativamente durante la IX Legislatura), cuanto en la calidad de la misma. Durante décadas, la cooperación entre CCAA no sólo ha sido escasa, sino también marcadamente bilateral. La poca actividad convencional que existía, se producía entre CCAA habitualmente limítrofes para encarar conjuntamente los problemas lógicos que surgen en una relación de vecindad. En otras ocasiones, la actividad convencional ha surgido entre CCAA que comparten hechos diferenciales, como una lengua propia. E, incluso, la actividad convencional podía ser bilateral, sin relación de vecindad, para formalizar un proyecto de interés entre dos CCAA surgido de relaciones informales entre políticos o altos cargos de sus respectivos gobiernos y administraciones.

En 2011, sólo tres convenios son bilaterales. Entre ellos, el único pacto en el que las suscriptoras no son vecinas es el Convenio entre Aragón y Galicia para la cesión de la aplicación informática SAGA. Los otros dos supuestos son pactos entre CCAA colindantes: el Convenio entre Madrid y Castilla-La Mancha en materia de títulos de abono en materia de transportes y el Convenio entre el País Vasco y La Rioja en materia de trasplante renal.

El resto de convenios tramitados en el Senado en 2011 son multilaterales: esto es, de los nueve convenios correspondientes al año en curso, seis han sido formalizados con carácter multilateral. Esa multilateralidad de las partes no puede valorarse por igual. En un supuesto, el Convenio entre Principado de Asturias, Cantabria y Castilla y León para la prevención y extinción de incendios forestales, se ha firmado por tres CCAA vecinas. En el resto de los casos, se trata de pactos surgidos de la I Conferencia de Gobiernos (heredera de los llamados Encuentros entre CCAA), celebrada el 21 de marzo de 2011. De esta manera, de los nueve pactos nuevos tramitados en el Senado en este año, un total de cinco han surgido de dicha Conferencia: el Convenio en materia de protección civil y gestión de emergencias, el Protocolo general para la definición de estrategias comunes orientadas a impulsar actuaciones conjuntas en materia de seguridad industrial, el Protocolo general para la definición de estrategias comunes en materia de I+D+i, el Convenio para el intercambio de información sobre inscripción de personas en los registros de parejas de hecho o de similar naturaleza, y el Convenio para el impulso de actuaciones conjuntas para mejorar la oferta de transporte público mediante nuevas tecnologías. En la medida, en que el número de CCAA participantes en los llamados Encuentros y en la I Conferencia de Gobiernos autonómicos no ha cesado de crecer, el número de CCAA que deciden suscribir dichos convenios también sigue aumentando. Resulta importante destacar que dichos pactos visualizan la identificación por buena de las CCAA de ámbitos de cooperación supraautonómicos que interesa a la mayoría de ellas y cuyo común denominador es incrementar la eficacia de la acción pública y la mejora de la gestión de los recursos por parte de las CCAA.

De esta manera, los Encuentros entre CCAA, primero, y la Conferencia de Gobiernos autonómicos, después, demuestran que su consolidación cambia notablemente la calidad de la cooperación en España, pues de ser principalmente bilateral se ha avanzado a una actividad convencional mayoritariamente multilateral y, además, con tendencia a una multilateralidad que abarque a todas las CCAA. Ahora bien, es preciso remarcar que se trata sólo de una tendencia que sólo el tiempo podrá confirmar si consigue impulsar efectivamente una cooperación convencional multilateral. Por una parte, los convenios indicados son pactos enviados al Senado para su comunicación, pero cuya tramitación también debe culminar en cada una de las CCAA suscriptoras. Por otro lado, la Conferencia de Gobiernos autonómicos debe consolidarse. En 2011, sólo se ha reunido en una ocasión, pese a que surgió para convocarse con una periodicidad bianual. Posiblemente, la crisis económica y financiera, que está golpeando duramente a España, y la celebración de elecciones (locales y autonómicas en mayo, y generales en noviembre), son factores que no han favorecido la convocatoria de ese órgano de cooperación intergubernamental en 2011. Como se indicaba, los próximos años serán decisivos para valorar la trayectoria y el papel de la nueva Conferencia de Gobiernos autonómicos.

*La cooperación horizontal y la asistencia sanitaria en zonas limítrofes: convenios entre CCAA vecinas y conflicto sanitario*

La cooperación entre las CCAA es importante. La cooperación entre

CCAA colindantes en materia de asistencia sanitaria ha sido noticia en 2011 no tanto porque se produzca, sino por el no cumplimiento de convenios previos, así como por la necesidad de renegociar los existentes. Durante este año, se han registrado varios episodios de conflicto sanitario entre CCAA colindantes. La asistencia de pacientes de una comunidad autónoma en otra que les resulta más próximo no es un tema nuevo. Sin embargo, la crisis económica y la necesidad de contención de gasto han puesto de manifiesto la fragilidad de dichos pactos interautonómicos. En octubre de 2011, se abre la polémica sobre la atención sanitaria de los pacientes aragoneses de “La Franja” en hospitales públicos catalanes. El Gobierno aragonés alegó el incumplimiento de un convenio entre ambas partes de 2005 que garantizaba dicha asistencia. En noviembre de 2011, Cataluña y Aragón acordaron la creación de una comisión para garantizar la atención sanitaria adecuada entre ambas CCAA y la dispensación de recetas.

Sin embargo, el supuesto más mediático han sido las tensiones surgidas entre La Rioja y el País Vasco ante la negativa de la primera comunidad a atender pacientes no urgentes de la segunda en hospitales riojanos. Una polémica que posteriormente estalla entre La Rioja y Navarra cuando la primera deja de prestar atención sanitaria a pacientes residentes en la Comunidad Foral. El conflicto finaliza con una solución provisional consistente en la firma por La Rioja de dos convenios de colaboración: uno, con el País Vasco (de 7 de diciembre de 2011) y, otro, con Navarra (de 9 de diciembre de 2011). Dichos convenios constituyen una solución temporal, ya que a través de los mismos se garantiza la asistencia sanitaria de residentes en La Rioja Alavesa y de los vecinos de Viana (Navarra) a partir del 15 de diciembre y hasta el 29 de febrero de 2012. Dichos convenios facilitan la atención de los riojanos en especialidades que puedan servirse en los servicios de salud del País Vasco y Navarra. En cualquier caso, dichos episodios ponen de manifiesto un problema de marcada naturaleza económica que va más allá de un problema bilateral entre CCAA.

*El régimen de los convenios horizontales y los nuevos Estatutos de Autonomía: el Estatuto de Extremadura y normas de desarrollo de nuevos Estatutos*

La Ley 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura constituye, por el momento, el último texto estatutario aprobado tras el proceso de reformas que se abrió en 2006. Con ella, ocho CCAA disponen de Estatuto de Autonomía total o parcialmente reformado. El régimen de los convenios horizontales es una materia claramente estatutaria que abordaron los primeros Estatutos y que han vuelto a abordar los nuevos Estatutos. Sin embargo, tal como se ha venido reiterando durante los últimos años en este apartado del *Informe* los nuevos Estatutos poco han hecho por mejorar el complejo y oscuro régimen de los convenios entre CCAA. En este punto, la práctica ha demostrado que la existencia de una necesidad entre CCAA, como acreditan el surgimiento de los llamados Encuentros entre CCAA y de la ulterior Conferencia de Gobiernos autonómicos cuyo *leitmotiv* ha sido justamente el impulso de la cooperación horizontal. No obstante, esa necesidad de cooperación no ha tenido el adecuado reflejo en los nuevos Estatutos que, en líneas generales, poco han aportado para clarificar y aligerar

el régimen de los convenios entre CCAA. Una clara excepción al respecto lo constituye el nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura. Tal como se indicaba en esta misma crónica en otros *Informes*, al valorar la reforma extremeña en el estadio de proyecto, el ya nuevo Estatuto de Extremadura contiene importantes novedades en materia de cooperación horizontal, en general, y sobre el régimen de los convenios entre CCAA, en particular. Entre esas novedades, deben destacarse tres aspectos: primero, la clarificación conceptual entre “convenios” y “acuerdos” entre CCAA; segundo, la determinación de los efectos de la comunicación de un convenio horizontal a las Cortes Generales; y, tercero, el impulso de foros multilaterales de cooperación horizontal.

Respecto al primer extremo, el Estatuto extremeño es el primero que define qué debe entenderse por *convenio* y por *acuerdo* entre CCAA. El art. 145.2 CE remite a los Estatutos de Autonomía la posibilidad de “prever los supuestos, requisitos y términos en que las CCAA podrán celebrar convenios entre sí”. Se trata de una posibilidad de la que ningún Estatuto había hecho uso hasta la aprobación del texto extremeño. A los efectos del mismo, la figura de los “convenios” horizontales se prevé para aquellos pactos cuyo objeto es la “planificación, gestión y prestación de servicios de carácter administrativo o ejecutivo en todas las materias de su competencia” (art. 66.1). Por su parte, los “acuerdos entre CCAA” persiguen “el ejercicio conjunto de funciones normativas, institucionales y políticas diferentes de las puramente reglamentarias, ejecutivas o administrativas reguladas en el artículo anterior” (art. 67.1). De esta manera, los acuerdos de cooperación se definen también positivamente, no sólo en negativo como todos aquellos pactos que no son convenios de colaboración entre CCAA.

La segunda novedad más destacable del nuevo Estatuto andaluz es la determinación en el texto estatutario de los efectos que tiene la comunicación de un convenio a las Cortes Generales: “Tales convenios deberán ser comunicados simultáneamente al Congreso de los Diputados 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 apartado siguiente” (art. 66.2). El art. 145.2 CE habilita a los Estatutos de Autonomía también para determinar “el carácter y los efectos de la correspondiente comunicación a las Cortes Generales” de un convenio entre CCAA. El Estatuto extremeño no sólo hace uso de esa posibilidad, sino que acota los efectos de dicha comunicación a “la eventual remisión de recomendaciones no vinculantes”, a diferencia de la mayoría de nuevos Estatutos que asocian erróneamente la comunicación de un convenio a un poder de las Cortes Generales de recalificación del mismo en acuerdo de cooperación. Esa opción apodera al Parlamento central por mor del Estatuto de Autonomía de un poder que no está previsto en la Constitución y que no fomenta la cooperación entre CCAA, pues un convenio pactado por las partes puede convertirse en acuerdo por una decisión básicamente política de una institución del Estado y, en ese caso, debería cumplir con requisitos adicionales.

En tercer lugar, el nuevo Estatuto extremeño prevé expresamente que las instituciones de la Comunidad Autónoma impulsen y fomenten “cuantos foros de cooperación horizontal resulten convenientes para un mejor ejercicio de

sus respectivas competencias o un mejor funcionamiento general del sistema autonómico” (art. 67). Se trata de una previsión simbólica que pretende reflejar la importancia política de la cooperación orgánica para afianzar la colaboración horizontal, cuyos resultados más tangibles y jurídicos son los convenios y acuerdos entre CCAA.

El nuevo Estatuto extremeño contiene sobre todo novedades en cuanto al régimen jurídico de los convenios, pero sólo la introducción de cambios reales en todos o la mayoría de los nuevos Estatutos de Autonomía pueden lograr simplificar y hacer más clara la tramitación de un convenio horizontal en el Estado autonómico.

Más allá de ello, durante 2011, se han aprobado algunas normas que, en desarrollo de nuevos Estatutos, abordan parcialmente también el régimen de los convenios entre CCAA. Se trata de las ya mencionadas Ley 1/2011, de 10 de febrero, de Convenios de la Comunidad de Aragón; y, el Decreto 49/2011, de 20 de mayo, por el que se regula el Registro de Convenios y Acuerdos de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

Los convenios horizontales son objeto del Capítulo III de la ley aragonesa de convenios. En dicha norma se define el ámbito de actuación (art. 14), la tipología (arts. 15 y 16) y algunos extremos de la actividad convencional de la Comunidad (arts. 17 y 18). Por lo que respecta al primer extremo, la ley prevé que Aragón firmará convenios horizontales para fijar políticas comunes y tratar de temas de interés recíproco “en beneficio de los ciudadanos”, tanto multilaterales, como específicas con las CCAA con las que se tengan vínculos culturales, históricos o geográficos comunes y, en particular, con las que formaron parte de la Corona de Aragón. Debe destacarse como el texto legal recoge expresamente la idea, antes indicada, y que ha resultado ser el motor de la cooperación horizontal en los últimos años: el ejercicio concertado de competencias entre CCAA en favor del ciudadano. La Ley aragonesa aborda la tipología de pactos entre CCAA: convenios, acuerdos y protocolos. Se definen los convenios de colaboración por su objeto (gestión y prestación de servicios propios), mientras que los acuerdos de cooperación se definen en negativo como todos aquellos que no sean objeto ni de convenio, ni de protocolo. Estos últimos se definen como pactos que no crean obligaciones jurídicas exigibles para las partes. Respecto del régimen jurídico, la Ley aragonesa prevé que la obligación de informar al Parlamento autonómico y al Parlamento central de los convenios de colaboración entre CCAA en el plazo de un mes desde su celebración. Por su parte, los acuerdos de cooperación deben ser autorizados por las Cortes Generales y obligarán a la Comunidad Autónoma cuando sean ratificados por el Parlamento autonómico en la forma y plazo que determine el reglamento de la Cámara.

Asimismo, el Decreto 49/2011, de 20 de mayo, por el que se regula el Registro de Convenios y Acuerdos de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares asigna a una de las Secciones del Registro los pactos entre CCAA (Sección Segunda: convenios y acuerdos con otras comunidades autónomas y con órganos estatutarios), sin que su procedimiento de inscripción, formalización y contenido de la inscripción, así como publicidad y acceso al Registro y demás extremos registrales sean diversos de los previstos para

los convenios con el Estado en los términos ya vistos. Cabe resaltar, eso sí, la especial relevancia que los Registros de Convenios cumplen en el ámbito de la cooperación horizontal. Los convenios con el Estado deben recibir *ex lege* publicidad en el Boletín Oficial del Estado y el Diario Oficial de la Comunidad, mientras que los pactos entre CCAA sólo disponen, con carácter general, de la publicidad oficial que les confiere su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, lo cual sólo sucede cuando se remiten al Parlamento central. La puesta en marcha de Registros de Convenios en las CCAA que incluyen los pactos entre CCAA puede desempeñar un papel muy importante para arrojar más transparencia a este tipo de acción pública concertada. Por ello, resulta sumamente importante la aprobación del Decreto balear que constituye un paso más en el proceso de generalización de Registros de Convenios en las CCAA.

### Introducción

La actividad del Senado en el año 2011 ha venido marcada por el doble proceso electoral, es decir, las elecciones autonómicas de mayo, cuyos resultados son determinantes de la composición parcial del Senado, y, lógicamente, las elecciones al Senado celebradas el 20 de noviembre, en las que, por cierto, por primera vez se hacía uso de la nueva papeleta para el Senado. La combinación de ambos procesos ha dado lugar a que el PP haya obtenido una mayoría absoluta en el Senado muy consolidada. En concreto, el PP ha obtenido una mayoría que alcanza los tres quintos de la Cámara lo que le sitúa en una posición privilegiada incluso para la adopción de decisiones trascendentales, tales como el nombramiento de autoridades, sin necesidad de la búsqueda del consenso.

Es importante señalar que en esta Legislatura, al igual que ocurrió en la Legislatura anterior, aumenta el número legal de Senadores, pasando de 264 a 266. En concreto, y siguiendo los precedentes de la VIII Legislatura, la Diputación Permanente, en su reunión de 28 de septiembre de 2011, acordó el número de Senadores a designar por las diferentes CCAA en la X Legislatura. A dichos efectos, y siguiendo los criterios marcados por el art. 165.4 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, y con base en las cifras de población declaradas oficiales en el Real Decreto 1612/2010, de 7 de diciembre, resultantes de la revisión del padrón municipal a 1 de enero de 2010, señaló que la Comunidad valenciana pasaba de designar 5 a designar 6 Senadores y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha de designar 2 a designar 3 Senadores.

En lo que concierne a los Grupos parlamentarios, se han constituido un total de seis, manteniéndose así los existentes en la anterior Legislatura. Como suele ser ya práctica habitual, la constitución del Grupo Parlamentario Vasco en el Senado exigió de la conocida práctica del “préstamo de Senadores”, agravada en este caso puesto que dicho préstamo se exige al final de cada periodo de sesiones para evitar la desaparición automática que contemplan las disposiciones reglamentarias correspondientes. Efectivamente, la formación política del PNV tiene en la actualidad 5 Senadores, lo que exige que con independencia de los 5 que le han sido “prestados” en el momento de la constitución del Grupo, es necesario también el préstamo de un Senador al final de cada periodo de sesiones para evitar la disolución del Grupo.

En cuanto a las formaciones políticas propiamente dichas, cabe resaltar como

novedad la aparición del Foro de Ciudadanos-Foro Asturias tras las elecciones autonómicas del mes de mayo, y la irrupción de Amaiur al haber obtenido tres escaños por la circunscripción de Guipúzcoa tras las elecciones generales de noviembre.

Hay que reflejar también que la Constitución del Senado tuvo lugar, tal y como disponía el artículo 5 del Real Decreto 1329/2011, de 26 de septiembre, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones, el 13 de diciembre. En la misma se procedió, entre otros asuntos, a la elección de los miembros de la Mesa del Senado, que quedó con la siguiente composición:

Presidente: García-Escudero Márquez, Pío (GPP)

Vicepresidente Primero: Lucas Giménez, Juan José (GPP)

Vicepresidenta Segunda: Vicente González, Yolanda (GPS)

Secretario Primero: Conde Vázquez, Matías (GPP)

Secretario Segundo: Rabanera Rivacoba, Ramón (GPP)

Secretaria Tercera: Alborch Bataller, Carmen (GPS)

Secretario Cuarto: Plana Farran, Manel (GPCIU)

Para terminar esta introducción señalar que la 55ª reunión de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las CCAA (CARCE) se celebró en el Senado en el mes de febrero. No tuvo lugar sin embargo, como resulta ya habitual, el Debate sobre el estado de las Autonomías y tampoco la Conferencia de Presidentes, que igualmente ha perdido su periodicidad presentando un futuro incierto.

## Principales eventos e iniciativas de contenido autonómico

Seguidamente procede realizar un sucinto repaso a las iniciativas parlamentarias no legislativas de contenido autonómico sustanciadas en 2011. Las dividiremos en los siguientes bloques: mociones, interpelaciones, preguntas orales en pleno, mociones consecuencia de interpelación y convenios de colaboración entre CCAA.

### *Mociones*

Las mociones sustanciadas fueron las siguientes:

Del GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR EN EL SENADO, por la que se insta al Gobierno a promover, en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, la implantación de un calendario vacunal único de obligado cumplimiento para todo el territorio nacional.

Del GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA, GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR EN EL SENADO, GRUPO PARLAMENTARIO ENTESA CATALANA DE PROGRÉS, GRUPO PARLAMENTARIO CATALÁN EN EL SENADO DE CONVERGÈNCIA I UNIÓ, GRUPO



PARLAMENTARIO DE SENADORES NACIONALISTAS y GRUPO PARLAMENTARIO MIXTO, por la que el Senado de España apoya y se adhiere al expediente para la inscripción en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad ante la UNESCO de la candidatura conjunta de las Tamboradas de Hellín, Agramón y Tobarra, en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, y las de las CCAA de Andalucía, Aragón, Región de Murcia y Comunitat valenciana.

Del GRUPO PARLAMENTARIO ENTESA CATALANA DE PROGRÉS, por la que se insta al Gobierno a realizar los trámites necesarios para hacer efectiva en este ejercicio la transferencia a la Generalitat de Cataluña del anticipo correspondiente al Fondo de Competitividad del 2011, de acuerdo con la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las CCAA de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

Del GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR EN EL SENADO, por la que se insta al Gobierno a que la medida aprobada en el Real Decreto-ley 9/2011, de 19 de agosto, de medidas para la mejora de la calidad y cohesión del sistema nacional de salud, de contribución a la consolidación fiscal, y de elevación del importe máximo de los avales del Estado para 2011, por la que se aplica hasta el 31 de diciembre el tipo reducido del 4% del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) a las entregas de inmuebles destinados a vivienda, se prolongue doce meses más y se aplique a la adquisición de vivienda habitual.

### *Interpelaciones*

Se sustanciaron las siguientes:

De D.<sup>a</sup> Beatriz Marta Escudero Berzal, del GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR EN EL SENADO, sobre la política general del Gobierno en materia de racionalización del funcionamiento del conjunto de las Administraciones Públicas.

De D.<sup>a</sup> María Del Mar Angulo Martínez, del GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR EN EL SENADO, sobre las líneas de actuación del Gobierno para conseguir un sistema homogéneo y definitivo de financiación local.

De D.<sup>a</sup> María Dolores Pan Vázquez del GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR EN EL SENADO, sobre la política que va a aplicar el Gobierno para poder implantar un modelo eficaz de coordinación y cooperación del Sistema Nacional de Salud que refuerce la equidad y cohesión territorial.

De D. Pere Sampol i Mas, del GRUPO PARLAMENTARIO MIXTO, sobre la política del Gobierno en relación con la evolución y resultados del nuevo sistema de financiación autonómica.

De D.<sup>a</sup> María Assumpta Baig i Torras, del GRUPO PARLAMENTARIO DE LA ENTESA CATALANA DE PROGRÉS, sobre la valoración que hace el Gobierno de los avances impulsados conjuntamente con las CCAA para una mayor autonomía pedagógica, organizativa y de gestión de los centros y sus mejoras efectivas en los resultados escolares.

De D. José Manuel Pérez Bouza, del GRUPO PARLAMENTARIO DE SENADORES NACIONALISTAS, sobre la posición del Gobierno respecto a la necesidad de iniciar el proceso de supresión o transformación de las Diputaciones Provinciales de régimen ordinario.

De D. Narvay Quintero Castañeda, del GRUPO PARLAMENTARIO MIXTO, sobre la política de transportes como elemento fundamental para la cohesión territorial y como garantía del sistema económico y la calidad de vida de los ciudadanos.

### *Preguntas orales en Pleno*

Nos limitamos a aquellas preguntas que tuvieron una trascendencia autonómica o local global, sin incluir por tanto las que son meramente específicas de una concreta Comunidad Autónoma. Se formularon las siguientes:

De D. Joan Maria Roig i Grau, del GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGÈNCIA I UNIÓ, sobre los ejes básicos de la futura Ley de Gobierno Local.

De D.<sup>a</sup> Saturnina Santana Dumpiérrez, del GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA, sobre la valoración del Gobierno en relación con la Conferencia Sectorial de Educación, celebrada el día 23 de marzo, relativa a la financiación y a la implementación de las medidas contempladas en el Plan de Acción 2010-2011 y en los Programas de Cooperación Territorial para dar cumplimiento a la política educativa.

De D. Jordi Vilajoana i Rovira, del GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGÈNCIA I UNIÓ, sobre las razones por las que el Gobierno ha decidido no dotar el Fondo de Competitividad, contemplado en el nuevo sistema de financiación de las CCAA, a pesar del desequilibrio que ello comporta sobre las finanzas de Comunidades como Cataluña, que son beneficiarias del mismo.

De D. Arturo Bagur Mercadal, del GRUPO PARLAMENTARIO MIXTO, sobre la evaluación y valoración que realiza el Gobierno de la campaña institucional para la reducción del consumo de bolsas comerciales de un solo uso en las diversas CCAA.

De D.<sup>a</sup> Rosa Núria Aleixandre i Cerarols, del GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGÈNCIA I UNIÓ, sobre el contenido del próximo Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud que va a celebrarse próximamente.

De D.<sup>a</sup> Maite Arqué i Ferrer, del GRUPO PARLAMENTARIO DE LA ENTESA CATALANA DE PROGRÉS, sobre si considera el Gobierno que ha llegado el momento de homogeneizar y normalizar la administración de la metadona en todas las CCAA.

De D. Pere Sampol i Mas, del GRUPO PARLAMENTARIO MIXTO, sobre si considera el Gobierno que la decisión de no avanzar el Fondo de Competitividad para el 2011, tal como prevé la Ley de Financiación de las CCAA, es igualitario para todas las Comunidades.

De D. Pío García-Escudero Márquez, del GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR

EN EL SENADO, sobre la valoración que realiza el Presidente del Gobierno de la relación del Ejecutivo con el Senado durante sus años de mandato.

De D.<sup>a</sup> Montserrat Candini i Puig, del GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGÈNCIA I UNIÓ, sobre la valoración del Gobierno respecto a la situación financiera de los ayuntamientos.

De D.<sup>a</sup> María Mar Caballero Martínez, del GRUPO PARLAMENTARIO MIXTO, sobre si el Gobierno va a apoyar económicamente a las CCAA para aumentar la cobertura de la señal de la Televisión Digital Terrestre (TDT) mediante el uso de los fondos obtenidos por el dividendo digital.

De D.<sup>a</sup> Cristina Maestre Martín de Almagro, del GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA, sobre el balance del Gobierno en relación con los acuerdos adoptados en el Pleno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud celebrado el pasado día 2 de junio.

### *Mociones consecuencia de interpelación*

Se debatieron las siguientes:

Del GRUPO PARLAMENTARIO CATALÁN EN EL SENADO DE CONVERGÈNCIA I UNIÓ, por la que se insta al Gobierno a la adopción de determinadas medidas para la priorización del corredor ferroviario mediterráneo desde Algeciras (Cádiz) hasta la frontera francesa.

Del GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR EN EL SENADO, por la que se insta al Gobierno a la adopción de determinadas medidas en materia de racionalización del funcionamiento del conjunto de las Administraciones Públicas.

Del GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR EN EL SENADO, por la que se insta al Gobierno a la adopción de determinadas medidas en materia de financiación local.

De D. Alfredo Belda Quintana, del GRUPO PARLAMENTARIO MIXTO, por la que se insta al Gobierno a la adopción de determinadas medidas en relación con los acuerdos comerciales entre la Unión Europea y terceros países que perjudican las producciones agrícolas de las regiones ultraperiféricas, en particular al sector del plátano de Canarias.

Del GRUPO PARLAMENTARIO DE SENADORES NACIONALISTAS, por la que se insta al Gobierno a la adopción de determinadas medidas relativas a incrementar el techo competencial de la Comunidad Autónoma de Galicia mediante el traspaso de competencias pendientes.

De D. Narvay Quintero Castañeda, del GRUPO PARLAMENTARIO MIXTO, por la que se insta al Gobierno a revisar las obligaciones de servicio público en materia de transportes y el modelo de gestión de la red de aeropuertos de la Comunidad Autónoma de Canarias.

*Convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas*

A continuación se señalan los convenios de colaboración entre CCAA que, o bien tuvieron entrada en el Senado en 2010 pero fueron objeto de conocimiento por el Pleno en 2011, o bien han tenido entrada en 2011, sin perjuicio de que alguno de ellos esté pendiente de tramitación.

Convenio de colaboración entre las CCAA de Asturias, Cantabria y Castilla y León para la prevención y extinción de incendios forestales.

Convenio de colaboración entre CCAA en materia de protección civil y gestión de emergencias.

Protocolo general entre CCAA para la definición de estrategias comunes orientadas a impulsar actuaciones conjuntas en materia de industria y seguridad industrial.

Protocolo general entre CCAA para la definición de estrategias comunes orientadas a impulsar actuaciones conjuntas en materia de I+D+i.

Convenio de colaboración entre el Departamento de Salud y Consumo del Gobierno de Aragón, la Consellería de Sanidad de la Xunta de Galicia y el Servicio Gallego de Salud para la cesión de la aplicación SAGA (Sistema de Gestión de Información del Sistema Acreditador de Formación Continuada de la Comunidad Autónoma de Galicia).

Convenio de colaboración entre CCAA para el intercambio de información sobre la identidad de personas inscritas en los registros de parejas de hecho o de similar naturaleza.

Convenio de colaboración entre CCAA para el impulso de actuaciones conjuntas para mejorar la oferta de transporte público a través de la incorporación de sistemas tecnológicos.

Convenio de colaboración entre CCAA para el impulso de actuaciones conjuntas para mejorar la oferta de transporte público a través de la incorporación de sistemas tecnológicos.

Convenio de cooperación entre la Comunidad de Madrid y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha para la renovación de la utilización de los títulos de abono transportes del Consorcio Regional de Transportes de Madrid en los desplazamientos entre ambas Comunidades.

Convenio de cooperación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Autónoma de La Rioja sobre trasplante renal.

**Actividades de la comisión general de las Comunidades Autónomas**

La Comisión General de las CCAA ha celebrado solamente tres sesiones en el año 2011, y además dos de ellas tuvieron como Orden del día aspectos de naturaleza formal y no de contenido material, lo cual da un balance muy pobre

de su actividad, que resume además la tónica propia de la IX Legislatura tal y como se puede observar en los Informes de años precedentes.

*Relación de las distintas sesiones de la Comisión*

SESIÓN DE 13 DE ENERO DE 2011

La sesión tuvo como punto único del Orden del día la designación de la Ponencia que debía informar la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura. La misma estuvo compuesta por los siguientes Senadores:

- D. Pere Sampol i Mas (GPMX)
- D. José Manuel Pérez Bouza (GPSN)
- D. Jordi Vilajoana i Rovira (GPCIU)
- D. Carles Josep Bonet i Revés (GPECP)
- D. Francisco Fuentes Gallardo (GPS)
- D<sup>a</sup>. Rafaela Fuentes García (GPS)
- D. José Ignacio Pérez Sáenz (GPS)
- D. José Antonio Monago Terraza (GPP)
- D. José Manuel García Ballesterero (GPP)

SESIÓN DE 13 DE ENERO DE 2011

La sesión tuvo como objeto dictaminar la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura y contó únicamente con la presencia del Presidente de la Junta de Extremadura y de un Consejero del Gobierno de Aragón. Además se debe reseñar la presencia, aunque no intervención, del entonces Ministro de la Presidencia, Sr. Jáuregui.

Sobre el contenido material de la entonces Propuesta de reforma me remito a lo que veremos en el siguiente punto.

SESIÓN DE 13 DE JULIO DE 2011

La sesión, de nuevo de carácter extraordinario al celebrarse fuera del periodo de sesiones, tuvo como objetivo cubrir determinadas vacantes en la Mesa de la Comisión que se habían producido como consecuencia de la celebración de elecciones a las CCAA y la presencia en los referidos puestos de Senadores designados por algunas de ellas. En concreto resultaron elegidos los siguientes Senadores: D. Joan Lerma Blasco, como Presidente; D. Luis Ángel Lago Lage, como Vicepresidente Primero; y D. Francisco José Granados Lerena, como Secretario Cuarto.

*Consideraciones generales acerca de la actividad de la Comisión General de las Comunidades Autónomas en 2011: más de lo mismo*

Los datos de esta Legislatura han ido poniendo de manifiesto en los últimos *Informes* que la actividad de la Comisión General ha sido muy reducida. El año 2011 ha mantenido esta realidad y, una vez más, buena prueba de ello es que, junto con las Comisiones Constitucional, de Asuntos Exteriores, de Educación y Deporte y de Vivienda, tan solo ha celebrado tres sesiones y, además, con el contenido antes referido. Solamente ha estado por debajo de ella, en cuanto a volumen de actividad, la Comisión de Entidades Locales, que celebró una única sesión, y desde luego muy alejada de las nueve que han celebrado la Comisión de Economía y Hacienda o la Comisión de Justicia. Un cierto grado de justificación podría venir dado en esta ocasión por la disolución anticipada, que motivó que en puridad prácticamente se pudiera hablar en 2011 de un único periodo de sesiones. No obstante es muy poco bagaje para una Comisión de tanta importancia en una Cámara de representación territorial que constituye el único foro institucionalizado de naturaleza parlamentaria en el que cabe un debate con los Gobiernos de las CCAA.

*El nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura*

Son dos las cuestiones en las que nos vamos a detener, sin perjuicio lógicamente de su tratamiento más detallado en otras partes del *Informe*. En concreto nos vamos a pronunciar primero sobre un elemento de tipo procedimental, y más concretamente vamos a valorar los tiempos de la tramitación; y en segundo lugar señalaremos los aspectos de fondo que pudieran considerarse más novedosos, por cuanto marcan una diferencia con la línea abierta por la última ola de reformas estatutarias.

Desde el punto de vista formal los tiempos de tramitación de la reforma del Estatuto se caracterizaron, una vez más, por ser excesivamente largos, sin que estén claros los motivos de esta dilación. En concreto, ésta tuvo entrada en el Congreso de los Diputados el 28 de septiembre de 2009, recibió el voto favorable de totalidad en noviembre de ese mismo año y, sin embargo, a pesar del consenso con el que había venido del Parlamento extremeño, no fue objeto de aprobación por el Pleno del Congreso hasta el día 21 de diciembre de 2010. Llama en este sentido la atención el carácter durmiente de la Propuesta. Si bien es cierto que es práctica habitual la dilación de las iniciativas legislativas mediante la técnica de las sucesivas ampliaciones de enmiendas, no lo es menos que es particularmente llamativo en el caso de una reforma estatutaria informada por el consenso político de los dos principales partidos tanto a nivel nacional como en la referida Comunidad Autónoma.

En la misma línea, llama igualmente de manera poderosa la atención, una práctica que desgraciadamente ha sido igualmente habitual en otras reformas estatutarias, que el papel del Senado se haya limitado al de mero notario de la reforma articulada en el Congreso. Ello, se dirá, con razón, es fruto de la coincidencia en las mayorías políticas, máxime con el mencionado acuerdo de los dos principales partidos políticos, pero no justifica sin embargo la celeridad en su

tramitación. El Senado dispone de un plazo improrrogable de dos meses, nunca incumplido por cierto, para el ejercicio de su función enmendante (su función legislativa propiamente dicha, si es que alguna vez la tuvo, fue definitivamente desvirtuada en la Sentencia del Tribunal Constitucional en el caso *Ses Salines*) pero ello no justifica que la tramitación en el Senado se llevara a cabo en el plazo de 23 días, en el entorno de las fechas navideñas y con reuniones en periodo extraordinario de sesiones. No se comprende por qué una propuesta de reforma “durmiente” en el Congreso, exigiera de tal celeridad en una Cámara de representación “territorial” en la que el debate debería haber tenido una tramitación sosegada y solemne acorde con la naturaleza de la norma reformada, máxime cuando había posibilidades de mejora, al menos técnica, en el texto.

En segundo lugar, aunque no es éste el lugar para hacer un estudio pormenorizado del Estatuto, vamos a analizar algunos de sus puntos. El motivo de su inclusión es que es importante señalar algunos aspectos que resultan de interés, fundamentalmente en lo que de diferencias hay con respecto de los Estatutos que fueron objeto de reforma en la anterior Legislatura y también en cuanto a aquellos aspectos que podían entrar en conflicto con los criterios ya fijados por el TC sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña que, desgraciadamente, no se tuvieron en cuenta.

### *Extensión*

El primer aspecto que llama la atención es su extensión. El Estatuto presenta: un Preámbulo, 91 artículos, siete disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y una disposición final. Esta extensión es sensiblemente superior a la del anterior Estatuto de Autonomía, que constaba de 63 artículos y de catorce disposiciones (entre adicionales, transitorias y final); si bien se halla muy lejos de la extensión de algunos de los Estatutos de Autonomía reformados durante la anterior Legislatura, caso de los 223 artículos y 22 disposiciones (entre adicionales, transitorias, derogatoria y finales) del Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado mediante Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio (en adelante EAC); o de los 250 artículos y once disposiciones (entre adicionales, transitorias, derogatoria y finales) del Estatuto de Autonomía de Andalucía, aprobado mediante Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo (en adelante EAA); y en cambio más próximo a los 81 artículos y once disposiciones (entre adicionales, transitorias, derogatoria y final) del Estatuto de Autonomía de la Comunidad valenciana, aprobado mediante Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril (en adelante EACV); a los 139 artículos y dieciocho disposiciones (entre adicionales, transitorias y final) del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, aprobado mediante Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero (en adelante, EAIB); a los 115 artículos y trece disposiciones (entre adicionales, transitorias, derogatoria y final) del Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado mediante Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril (en adelante, EAAr.); o a los 91 artículos y ocho disposiciones (entre adicionales, disposiciones transitorias, derogatoria y final) del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado mediante Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre (en adelante EACyL).

### *Fundamentos constitucionales*

A diferencia de algunas de las reformas estatutarias de los últimos años, el Estatuto hace un especial hincapié, sin perjuicio de referencias puntuales, en huir de la fundamentación historicista de su existencia como Comunidad Autónoma. Así se manifiesta en los extractos de algunos de los contenidos del citado Preámbulo: “Somos Extremadura porque queremos serlo los extremeños de hoy, sus ciudadanos, con independencia de lo que pensaran o sintieran nuestros antepasados...” o “No nos ata el pasado, ni le debemos sumisión, es solo el variado mosaico de nuestra historia...”. A contrario, el Estatuto sienta su fundamentación en el propio texto constitucional, al afirmar en el Preámbulo “Pero es la recuperación de la democracia, con la Constitución de 1978, la base sobre la que edificamos la Extremadura del presente y del futuro”.

### *Ausencia de declaración de derechos*

La tercera cuestión a destacar es que, a diferencia de lo ocurrido en la línea abierta por las reformas de los EACV, EAC, EAA, EAIB, EAAR y EACyL, todos los cuales incluyen regulaciones *ex novo* en materia de derechos, libertades y deberes; no se ha recogido ningún listado de derechos, sino que el Estatuto extremeño se limita a afirmar con rotundidad en el primer inciso del art. 6.1 que “Los derechos fundamentales de los extremeños son los establecidos en la Constitución”.

### *Distribución competencial*

El sistema de asunción competencial de la Propuesta de reforma no consta de numerosos artículos (apenas seis, arts. 9 a 14), a semejanza del caso castellano y leonés (nueve artículos); aragonés (once artículos sobre competencias) y a diferencia de los casos catalán y andaluz, cuyos respectivos Estatutos dedican a este asunto alrededor de una centena. Con ello, el texto extremeño, también en este aspecto, se ajusta indudablemente más a la pauta tradicional.

Cabe destacar también el artículo 14 del Estatuto, que dice: “Las instituciones estatutarias velarán para que el elenco competencial de Extremadura sea actualizado en términos de homogeneidad respecto del conjunto de las comunidades autónomas. A tal efecto, adoptarán las iniciativas que procedan para reformar este Estatuto o para solicitar al Estado la ampliación de las competencias autonómicas mediante la adopción de las leyes pertinentes”.

La anterior redacción del Estatuto de Autonomía contemplaba la posibilidad de que la Comunidad Autónoma de Extremadura asumiera mayores competencias a través de las vías constitucionalmente admisibles, pero sin ninguna mención a la homogeneidad competencial. Este artículo constituye ahora una llamada a los poderes públicos extremeños, más concretamente a sus instituciones, para velar, como reza el título del precepto, por la homogeneidad competencial, introduciendo una suerte de tesis *federalizante* en el seno del Estatuto de Autonomía. En todo caso, se trata de un precepto que no tiene visos de inconsti-



tucionalidad puesto que la mayor asunción de competencias que pudiera tener la Comunidad Autónoma de Extremadura fruto de dicha tesis sería canalizada, como expresamente reconoce el precepto, a través de las dos únicas vías posibles: la reforma estatutaria o la delegación o transferencia de la competencias por parte del Estado.

### *Poder Judicial*

El artículo 51 del Estatuto también merece un comentario. En los tres primeros apartados de este precepto se prevé la participación del Consejo de Justicia de Extremadura, sobre el que inmediatamente nos pronunciaremos en cuanto a su existencia propiamente dicha, a efectos de que sea oído para el nombramiento de determinados cargos judiciales vinculados al Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma. Estos apartados merecen una reflexión jurídica, ya que el Estatuto está atribuyendo al Consejo de Justicia una participación, bien es cierta que limitada a la audiencia, en la designación del Presidente del TSJ, de los Presidentes de las salas de ese mismo órgano y de magistrados. Se trata de funciones cuya inclusión en un Estatuto de Autonomía exigen un comentario. Al respecto, acudimos a la Sentencia del TC sobre el EAC que declaró inconstitucionales y nulos determinados preceptos muy similares. En concreto el Tribunal, a los efectos que ahora interesan, consideró nulos los siguientes preceptos:

*Art. 95.5 EAC: “El Presidente o Presidenta del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña es el representante del poder judicial en Cataluña. Es nombrado por el Rey, a propuesta del Consejo General del Poder Judicial y con la participación del Consejo de Justicia de Cataluña en los términos que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial. El Presidente o Presidenta de la Generalitat ordena que se publique su nombramiento en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya».*

*Art. 95.6 Los Presidentes de Sala del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña son nombrados a propuesta del Consejo General del Poder Judicial y con la participación del Consejo de Justicia de Cataluña en los términos que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial.*

*Art. 98.2.a) Las atribuciones del Consejo de Justicia de Cataluña respecto a los órganos jurisdiccionales situados en el territorio de Cataluña son, conforme a lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial, las siguientes: Participar en la designación del Presidente o Presidenta del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, así como en la de los Presidentes de Sala de dicho Tribunal Superior y de los Presidentes de las Audiencias Provinciales.*

Respecto a estos tres preceptos, el Tribunal, limitándose a analizar las funciones atribuidas al Consejo de Justicia por el Estatuto de Autonomía, y no las derivadas de otras fuentes como las que le pudiera atribuir la Ley Orgánica del Poder Judicial, dijo que: “...incurren en clara inconstitucionalidad, por tratarse de atribuciones típicas de un órgano de gobierno del Poder Judicial, las contempladas en los apartados a) [participación en la designación de presidentes

*de órganos judiciales], b) [expedición de nombramientos y ceses de Jueces y Magistrados temporales], c) [funciones disciplinarias sobre Jueces y Magistrados], d)[inspección de Tribunales] y e) [información sobre recursos de alzada contra acuerdos de los órganos de gobierno de los Tribunales y Juzgados de Cataluña], que afectan, sin duda, a la función jurisdiccional propiamente dicha y a la ordenación de los elementos consustanciales a la determinación de la garantía de la independencia en su ejercicio. La inconstitucionalidad del apartado a) implica, por conexión o consecuencia, la de la referencia en los apartados 5 y 6 del art. 95 EAC a la participación del Consejo de Justicia en el nombramiento de los Presidentes del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y de sus Salas”.*

A pesar de las similitudes de la redacción, este pronunciamiento por parte del TC puede no resultar sin embargo directamente aplicable en sus términos al Estatuto extremeño, puesto que el matiz del lenguaje utilizado en uno y otro supuesto puede tener en este caso una muy especial relevancia. Mientras el EAC hablaba de una *participación* del Consejo de Justicia de Cataluña, el Estatuto extremeño habla de la necesidad de que el Consejo de Justicia de Extremadura *sea oído*, y además en los términos que *determine la Ley Orgánica del Poder Judicial* (inciso éste que hubiera sido recomendable añadir al apartado 1). La existencia de una posibilidad de interpretación acorde con la jurisprudencia constitucional exige prudencia en estas consideraciones y no ir más allá respecto a eventuales consecuencias jurídico-constitucionales, aunque suscita fuertes dudas.

En el marco también de las consideraciones sobre el Poder Judicial, la creación del Consejo Judicial de Extremadura, que tiene inmediatos antecedentes en el Consell de la Justicia de la Comunitat Valenciana (art. 33 EACV), en el Consejo de Justicia de Cataluña (arts. 97 y ss. EAC), en el Consejo de Justicia de Andalucía (art. 144 EAA), en el Consejo de Justicia de las Illes Balears (art. 96 EAIB), en el Consejo de Justicia de Aragón (art. 64 EAAr.) y en el Consejo de Justicia de Castilla y León (art. 42 EACyL) ha constituido una de las principales novedades de las últimas reformas estatutarias y también del Estatuto extremeño. Su régimen jurídico está supeditado a lo que disponga la Ley Orgánica del Poder Judicial como fuente única; y, como presupuesto ontológico, no resultará posible su efectiva creación hasta tanto la Ley Orgánica del Poder Judicial sea reformada a tal fin, lo cual es perfectamente constitucional. Cabe recordar que en la Sentencia 31/2010, referida al Estatuto de Autonomía de Cataluña, el Tribunal Constitucional dijo, respecto al órgano equivalente previsto en el EAC para dicha Comunidad Autónoma, que “... *ningún órgano, salvo el Consejo General del Poder Judicial, puede ejercer la función de gobierno de los órganos jurisdiccionales integrados en el Poder Judicial, exclusivo del Estado, ni otra ley que no sea la Orgánica del Poder Judicial puede determinar la estructura y funciones de aquel Consejo dando cabida, en lo que ahora interesa, y en su caso, a eventuales fórmulas de desconcentración que, no siendo constitucionalmente imprescindibles, han de quedar, en su existencia y configuración, a la libertad de decisión del legislador orgánico con los límites constitucionales antes expresados. Ahora bien, la impropiedad constitucional de un órgano autonómico cualificado en los términos del art. 97 EAC [que le calificaba como órgano de gobierno del poder judicial en Cataluña] no significa fatalmente la inconstitucionalidad mis-*

*ma del órgano...*” (F.J.47). Y añadió, “...*No es de advertir en lo anterior inconstitucionalidad alguna, pues el precepto se limita a enumerar genéricamente las fuentes de atribución de las competencias del Consejo de Justicia, incluyéndose entre ellas la Ley Orgánica del Poder Judicial*” (F.J. 48)

### *Cooperación bilateral*

Respecto a la Comisión de Cooperación Bilateral, a diferencia del EAIB o del EACyL, el Estatuto extremeño vincula este órgano de cooperación al principio de bilateralidad sentado novedosamente en el EAC, y también en los EAA y EAAR, y buena prueba de ello es la propia denominación de la Comisión de Cooperación que va añadida del calificativo de “*bilateral*”. En suma, el Estatuto, si bien se sitúa en este aspecto lejos de la opción catalana, que hacía de ese principio un eje vertebrador del Estatuto; se acerca en cierta medida a las soluciones andaluza o aragonesa, que también incluyen en este tipo de comisiones el citado calificativo, consecuencia en todo caso de la imprescindible existencia de órganos bilaterales de cooperación en un Estado territorialmente descentralizado como es el español.

Al igual que en puntos anteriores, en éste también contamos con el pronunciamiento del TC en su Sentencia 31/2010, referido en este caso a la Comisión Bilateral Generalitat-Estado que recoge el EAC y sobre la cual dijo: “*En definitiva, y por todo lo expuesto, la calificación que el art. 183.1 EAC efectúa de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado como “marco general y permanente de relación entre los Gobiernos de la Generalitat y del Estado”, no es contraria a la Constitución interpretada en el sentido de que no excluye otros marcos de relación, ni otorga a dicha Comisión función distinta de la de cooperación voluntaria en el ámbito de las competencias de ambos Gobiernos, que son indisponibles...*”. Habrá que tener en cuenta en todo caso, como no puede ser de otro modo, la línea interpretativa marcada por el TC en lo que pueda ser el futuro devenir de las funciones que realice esta Comisión de Cooperación bilateral.

### *Reclamaciones económico-administrativas*

En lo que concierne al órgano que se constituirá para conocer de las reclamaciones económico-administrativas, a diferencia de lo ocurrido en las reformas estatutarias tramitadas durante la anterior Legislatura, el Estatuto extremeño no recoge la creación de un servicio o una agencia tributaria propia. Se trata de un órgano de alcance mucho más limitado puesto que está referido exclusivamente a la reclamación económico-administrativa. A mayor abundamiento, el art. 61 del anterior Estatuto ya contemplaba la existencia de un órgano económico-administrativo.

Sin embargo, nuestro comentario viene dado porque, a diferencia del art. 61 anterior que limitaba el ámbito de actuación de este órgano a cuando se tratara de “*tributos propios de ésta [la Comunidad Autónoma]*”, el Estatuto actual lo amplía a los dictados en aplicación de los tributos que gestione [la Comunidad Autónoma]. La duda que puede plantear el precepto es si dicho ámbito de actua-

ción incluiría por tanto los impuestos cedidos. Al respecto se ha pronunciado el TC en la ya tantas veces citada Sentencia sobre el EAC. En concreto, en su Fundamento Jurídico 133 dice: “...*la Constitución (art. 156.2 CE) habilita a los Estatutos de Autonomía para prever una actuación colaboradora de la Comunidad Autónoma con el Estado,...* En cuanto a los tributos propios de la Generalitat de Cataluña, ningún reparo de constitucionalidad suscita el precepto, puesto que la potestad revisora se inscribe en la competencia correspondiente al establecimiento de dichos tributos. En lo relativo a la revisión en vía administrativa de las reclamaciones relativas a los tributos cedidos por el Estado, el precepto tampoco incurre en inconstitucionalidad, pues no pone en cuestión el régimen jurídico de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas. Realmente la demanda centra su impugnación en el hecho de que la atribución a la Generalitat de modo expreso de la revisión de dichas reclamaciones “por medio de sus propios órganos económico administrativos” se traduce en la atribución a aquélla de la revisión en la vía económico administrativa de los tributos estatales cedidos. Pues bien, es claro que la referencia a “sus propios órganos económico-administrativos” tiene una dimensión exclusivamente autoorganizadora, sin que dicho nomen atraiga hacia la Generalitat cualquier competencia revisora en la vía económico-administrativa, competencia que sólo puede establecer la ley estatal; en suma, la disposición estatutaria no afecta a la competencia del Estado en el establecimiento del alcance de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo establecido en los arts. 156 y 157 CE (SSTC 192/2000, FJ 10; y 156/2004, FJ 659 6), puesto que, como se acaba de señalar, dicha competencia estatal puede ejercerse de manera plena”.

En similar sentido deberá ser interpretado el art. 83 del Estatuto, de conformidad con lo establecido por el art. 20.2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las CCAA, que se remite en esta cuestión a lo que puedan fijar las correspondientes leyes de cesión de tributos.

### *Financiación*

En materia de financiación, el Estatuto fija las líneas esenciales de la financiación autonómica en lo que atañe a la Comunidad Autónoma de Extremadura. Se enmarca en la línea de las reformas estatutarias operadas en la anterior legislatura (EAC, arts. 206.1 y 206.6; EAA, art. 175.2.b); EAIB, art. 130.1; EAAR, art. 107.5; y EACyL, art. 83.6) en aspectos tales como la invocación de los criterios a tener en cuenta por ejemplo para la fijación de las necesidades de gasto y de financiación (art. 86.5 del Estatuto), incluyendo, lógicamente, los que resultan de mayor importancia para la Comunidad Autónoma. Asimismo se incluyen aspectos más procedimentales como el referido a la necesidad de revisión quinquenal del sistema (art. 86.3 de la Propuesta) y otros que no son sino reproducciones de las disposiciones genéricas de la Constitución posteriormente desarrolladas en la LOFCA.

Sin entrar en el detalle concreto de cada uno de estos preceptos, si cabe señalar que dichos pronunciamientos estatutarios se han de enmarcar en el principio general de que la Constitución (arts. 156 a 158 y concordantes, en especial el

art. 149.1.14) configura un modelo de financiación donde el Estado ostenta el poder tributario originario y la competencia exclusiva sobre la Hacienda general, de donde se deduce que sea el Estado el eje central de las políticas de gastos e ingresos públicos.

Ahora bien, sin perjuicio de configurar al Estado como eje central del sistema financiero, la Constitución establece el principio de autonomía financiera de las CCAA, para el desarrollo y ejecución de sus competencias, si bien con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles; además del más reciente principio de corresponsabilidad fiscal (Sentencias del Tribunal Constitucional 289/2000 y 168/2004)

Sentados estos principios, varios mandatos de los que recogen los preceptos incluidos en este Capítulo deberán ser por tanto interpretados bajo la premisa del papel que corresponde al Estado y a la LOFCA de conformidad con el art. 157.3 de la Constitución, tal y como también cabe deducir del último inciso del art. 86.1 del Estatuto.

Por último nos detenemos en el apartado 2 de la Disposición Adicional segunda referido a las Inversiones del Estado, en el que se dice: *“Asimismo, con objeto de acelerar el proceso de convergencia de la región con el conjunto nacional, el Estado realizará, cada año y por un período de siete, inversiones complementarias como mínimo equivalentes al uno por ciento del producto interior bruto regional. Trascurrido ese plazo, la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales regulada en el artículo 90 analizará el grado de convergencia, pudiendo determinarse en su caso nuevos instrumentos tendentes a alcanzarla”*. La duda que puede plantear este precepto es si del mismo cabe deducir algún tipo de vinculación para el Estado respecto a la existencia y a la cuantía de la inversión.

Sin perjuicio de las diferencias existentes con respecto a la Disposición adicional tercera del EAC, referida a la inversión del Estado en Cataluña en infraestructuras y que la equipara a la participación relativa del producto interior bruto de Cataluña con relación al producto interior bruto del Estado para un período de siete años, nos son de utilidad los principios generales de naturaleza interpretativa que fija el TC en el Fundamento Jurídico 138 de la Sentencia 31/2010: *“...no puede admitirse que la disposición adicional tercera, apartado 1, vincule a las Cortes Generales en el ejercicio de sus funciones de examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, pues respecto de este tipo de compromisos presupuestarios formalizados en un Estatuto de Autonomía hemos dicho que no constituyen “un recurso que el Estado deba consignar obligatoriamente en los presupuestos generales de cada ejercicio económico”, pues es al Estado “a quien corresponde en exclusiva, atendiendo a la totalidad de los instrumentos para la financiación de las Comunidades Autónomas, a las necesidades de cada una de éstas y a las posibilidades reales del sistema financiero del Estado, decidir si procede dotar, en su caso, y en qué cuantía aquellas asignaciones en virtud de la competencia exclusiva que sobre la materia le atribuye el art. 149.1.14 CE (hacienda general).*

*De la afirmación de la legitimidad constitucional de [un] mecanismo excepcional de financiación ... no cabe concluir la consecuencia de que el Estado deba,*

*necesariamente y en todo caso, dotar una concreta partida presupuestaria si no se ha alcanzado al efecto acuerdo entre el Estado y la Comunidad Autónoma en el seno de la Comisión Mixta”, correspondiendo “al Estado adoptar la decisión de establecer dicha dotación, si bien su actuación debe resultar presidida por el principio de lealtad constitucional que ... ‘obliga a todos’ y que impone que el Gobierno deba ‘extremar el celo por llegar a acuerdos en la Comisión Mixta’ (STC 209/1990, de 20 de diciembre, FJ 4)” (STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 11). La disposición adicional tercera, apartado 1, debe, pues, interpretarse en el sentido de que no vincula al Estado en la definición de su política de inversiones, ni menoscaba la plena libertad de las Cortes Generales para decidir sobre la existencia y cuantía de dichas inversiones. Interpretada en esos términos, la disposición adicional tercera, apartado 1, EAC no es contraria a la Constitución y así se dispondrá en el fallo.*

Con la finalidad de que la línea interpretativa admisible constitucionalmente en este tipo de preceptos hubiera quedado adecuadamente reflejada en el texto del Estatuto extremeño, quizá hubiera sido necesaria una ligera modificación en la redacción del apartado 2 de la Disposición Adicional segunda, que podría haber quedado como sigue: *“Asimismo, con objeto de acelerar el proceso de convergencia de la región con el conjunto nacional, y sin perjuicio de la plena libertad de las Cortes Generales para decidir sobre la existencia y cuantía de las inversiones, el Estado realizará, cada año y por un período de siete, inversiones complementarias como mínimo equivalentes al uno por ciento del producto interior bruto regional. Trascurrido ese plazo, la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales regulada en el artículo 90 analizará el grado de convergencia, pudiendo determinarse en su caso nuevos instrumentos tendentes a alcanzarla”.*

## Principales novedades en la actividad del Senado

Son dos los puntos en los cuales conviene detenerse respecto a la actividad del Senado en el año 2011, aunque cabe mencionar que los mismos no tienen tanto relación con la actividad territorial del Senado, cuanto con su labor legislativa: por un lado la modificación del régimen de admisibilidad de las enmiendas y, por otro, la tramitación de la reforma constitucional en el mes de septiembre de 2011.

*La modificación de la doctrina del Tribunal Constitucional referida a la admisibilidad de enmiendas carentes de conexión con el objeto de la iniciativa legislativa*

Es oportuno señalar una importante novedad que se ha dado en el procedimiento legislativo en el Senado y, más concretamente, en las funciones de calificación de la Mesa y el cambio producido en la doctrina del TC sobre la admisión a trámite de enmiendas.

El cambio de doctrina trae causa de la Sentencia 119/2011, de 5 de julio, dictada por el Pleno del TC en el recurso de amparo avocado al Pleno número 7464/2003, promovido por el Grupo Parlamentario Socialista y demás relacio-

nados en la demanda de amparo contra el acuerdo de la Mesa del Senado de 3 de diciembre de 2003, por el que se confirma el acuerdo de la propia Mesa del día anterior que, desestimando la solicitud realizada por dicho Grupo Parlamentario, admitió a trámite las enmiendas 3 y 4 presentadas por el Grupo Parlamentario Popular en el Senado al Proyecto de Ley Orgánica complementaria de la Ley de Arbitraje, por la que se modifica la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Se trata de una Sentencia que tiene importancia para el desarrollo de los trabajos del Senado y que, como se decía, afecta a las atribuciones de la Mesa de calificación de las enmiendas a textos legislativos. Con esta Sentencia se ha cambiado la práctica seguida en la Cámara en relación con la función de calificación de enmiendas de la Mesa, y que se sustentaba en dos Sentencias previas, la 99/1987 y la 194/2000.

Según la nueva doctrina del TC *sólo cuando sea evidente y manifiesto que no existe conexión* entre la enmienda presentada y la iniciativa legislativa en tramitación deberá rechazarse aquélla, *puesto que en tal caso se pervertiría la auténtica naturaleza del derecho de enmienda, ya que habría pasado a convertirse en una nueva iniciativa legislativa*. Que la Mesa de la Cámara se niegue a valorar *la existencia de homogeneidad entre las enmiendas presentadas y la iniciativa a enmendar... no es inane a los efectos del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2*.

Las consecuencias prácticas de esta nueva doctrina han sido las siguientes:

- Primera: La Mesa de la Cámara en su reunión de 12 de julio de 2011, acordó delegar en la Presidencia del Senado la función de calificación de enmiendas, sin perjuicio de que su acuerdo pueda ser sometido a la reconsideración de la Mesa en virtud del artículo 36.2 del RS.
- Segunda: El Presidente del Senado ha inadmitido, mediante oficio motivado, aquellas enmiendas que de forma manifiesta carecían de conexión con el objeto de la iniciativa legislativa. Dicho acuerdo es objeto de publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Senado. Cabe en todo caso la solicitud de reconsideración ante la Mesa presentada por el grupo autor de la enmienda, si bien hasta el momento no ha prosperado ninguna de las solicitudes presentadas.

No obstante, la Mesa de la Cámara, atendiendo a que la STC se dictó en virtud de un recurso de amparo, ha entendido que, si todos los Grupos parlamentarios estaban de acuerdo con la presentación de la enmienda y ésta se presentaba firmada por todos los Grupos, podría presumirse que no se vulneraba el derecho fundamental y podrían admitirse a trámite siempre y cuando no existiera la oposición, manifestada, de algún Senador.

Este criterio, sin embargo, podría tener que verse matizado a su vez a raíz de Sentencias posteriores dictadas en virtud de un recurso de inconstitucionalidad y en concreto la Sentencia 136/2011<sup>1</sup> que considera que *“Cuando el ejercicio del derecho de enmienda al articulado no respete (dicha) conexión mínima de*

1. Ver también la 179/2011 y la 204/2011.

*homogeneidad con el texto enmendado se estará afectando, de modo contrario a la constitución, al derecho del autor de la iniciativa que tiene la prerrogativa de decidir qué materias serán sometidas al conocimiento, debate y, en su caso, aprobación de las Cortes Generales. Además tal desviación (...) afecta al carácter instrumental del procedimiento legislativo y, en consecuencia, a la función y fines asignados al ejercicio de la potestad legislativa por las Cámaras, provocando un vicio en el desarrollo del citado procedimiento que podría alcanzar relevancia constitucional, si alterase de forma sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras...*” al tiempo que reitera, siguiendo la sentencia 119/2011 que “*en determinadas circunstancias, el uso indebido del derecho de enmienda en una Cámara pueda constituir también una limitación ilegítima al ejercicio de los derechos y facultades que integran el estatuto jurídico de los representantes políticos y, en consecuencia, tanto de su derecho a ejercer la función parlamentaria (23.2 CE) como, en íntima conexión con este, el derecho de participación ciudadana en los asuntos públicos (23.1)...*”

La práctica, ya abundante, pone de relieve dos cuestiones de especial dificultad:

- La primera se refiere al mantenimiento del equilibrio entre el ejercicio del derecho de enmienda de las mayorías y el del derecho a la enmienda de las minorías, pues no toda violación del procedimiento legislativo convierte en inconstitucional al resultado normativo, ni toda infracción de los Reglamentos de las Cámaras, *per se*, constituyen una violación de los derechos fundamentales susceptibles de tutela mediante el recurso de amparo.
- La segunda se refiere a la determinación de si existe o no suficiente conexión material entre la enmienda y el texto enmendado, para lo cual hay que tener en cuenta que, por un lado, el objeto de la iniciativa no lo marca el texto de ésta tal y como fue formulada por su autor, si no que el Senado admitirá aquellas enmiendas que afecten a artículos de la ley introducidos en el Congreso independientemente de su congruencia o no con su objeto inicial, esto es y tal y como señalaba el TC “*las enmiendas del Congreso versarán sobre el texto de los Proyectos o Proposiciones de ley que constituyen el objeto de la iniciativa legislativa, las del Senado se referirán al texto de los Proyectos o Proposiciones de Ley aprobados por el Congreso de los Diputados y remitidos por éste al Senado*”. (FJ 8 STC 136/2011).

Otra cuestión derivada de esta doctrina podría ser la que se refiere a la aprobación de enmiendas de contenido orgánico en el Senado que obligan al desdoblamiento de la iniciativa en el Congreso, ya que en la Cámara Alta no existe especialidad alguna de tramitación. En particular en el último periodo de la IX Legislatura se han tenido que desdoblar dos iniciativas como consecuencia de la introducción de artículos de carácter orgánico durante la tramitación de las mismas en el Senado. Concretamente, ocurrió en la Ley de medidas de agilización procesal, en la que, como consecuencia de la aprobación de una enmienda a la Disposición Final primera (nueva) se desglosó este artículo en un nuevo texto legislativo denominado Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Igualmente se desglosó de la Ley de Contratos del Sector Público en los ámbitos de la Defensa y de la Seguridad, la



Ley Orgánica para la aplicación a la Guardia Civil del art. 13,1 de la Ley Orgánica de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, resultante de la aprobación de la Disposición Final segunda (nueva) proveniente del Senado. A priori sin embargo esta nueva doctrina del Constitucional sólo impediría la presentación de enmiendas orgánicas a proyectos de ley ordinarios durante la tramitación del Senado si dichas enmiendas carecieran de la homogeneidad requerida, nunca, sin embargo, por cuestiones de corrección formal.

Por último hay que recordar que este criterio de inadmisión de enmiendas por falta de congruencia con el texto de la iniciativa legislativa no se ha aplicado a la reforma constitucional tramitada en septiembre, ya que se considera que la doctrina elaborada por el TC sólo debe referirse a las iniciativas de carácter legislativo entre las que no se encuentra la reforma constitucional. Corresponde analizar esta última en el siguiente apartado.

### *La reforma constitucional*

En el mes de septiembre de 2011 se aprobó la reforma del artículo 135 de la Constitución española. Su inclusión en este apartado viene dado, además de por el contenido de la citada reforma, de innegable alcance para las CCAA, para hacer referencia al procedimiento seguido y a la polémica suscitada en su tramitación.

El art. 135 de la Constitución tras la reforma queda como sigue:

1. *Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.*

2. *El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros.*

*Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.*

3. *El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito.*

*Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.*

*El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.*

4. *Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen*

*considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.*

5. *Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará:*

a) *La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse.*

b) *La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural.*

c) *La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.*

6. *Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere este artículo, adoptarán las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisiones presupuestarias.*

Desde el punto de vista procedimental la reforma constitucional se caracteriza en primer lugar porque mientras la aprobación de las enmiendas requiere sólo mayoría simple, la aprobación de la reforma constitucional requiere la mayoría favorable de tres quintos de la Cámara en una votación final sobre el conjunto, de conformidad con el art. 167.1 de la Constitución. Igualmente se puso de manifiesto desde el principio la imposibilidad de presentar propuestas de veto, ya que el veto es una iniciativa que se limita al procedimiento legislativo según el art. 90.2 de la Constitución y no resulta aplicable al procedimiento de reforma constitucional, pues, como acabamos de mencionar, la aprobación de ésta requiere mayoría de tres quintos, mientras que la del veto, mayoría absoluta.

Igualmente hay que señalar en el plano procedimental, pero con fuertes implicaciones materiales, que la Mesa del Senado, si bien no por unanimidad, en línea con lo aprobado también por la Mesa del Congreso de los Diputados, acordó no admitir a trámite un total de cinco enmiendas: en uno de los casos como consecuencia de que era idéntica a otra enmienda; en otros tres casos como consecuencia de que pretendía reformas que exigían la aplicación del procedimiento agravado previsto en el artículo 168 CE, en concreto al querer modificar el artículo 2 de la Constitución y consiguientemente el Título Preliminar; al querer añadir sendas Disposiciones Adicionales vinculadas al derecho de autodeterminación o al derecho a “decidir”; y en el último caso como consecuencia de que implicaba en sí una reforma del Título X de la Constitución al pretender exigir que la reforma obligatoriamente fuera seguida de un referéndum, algo que solamente procedía si así lo hubiera requerido una décima parte de los miembros del Congreso de los Diputados o del Senado, consulta ésta que por cierto no se dio.

La reforma culminó su tramitación en el Senado y pasó a toda velocidad por

ambas Cámaras, al igual que la reforma estival del año 1992, poniendo en serias dudas la académica afirmación sobre la rigidez de nuestro texto constitucional.

### **Balance de la IX Legislatura, la crisis institucional y los retos de la X Legislatura**

El balance de la IX Legislatura, como se ha pretendido transmitir en los *Informes* elaborados durante la misma, presenta unos resultados contradictorios. Por un lado hay que destacar que la composición de la Cámara, con el partido político de la oposición ostentando una importante mayoría, ha favorecido un mayor peso político del Senado en cuanto institución, dándose la oportunidad de que se convirtiera en un foro de intenso debate político fundamentalmente durante las sesiones de control, pero también en el ejercicio de su función legislativa. A ello ha contribuido sin lugar a dudas la actitud del anterior Presidente del Gobierno que ha consolidado la práctica de someterse a la sesión de control en el Senado una vez al mes.

La contrapartida viene dada por el elemento territorial y se manifiesta fundamental, que no únicamente, en la ausencia de actividad por parte de la Comisión General de las CCAA. Hemos reiterado también en *Informes* previos que la honda crisis económica ha provocado que el debate parlamentario e incluso el quehacer legislativo haya estado focalizado principalmente en lo económico. Razonable, sin duda. No obstante, la particularidad del Senado radica en que, sin dejar de prestar esa función que el propio marco constitucional le atribuye, también realice una función que le acomode a la naturaleza territorial que la misma Constitución le atribuye. Se trata de una cuestión recurrente, de un debate eterno y de una promesa política casi obligada. Sin embargo el cambio ha venido producido en los últimos meses por el hecho de que la crisis institucional se ha trasladado al ámbito mediático y al debate ciudadano. En el plano mediático, han sido varios los artículos que en los últimos meses cuestionan la institución y, lo que es más preocupante, en la segunda vertiente, ha sido muy alto el porcentaje de votos nulos y de votos en blanco al Senado con respecto a las elecciones generales celebradas en 2008. Es cierto que no cabe interpretación de las causas por las que una persona emite el voto en blanco o nulo, pero no deja de ser significativo que entre ambos tipos de voto se haya pasado de un 4,35% en 2008 a un 9,08% en 2011.

Lo antedicho sirve para señalar que la reforma del Senado constituye, cada vez más, una necesidad ineludible. En este sentido, el Presidente del Senado, en su discurso el día de su elección, además de llamar a un respeto a los derechos de las minorías en el ámbito parlamentario, de especial significación en una Legislatura marcada por una holgada mayoría absoluta, señaló en referencia a la cuestión que nos ocupa, lo siguiente: *“Todos compartimos la percepción de que esta Cámara fue concebida en estrecha relación con el Estado de las Autonomías, que en el momento constituyente aún estaba en etapa de proyecto. Desde 1978, ese Estado se ha materializado plenamente, no así la capacidad del Senado para llevar a efecto en su totalidad la representación territorial. Durante este tiempo se han hecho esfuerzos para dar respuestas a ese reto, el tan repetido concepto de*

*la reforma del Senado. Así, se hizo la reforma del Reglamento en 1994, también en los trabajos no culminados de la legislatura de 1996. Pero el hecho es que la gran cuestión sigue estando pendiente, y yo hoy, al igual que mis antecesores, no quiero dejar de mencionarla. Y quiero dejar hoy constancia de mi predisposición para facilitar el diálogo entre los grupos parlamentarios, con la vista puesta en ese objetivo pendiente: dotar de mayor efectividad a la función de representación territorial del Senado dentro de nuestro sistema parlamentario bicameral y en el marco de nuestro modelo autonómico, porque todos somos conscientes de que solo mediante el diálogo político, sustentado en la lealtad a nuestro espíritu constitucional, se puede forjar el consenso necesario para realizar cualquier reforma en las instituciones del Estado”.*

Solamente cabe esperar a que cuando en el futuro comience la XI Legislatura, estas líneas hayan dejado de ser válidas y podamos estar hablando de que se ha dotado de verdadero contenido al art. 69.1 de la Constitución.

## LENGUAS PROPIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

---

*Lluís Aguiló Lúcia*

Durante el año 2011 apenas se ha producido normativa en materia lingüística en las CCAA con lengua propia. En cambio, sí existe una jurisprudencia abundante de la que destacaremos las Sentencias del TS de 10 y 19 de mayo que afectan de manera importante al sistema de inmersión lingüística de Cataluña, así como la Sentencia del TSJ de las Islas Baleares 886/2011, de 22 de noviembre, que produce semejantes efectos por lo que respecta al catalán en el archipiélago.

### Normativa

En relación a la normativa distinguiremos entre los Estatutos de Autonomía, Leyes y Decretos.

En cuanto a los Estatutos de Autonomía la única novedad que se produce es en el nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura (Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero), en cuyo art. 9.1, que regula las competencias exclusivas de esa Comunidad Autónoma, aparece en el punto 47: “Cultura en cualquiera de sus manifestaciones. Patrimonio histórico y cultural de interés para la Comunidad Autónoma. Folclore, fiestas y tradiciones populares. Protección de las modalidades lingüísticas propias. Academias científicas y culturales de Extremadura”.

La regulación estatutaria anterior se refería de manera más vaga a “defensa del derecho de los extremeños a sus peculiaridades culturales”. El nuevo Estatuto se refiere de manera concreta a la “protección de las modalidades lingüísticas propias” sin que, hasta el momento, el precepto estatutario haya tenido un desarrollo normativo y, por tanto, sin que haya aclaración alguna sobre esas “modalidades lingüísticas propias”.

Por lo que se refiere a la normativa ninguno de los Parlamentos de las CCAA con lengua propia ha aprobado ley alguna sobre materia lingüística. En cambio, las Cortes Generales aprobaron la Ley 19/2011, de 5 de julio, por la que pasan a denominarse oficialmente “Araba/Álava”, “Gipuzkoa” y “Bizkaia”, las demarcaciones provinciales llamadas anteriormente “Álava”, “Guipúzcoa” y “Vizcaya”.

Con esta aprobación se complementa la recuperación de las denominaciones en lengua propia de las provincias donde concurre este hecho diferenciado. Anteriormente se habían adoptado ya la Ley 2/1992, referente a Girona y Lleida; la Ley 13/1997, referente a les Illes Balears; la Ley 2/1998, referente a A Coruña

y Ourense; y la Ley 25/1999, referente a las denominaciones cooficiales de Alacant/Alicante, Castelló/Castellón y València/Valencia.

En cuanto a los decretos aprobados son un total de nueve. De ellos uno en el País Vasco y Cataluña; dos en las Islas Baleares y Navarra; y tres en Aragón.

En el País Vasco nos encontramos con el Decreto 190/2011, de 30 de agosto, por el que se establecen criterios para determinar los principios lingüísticos y las fechas de preceptividad en los puestos de trabajo docentes de formación profesional.

El Decreto establece que los criterios que se tendrán en cuenta son, entre otros, el porcentaje de euskaldunes de la zona de influencia de cada centro; la planificación lingüística del departamento en educación, universidades e investigación; la oferta de educación en euskera por parte de los centros; y la progresiva implantación de su enseñanza en cada centro docente.

En Cataluña está el Decreto 371/2011, de 19 de julio, de organización transversal de la política lingüística. Se trata de que, sin perjuicio de que la política lingüística esté atribuida funcionalmente a la Dirección General de Política Lingüística, de acuerdo con lo que era tradicional y el nuevo Estatuto de Autonomía ha reforzado, se crean instrumentos para el impulso de la política lingüística, su aplicación transversal y la coordinación interdepartamental. En este Decreto se dispone que ello se haga posible a través de la propia Dirección General, pero además mediante la Comisión Técnica de Política Lingüística y la red técnica de política lingüística.

En las Islas Baleares tenemos dos decretos. En primer lugar el Decreto 16/2011, de 25 de febrero, de evaluación y certificación de conocimiento de la lengua catalana. El Decreto tiene por objeto modificar los certificados que acreditan de manera oficial los conocimientos del catalán de la población adulta, incluidas las personas residentes fuera del dominio lingüístico. Estos certificados se hacen corresponder con el marco de referencia para la evaluación de las lenguas modernas del Consejo de Europa, estableciendo una gradación más precisa de los niveles de lengua.

El segundo decreto balear es más técnico. Mediante este Decreto 36/2011, de 15 de abril, se crea la Comisión de Toponimia de las Islas Baleares como órgano de propuesta en materia de fijación oficial de los topónimos de las islas y sobre su integración en la cartografía oficial.

En el caso de Aragón los tres decretos desarrollan provisiones establecidas en la Ley 10/2009, de 22 de diciembre, de uso, protección y promoción de las lenguas propias de Aragón. En concreto, los Decretos 87/2011 y 89/2011, ambos de 5 de abril, aprueban respectivamente los estatutos de la Academia de la Lengua Aragonesa y de la Academia Aragonesa del Catalán, de conformidad con lo establecido en el art. 15 de la referida Ley aragonesa.

Por su parte el Decreto 88/2011, de 5 de abril, aprueba las normas de organización interna y de funcionamiento del Consejo Superior de las Lenguas de Aragón, tal y como estaba previsto en los arts. 11 y 12 de la referida Ley 10/2009, de 22 de diciembre.

Finalmente en Navarra nos encontramos en primer lugar con el Decreto Foral 42/2011, de 16 de mayo, por el que se establece el currículo para la enseñanza de la lengua vasca a personas adultas en la Comunidad Foral. Al igual que en el caso del Decreto 16/2011, de 25 de febrero, de las Islas Baleares, antes reseñado, se trata de un supuesto semejante ahora en Navarra, pues su objeto es establecer el currículo para la enseñanza de la lengua vasca a personas adultas en la Comunidad Foral distinguiendo niveles de competencias que toman como referencia los del marco común europeo de referencia para las lenguas, aprobado por el Consejo de Europa.

El segundo Decreto Foral es el 133/2011, de 24 de agosto, por el que se aprueban los estatutos del organismo autónomo Euskarabidea/Instituto Navarro del Vascuence, que viene a sustituir su anterior regulación en el Decreto Foral 183/2007, de 10 de septiembre. Se modifican aspectos concretos de los estatutos aprovechando su cambio de adscripción departamental en el nuevo Gobierno navarro.

## Jurisprudencia

Sin obviar la importancia de las tres Sentencias referenciadas al principio, seguiremos una estructura territorial a la hora de analizar la jurisprudencia dictada en esta materia.

### *País Vasco*

En relación al País Vasco destacaremos en primer lugar la Sentencia del TSJ 367/2011, de 20 de mayo. En ella se desestima el recurso planteado contra la Orden de 5 de diciembre de 2008, del Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno vasco, por la que se inadmite el recurso de alzada interpuesto contra la Resolución del Viceconsejero de Educación de 22 de septiembre de 2008, por la que se dictan instrucciones sobre las condiciones de exención de la asignatura de lengua vasca y literatura en la educación no universitaria durante el curso 2008/2009; el Tribunal considera que el recurso está incorrectamente planteado.

La otra Sentencia referente al País Vasco es la del TS de 25 de mayo de 2011. En ella el Tribunal Supremo declara no haber lugar al recurso de casación interpuesto como consecuencia de que la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, con fecha 9 de octubre de 2008, desestimara el recurso dirigido contra la Orden del Gobierno vasco JUS/2544/2006, de 28 de julio, por la que se establecen las bases comunes que regirán los procesos selectivos para ingreso o acceso en los cuerpos y escalas de funcionarios al servicio de la administración de justicia.

En este sentido los dos motivos en que se basaba el recurso eran, por un lado, que en los procesos de promoción interna se entendía que la valoración de la lengua oficial del derecho propio de la Comunidad Autónoma no debe limitar sus efectos a la obtención de destino en el País Vasco, sino que también debe

repercutir en la fijación del orden del proceso selectivo a nivel estatal, es decir, el escalafón. Y el segundo motivo que se reprocha es la vulneración de la Carta Europea de Lenguas Minoritarias, más concretamente lo establecido en su art. 7 sobre el fomento/facilitación del empleo oral y escrito en la vida pública y en la vida privada y sobre el compromiso de eliminar toda distinción, exclusión, restricción o preferencia injustificada con respecto a la utilización de una lengua regional o minoritaria cuyo objetivo sea desalentar o poner en peligro el mantenimiento o desarrollo de la misma.

El Tribunal argumenta por un lado en cuanto el primer motivo que hay un dato gramatical que ya ofrece una base firme para rechazar la tesis de la administración recurrente: que el propio párrafo segundo del art. 8.2 del Real Decreto 1451/2005, habla literalmente de “pruebas optativas”, y la naturaleza inherente a las que tienen este carácter es no ser reputadas como elemento necesario para el acceso al cuerpo (por eso se permite renunciar a su realización), sino tan sólo constituir un factor para establecer un orden de prelación entre los que hayan sido seleccionados. Y sigue diciendo el Tribunal “Por otro lado, carece de justificación establecer una diferenciación tan acusada entre el acceso libre y el acceso por promoción interna cuando se trata de procesos dirigidos a otorgar a quienes ingresen por una u otra vía el mismo estatus jurídico, esto es, el correspondiente a la pertenencia a un determinado cuerpo funcional de carácter estatal; y, por lo mismo, la finalidad de una y otra vía están dirigidas, aunque lo hagan con fórmulas selectivas diferentes, a constatar las mismas actitudes y conocimientos que se consideran necesarios o imprescindibles para el desempeño de los cometidos profesionales de ese cuerpo estatal”.

Finalmente, añade el Tribunal “esa especial virtualidad que quiere darse al conocimiento de la lengua autonómica a los efectos del acceso a un cuerpo estatal representa un elemento muy principal de la regulación funcional, y es bastante dudoso que baste para ello una norma reglamentaria y pueda quedar excluido de la reserva de ley que el art. 106.2 de la Constitución dispone para la regulación del acceso a la función pública”. Por todo ello, el Tribunal entiende que no hay lugar al recurso de casación interpuesto por el Gobierno vasco contra la Sentencia que había dictado en su día la Audiencia Nacional.

### *Cataluña*

En Cataluña nos encontramos en primer lugar con una serie de Sentencias referentes todas ellas a recursos planteados contra la Orden del Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas 151/2009, de 19 de marzo, por la que se convocan pruebas selectivas para el acceso a la subescala de secretaría y intervención de la escala del personal funcionariado con habilitación de carácter estatal, publicada en el Diario Oficial de la Generalitat de 3 de abril de 2009. Son las Sentencias 874/2011, de 12 de julio; 900/2011, de 19 de julio; y 1083/2011, de 14 de octubre. En todas ellas el Consejo General de Colegios Oficiales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local recurre la referida Orden del Departamento de Gobernación y Administración Pública 159/2009, de 19 de abril, por la que se convocan las pruebas selectivas antes indicadas.



Concretamente es la referencia a la segunda prueba relativa a la acreditación de conocimientos de lengua catalana y castellana para los participantes que opten en el sistema de acceso libre. Los recurrentes entienden que no puede ser un requisito pero sí un mérito y por su parte el TSJ de Cataluña en las tres Sentencias, utilizando como base la Sentencia del TC 31/2010, de 8 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía, desestima todos los recursos, basándose precisamente en el argumento del TC referente al art. 111 del Estatuto de Autonomía. Concretamente dice el TSJ de Cataluña que “la interpretación que estamos efectuando del último inciso del art. 111 del Estatuto de Autonomía se ajusta además al cometido de la sistematización de las categorías del régimen constitucional de distribución de competencias que se recoge en la doctrina del Tribunal Constitucional”.

En segundo lugar nos encontramos con la Sentencia del TSJ de Cataluña 602/2011, de 20 de julio, en el recurso de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona, interpuesto por Convivencia Cívica Catalana, contra la Resolución ENS/226/2011, de 1 de febrero, por la que se aprueban las normas de preinscripción y matrícula del alumnado de los centros y servicios de educación de Cataluña y otros centros educativos sostenidos con fondos públicos de educación infantil, educación primaria, educación secundaria obligatoria, de bachillerato, de formación profesional, de programas de cualificación profesional inicial realizados por el Departament d’Ensenyament, artísticos, deportivos, de idiomas o de educación de adultos para el curso 2011/2012.

El argumento de la demanda se resume en que la Resolución impugnada excluye el castellano como lengua vehicular, niega el derecho a la primera enseñanza en la lengua habitual (lo que efectivamente tiene lugar en el procedimiento de atención individualizada) y la ausencia de la pregunta en los términos precisos de determinadas Sentencias indicadas, se entiende que son determinantes en la vulneración no sólo del derecho a la educación, sino también del principio de igualdad de todos los españoles.

Frente a esta pretensión se indica por parte del TSJ que incluir la pregunta por la lengua habitual en el modelo de inscripción sin duda es un medio idóneo para cumplir de forma efectiva el derecho a recibir la primera enseñanza en la lengua habitual, pero no es la única forma ni la exclusiva en que se puede satisfacer tal derecho, y entiende que el nuevo modelo de casilla introducido por la Administración, que pregunta por las lenguas que el alumno o alumna entiende, también hace posible la satisfacción del citado derecho.

Por todo ello el Tribunal acuerda desestimar el recurso contencioso especial de protección de derechos fundamentales dando la razón a la Generalitat de Cataluña de la medida adoptada.

A continuación nos encontramos con la Sentencia del TS de 19 de enero de 2011, mediante la cual se desestima el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra el Real Decreto 1/2008, de 11 de enero, que modifica a su vez el Real Decreto 326/2002, de 5 de abril, sobre régimen de nombramiento de miembros sustitutos del Ministerio Fiscal.

En el recurso se pide que se declare no conforme a derecho el reconocimiento

de una puntuación mayor que las que se otorga por los méritos consistentes en el conocimiento del derecho y la lengua propios de la Comunidad Autónoma, pues otorga carácter determinante al expediente académico y no al mérito relativo al conocimiento de la lengua oficial propia de la Comunidad Autónoma.

Frente a ello se indica por el TS que cuando se trata de provisión de plazas entre fiscales de carrera, está justificado que el conocimiento del derecho autonómico pueda ser un mérito preferente y que el conocimiento de la lengua de la Comunidad pueda ser un mérito determinante y que dichos méritos puedan valorarse de forma prioritaria, ya que el conocimiento general del ordenamiento jurídico y el específico del Derecho Penal, que son consustanciales al ejercicio de las funciones propias de fiscal, se pueden dar por supuestos al haberse acreditado con la correspondiente oposición. Pero se añade que por el contrario, en el proceso de selección de los fiscales sustitutos, ni el conocimiento del derecho autonómico ni el de la lengua propia de la Comunidad puede prevalecer sobre la acreditación de la formación jurídica que resulta imprescindible, aún cuando los fiscales sustitutos sólo cumplen plazas vacantes en una determinada fiscalía de forma provisional y transitoria.

En todo caso se recuerda respecto que tanto el Estatuto de Autonomía de Cataluña como el art. 33 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, se limitan a reconocer el derecho de opción lingüística de los catalanes en sus relaciones con la Administración de justicia y a la acreditación, por los fiscales que ocupen plaza en Cataluña, de un conocimiento suficiente del catalán y del derecho propio de Cataluña en la forma y con el alcance que la Ley determine, sin que estos preceptos impongan que el conocimiento del derecho y la lengua autonómicos tengan que ser méritos preferentes y determinantes en la selección de los fiscales sustitutos. Para todo ello se tiene en cuenta la Sentencia del TC 31/2010. Y se desestima el recurso planteado por la Generalitat de Cataluña contra el referido Real Decreto.

Por último nos encontramos con las dos Sentencias más importantes dictadas sobre Cataluña en materia lingüística. En primer lugar está la Sentencia del TS de 10 de mayo de 2011, mediante la cual el TS declara haber lugar el recurso estimando parcialmente el recurso contencioso administrativo y declarando el derecho del recurrente a que el castellano se utilice también como lengua vehicular en el sistema educativo de la Comunidad Autónoma de Cataluña, y en consecuencia y para ello se indica que la Generalitat deberá adoptar cuántas medidas sean necesarias para adaptar su sistema de enseñanza a la nueva situación creada por la declaración del Sentencia 31/2010 del TC, que considera también el castellano como lengua vehicular de la enseñanza en Cataluña junto con el catalán, incluyendo el derecho de los niños en educación infantil y en el primer ciclo de educación primaria a recibir la enseñanza de la lengua peticionada por los padres y de igual modo se declara que el modelo oficial de preinscripción en educación infantil y en el primer ciclo de educación primaria ha de preguntar por la lengua habitual a los padres o tutores de los niños preinscritos en los cursos escolares en centros sostenidos con fondos públicos.

Y la segunda Sentencia es la de 19 de mayo de 2011 respecto a la que previamente la Sala de los Contencioso Administrativo del TSJ de Cataluña había

dictado Sentencia de 2 de noviembre de 2009, desestimando el recurso interpuesto contra la Resolución de la Dirección General de Atención a la Comunidad Educativa de 16 de julio de 2007, que daba respuesta a dos escritos en los que se solicitaba que se tomasen medidas con respecto a la lengua castellana y a la enseñanza de sus hijos.

El TS declara haber lugar al recurso de casación interpuesto y estima en parte el recurso contencioso anulando la Resolución recurrida por no ser conforme con el ordenamiento jurídico y declarando el derecho del recurrente a que el castellano se utilice también como lengua vehicular en el sistema educativo de la Comunidad Autónoma de Cataluña, y en consecuencia y para ello, como ocurre en la Sentencia anterior, se insta a la Generalitat a que adopte cuántas medidas sean necesarias para adaptar su sistema de enseñanza a la nueva situación creada por la declaración de la Sentencia 31/2010, del TC, que considera también el castellano como lengua vehicular de la enseñanza en Cataluña junto con el catalán, incluyendo el derecho de los niños en educación infantil a recibir la enseñanza en la lengua peticionada por los padres.

Por todo ello el TS declara que el modelo oficial de preinscripción en la educación infantil, tal y como había indicado en la anterior Sentencia, ha de preguntar por la lengua habitual a los padres o tutores de los niños preinscritos en los cursos escolares en centros sostenidos con fondos públicos y de igual modo se declara el derecho del recurrente a que todas las comunicaciones, circulares y cualquier otra documentación tanto oral o escrita que les sean dirigidas por el centro escolar o por la Consejería de Educación, lo sean también en castellano.

### *Galicia*

En el caso de Galicia nos encontramos por un lado con un total de cinco Sentencias, todas del TSJ de Galicia, que son las siguientes: 435/2011, de 20 de mayo; 556/2011, de 25 de mayo; 849/2011, de 20 de julio; 936/2011, de 21 de septiembre; y 997/2011, de 5 de octubre. En todos estos casos se desestiman los recursos presentados por la Confederación Intersindical Gallega contra la Orden de 13 de julio de 2009, de la Consejería de Hacienda, al modificar el proceso selectivo en el ingreso de un determinado cuerpo de gestión de administradores de la Xunta de Galicia, en el que en el ejercicio primero se dice que deberá realizarse exclusivamente en lengua gallega y que cuando el proceso selectivo ya estaba en curso o al menos ya había finalizado el plazo de presentación de solicitudes para participar en él se publicó y entró en vigor la Ley 2/2009, de 23 de junio, de Modificación del texto refundido de la Ley de Función Pública de Galicia, aprobado por Decreto Legislativo de 13 de marzo, que reduce la obligatoriedad de hacer la prueba sólo en gallego para determinadas plazas que requieran un especial conocimiento de la lengua gallega. Al tratarse de unas pruebas ya convocadas, y ser decisión de la Xunta aplicar la nueva Ley, se entiende que debe hacerse una nueva convocatoria.

Frente a todas estas pretensiones de los recursos el TSJ estima el contencioso presentado por la Confederación Intersindical Gallega y entiende que la Xunta de Galicia ha actuado de manera correcta.

Por otro lado en Galicia nos encontramos con la Sentencia 985/2011, de 5 de octubre, del TSJ de Galicia, en la que la Asociación Gallega para la Libertad de Idioma, recurre a la Conselleria de Educación y Ordenación Universitaria ante la convocatoria de licencias para estudios para el curso 2008/2009 destinadas a funcionarios docentes no universitarios y en la que se aprueban las bases de concesión que establecen como requisito para optar a dicha convocatoria “acreditar la posesión, como en mínimo del Celga 4 o certificación equivalente, de acuerdo con lo dispuesto en la Orden de 16 de julio de 2007, por la que se regulan los certificados oficiales acreditativos de los niveles de conocimiento de lengua gallega (Celga). En este sentido a diferencia de las Sentencias anteriores, el TSJ desestima el recurso planteado y entiende que en estos casos sí que está perfectamente señalado el requisito de un determinado conocimiento del gallego para poder acceder a estas bases convocadas.

### *Comunitat Valenciana*

En el caso de la **Comunitat valenciana nos encontramos por un lado la Sentencia del TSJ de la Comunitat valenciana 66/2011**, en el recurso interpuesto por Acció Cultural del País Valencià, contra la Diputación de Castellón, en concreto contra el Reglamento Regulador del Servicio del Boletín Oficial de la Provincia de Castellón, de fecha 13 de enero de 2009, que ha sido publicado en dicho Boletín el 15 de enero de ese mismo año. En el mismo se indica que el Boletín Oficial de la Provincia de Castellón se publicará siempre en castellano y en su caso también lo será en valenciano cuando la administración o particular anunciante remita el texto redactado en ambas lenguas. Frente a esta pretensión el TSJ estima parcialmente el recurso planteado y declara nula de pleno derecho la obligación impuesta en el art. 4 del Reglamento impugnado de que la publicación se hará en valenciano sólo cuando la administración o el particular anunciante remita el texto redactado en ambas lenguas, obligación ésta que el TSJ deja sin efecto.

Y por otro lado, tenemos tres Sentencias del TS, todas de 4 de marzo de 2011, en los recursos de casación interpuestos por la Generalitat Valenciana contra diversas Sentencias del TSJ de la Comunitat valenciana, en las que se exime de la prueba de valenciano a todos los licenciados con el título de Filología Catalana. En este sentido el TS reitera su doctrina de Sentencias anteriores y recordando el criterio de la Acadèmia Valenciana de la Llengua, desestima los recursos planteados por la Generalitat Valenciana permitiendo que todos los licenciados con el título de Filología Catalana pueden quedar exentos de la prueba de conocimiento del valenciano.

Asimismo está la Sentencia del TS de 7 de octubre de 2011, en la que se impugna la Sentencia dictada por el TSJ que desestimó el recurso contencioso administrativo interpuesto contra la Resolución del Director General de Ordenación y Ciencias Docentes de la Conselleria de Educación de la Generalitat Valenciana, de fecha 16 de abril de 2010, que denegó su solicitud de que se confirmara el derecho constitucional de su hijo a recibir enseñanza en castellano durante los estudios de secundaria del IES de Biar. En este sentido se desestima el recurso presentado por entender que la Generalitat Valenciana ha actuado

correctamente en la aplicación de la normativa de regulación de la enseñanza del valenciano.

### *Illes Balears*

En Baleares nos encontramos con la Sentencia del TSJ de Baleares 886/2011, de 22 de noviembre, en la que declara la ilegalidad del sistema de inmersión lingüística obligatoria exclusivamente en catalán que hasta ese momento se aplicaba en la mayoría de colegios públicos y concertados de las Baleares, restablece el derecho de los padres a elegir la lengua vehicular en el castellano y catalán durante la educación infantil y el primer ciclo de primaria de sus hijos, y dictamina que el español debe ser lengua de uso normal junto al catalán de todas las actividades escolares. Para llegar a estas conclusiones el TSJ se ha basado sobre todo en la Sentencia del TC 31/2010 referente al Estatuto de Autonomía de Cataluña.

### *Navarra*

En el caso de Navarra nos encontramos con la Sentencia del TS de 31 de mayo de 2011. Esta Sentencia es fruto del recurso presentado por la Comunidad Foral de Navarra contra la Sentencia del TSJ de Navarra, en la que se impugna el acuerdo de 6 de febrero de 2006 del Gobierno de Navarra, por el que se denegó el cambio de denominación del municipio de Estella que pasa a denominarse Lizarra-Estella. En este sentido se da la razón al Ayuntamiento de Estella frente al criterio del Gobierno de Navarra que pretendía que mantuviese exclusivamente su denominación en castellano como Estella.



*Juan Antonio Carrillo Donaire*

### Rasgos generales

*Panorama político andaluz tras las elecciones locales y nacionales de 2011 y con el horizonte de las autonómicas de 2012*

Las elecciones locales de mayo supusieron que por primera vez en la historia el PP se situara como fuerza más votada en Andalucía. El PP andaluz consiguió 7,2 puntos porcentuales de distancia sobre el PSOE de Andalucía, que tan sólo alcanzó el 34% de los votos, con lo que se invierten los resultados de las elecciones municipales de 2007. Los populares obtuvieron casi 300.000 votos más que los socialistas en el conjunto de Andalucía, lo que les lleva a gobernar con mayoría absoluta en las ocho capitales de provincia andaluzas y en 12 de las otras 19 ciudades con más de 50.000 habitantes. Domina 5 Diputaciones (Almería, Cádiz, Córdoba, Granada y Málaga) y, por primera vez desde su fundación, preside la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP), aunque ésta última conquista ha sido muy reñida hasta la Asamblea de la FAMP celebrada en noviembre, donde se alcanzó un acuerdo para componer sus órganos de gobierno y turnar la Presidencia entre el PP y el PSOE por un periodo de dos años cada uno.

En las elecciones generales de noviembre se consolidó la ventaja a favor del PP, que obtuvo 33 escaños frente a los 25 del PSOE y los 2 de IU. Por provincias, el PSOE sólo obtuvo una victoria apretada en Sevilla, ganando los populares en las otras siete. Respecto de las elecciones generales de 2008, los socialistas perdieron 750.000 votos y se abrió la brecha porcentual a favor del PP, que se situó 9 puntos por encima de los socialistas.

La tónica parece mantenerse e incluso acrecentarse con vistas a las elecciones autonómicas de marzo de 2012, porque todas las encuestas de finales de 2011 sitúan al PP de Javier Arenas a gran distancia del PSOE andaluz (entre 14 y 15 puntos de distancia) y con un porcentaje de votos en torno al 49% que arrojaría una mayoría absoluta de los populares en el Parlamento. La confección de las candidaturas autonómicas estará condicionada a la elaboración de “listas cremallera” en las que deberán alternarse hombres y mujeres, después de que la STC 40/2011 haya avalado la constitucionalidad de la reforma de la Ley electoral andaluza que consagró esa obligación en pro de la paridad de los órganos representativos.

Uno de los temas que a buen seguro presidirá la campaña electoral, y sobre el que se ha vertido mucha tinta en este ejercicio, es el conocido como caso de los “ERE” (expedientes de regulación de empleo), que supuso la desviación fraudulenta desde el año 2000 a 2010 de una parte de los fondos de la Consejería de Empleo destinados a conceder ayudas directas a empresas y a sufragar ERE en los que se incluía a personas que nunca habían trabajado en la empresa afectada, que se beneficiaban así del cobro de prejubilaciones indebidas. Destapado en el curso de la instrucción del caso “Mercasevilla”, la propia Junta de Andalucía inició una investigación en el seno de la Consejería de Empleo y se personó en el caso como acusación particular. Los responsables gubernamentales iban informando del alcance del fraude: a principios de febrero eran 14 las empresas afectadas y 37 “intrusos”, cifra que rápidamente fue creciendo hasta llegar a los 76 en marzo, algunos de los cuales fueron imputados en el caso (entre ellos el ex-Consejero de Empleo Antonio Fernández) en lo que, al parecer, suponía el desvío de unos diez millones de euros entre ayudas directas a empresas y pago de prejubilaciones.

La titular del juzgado que instruye el caso acaparó todos los titulares cuando en marzo requirió las actas de todas las reuniones del Consejo de Gobierno de los últimos diez años, para comprobar si el ejecutivo autonómico era o no consciente de las irregularidades en los pagos de las prejubilaciones. En un principio, la Junta se negó a aportar dichas actas alegando que las reuniones del Consejo de Gobierno son secretas y que, por tanto, el juzgado no tenía competencias para conocer su contenido, lo que supuso el planteamiento de un conflicto de jurisdicción que tuvo que resolver la Sala especial de conflictos del TS. En su fallo de septiembre, se resolvió que las actas había que entregarlas, pero que el Gobierno podría retener la información que creyese reservada. Finalmente, a finales de septiembre, el Gobierno andaluz resolvió enviar todas las actas de los Consejos de Gobierno de los últimos diez años al juzgado. En plena campaña electoral de las elecciones generales, los ataques poniendo en duda la imparcialidad de la jueza instructora desde algún significado líder socialista provocaron la queja formal del CGPJ en lo que puede considerarse el último episodio del año de un caso que, sin duda, traerá cola en próximos ejercicios.

### *Medidas para paliar la crisis económica*

La profundización de la crisis ha motivado un conjunto de respuestas de índole legislativa y de gobierno de diverso alcance y eficacia, algunas de las cuales, por su singularidad o importancia merecen comentarse en esta sede.

Desde la perspectiva de los recursos de la Hacienda autonómica, la paralización del capítulo de ingresos y la enorme dificultad de acceso al crédito motivó, a mediados de año, una verdadera “reprogramación presupuestaria” en toda regla auspiciada por distintos factores: un claro desajuste de las previsiones de ingreso, una importante rebaja de los anticipos de financiación comprometidos por el Estado (sólo en julio se acordó una de 450 millones de euros sobre el fondo de cooperación), el aumento de los gastos de personal en casi 300 millones de euros, la necesidad de anticipar fondos a municipios en una situación



muy cercana a la suspensión de pagos, o el acuerdo comunicado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera de que la Comunidad andaluza tenía que devolverle al Estado 4.500 millones de euros recibidos de más por la liquidación del modelo de financiación.

A la vista de estas circunstancias, la Consejería de Hacienda acordó a mitad de ejercicio presupuestario un recorte del capítulo de gastos de 750 millones de euros adicionales al Presupuesto de 2011 (que prácticamente supuso la paralización de la obra pública), al tiempo que se acordaba aplazar la emisión de deuda y rebajar significativamente las operaciones de capital previstas. El lado positivo de un recorte tal fue el efecto de contención de la deuda reconocida y del déficit que, si el primer trimestre del año ya superaba la mitad del límite del 1,3% previsto, ha acabado el año por debajo de la media de las demás CCAA.

En lo que puede considerarse una réplica a la reclamación por parte del Gobierno central del excedente 4.500 millones a favor del Estado resultante de la liquidación del modelo de financiación, el Parlamento andaluz reclamaba a finales del septiembre al Gobierno central una cifra cercana a los 1.400 millones de euros por no ejecutar las previsiones de inversión de los ejercicios presupuestarios de 2008 y 2009, incumpliendo lo previsto en la Disposición Adicional 3ª del Estatuto andaluz que, como es sabido, establece que la inversión estatal en Andalucía será equivalente al peso de la población andaluza sobre el conjunto del Estado para un período de siete años.

La imperiosa necesidad de acrecentar los ingresos ha motivado reformas normativas de calado. Entre ellas destaca el segundo Decreto-ley andaluz del año, de 25 de octubre, que revivió el Impuesto sobre el Patrimonio en Andalucía para los grandes patrimonios. Como es sabido, la Ley 18/2010, de 16 de julio, dispone que el alcance y condiciones de la cesión de tributos del Estado serán las establecidas en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, del sistema de financiación de las CCAA de régimen común. Al amparo la misma, las CCAA tienen competencias para regular el mínimo exento del Impuesto sobre el Patrimonio, el tipo de gravamen y deducciones y bonificaciones en la cuota, que se aplicarán sobre las establecidas por el Estado. Este mínimo exento estaba regulado para Andalucía en el Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de tributos cedidos. Se recordará, no obstante, que esta medida perdió su virtualidad práctica como consecuencia de la entrada en vigor, con efectos desde el 1 de enero de 2008, de la bonificación general de la cuota íntegra introducida por la Ley 4/2008, de 23 de diciembre, que –entre otras medidas tributarias– suprimió el gravamen del Impuesto sobre el Patrimonio. Sin embargo, mediante el Real Decreto-ley 13/2011, de 16 de septiembre, el Gobierno central reestableció el Impuesto sobre el Patrimonio para los ejercicios 2011 y 2012 para los contribuyentes con mayor capacidad económica, pues subía el mínimo exento a 700.000 euros. Por su parte, el Decreto-ley andaluz 2/2011 recupera para Andalucía de manera efectiva su capacidad normativa en la materia y, con efectos desde 1 de enero de 2011, incrementa en un 10% los tipos aplicables fijados por Real Decreto-ley 13/2011 a partir del mínimo exento de 700.000 euros, lo que significa que, para el tramo más elevado, en Andalucía se aplicará un tipo del 2,75% sobre la base liquidable frente al 2,5% estatal.

Como resultado de la tramitación de este Decreto-ley, el Parlamento autonómico aprobó la Ley 17/2011, de 23 de diciembre, que, además de modificar en el sentido indicado el Texto Refundido de las disposiciones de la Comunidad Autónoma en materia de tributos cedidos, aprovechó para modificar seis leyes más: la Ley de medidas fiscales para la reducción del déficit público y la sostenibilidad, la Ley 9/2007 de Administración de la Junta de Andalucía, la Ley 1/2011 de reordenación del sector público de Andalucía, el Programa de Transición al Empleo de la Junta de Andalucía PROTEJA y la Ley del Juego y Apuestas; aparte de incrementar las deducciones del Impuesto sobre los Depósitos de Clientes que han de liquidar las entidades de crédito creado por la Ley 11/2010, de 3 de diciembre.

También desde la perspectiva de acrecentar los recursos de la Hacienda autonómica es de resaltar que, en el actual contexto de crisis, la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2012 haya previsto un incremento del 1,2% de los ingresos tras dos años de descenso (32.020 millones de euros). El mantenimiento de las partidas de sanidad y el incremento de las de educación en dos puntos y medio se hace a costa de sacrificar la inversión de obras públicas, que bajan un 10% respecto del año anterior.

La principal fuente de subida de las previsiones presupuestarias es una reforma impositiva al alza en la que se prevén subidas de hasta cinco impuestos con el objetivo de recaudar 227 millones más durante 2012 y llevar al límite legal el endeudamiento, que crecerá hasta un 33% respecto del ejercicio anterior mediante un aumento significativo de las operaciones de crédito. Todo ello sin poder rebasar el 1,3% del PIB regional, que es el techo de déficit para 2012.

Junto al restablecimiento del Impuesto de Patrimonio ya comentado, Andalucía opta por equilibrar su presupuesto mediante otras subidas impositivas. El Impuesto de Sucesiones y Donaciones se aumenta en sus dos últimos tramos, correspondientes a las grandes herencias (a partir de 950.000 euros). En cuanto al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales se incrementa el tipo impositivo con carácter progresivo. El impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados sube dos décimas y pasa del 1% al 1,2%. En los impuestos especiales, aumentará el tipo correspondiente a algunos medios de transporte (vehículos de lujo, buques de recreo o avionetas), que pasa del 13,2% al 13,8%. Además, se prohíbe que se puedan pagar las liquidaciones y deudas tributarias en metálico para evitar fraudes.

Desde la perspectiva de la contención del gasto, y en línea con los recortes presupuestarios antes expuestos, destaca la aprobación del Decreto-ley 3/2011, de 13 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes sobre prestación farmacéutica del sistema sanitario público. La pretensión principal de esta norma es reducir el gasto farmacéutico, que representa el 20% del gasto sanitario, mediante la plena implantación de la prescripción farmacológica por principio activo (medicamentos genéricos). Actualmente, el 88% de las recetas de los centros sanitarios de la Comunidad se emiten por este sistema, que comenzó su implantación en 2001 y desde entonces ha permitido reducir la factura farmacéutica en 1.000 millones de euros en la última década y ahorrar 119 millones sólo en 2010. La experiencia andaluza ha servido de base a la implantación de

este modelo de prescripción al conjunto del Sistema Nacional de Salud a través del Real Decreto-ley 9/2011, de 19 de agosto. El Decreto-ley andaluz persigue el doble objetivo de disminuir el gasto público en medicamentos y productos sanitarios, de un lado; y, de otro, contribuir a la mejora de la dispensación, al evitar cambios de presentación en los envases. El ahorro anual estimado con al aplicación de esta medida está comprendido entre 40 y 200 millones de euros. Para la consecución del primero de esos objetivos se establece la adjudicación por convocatoria pública de los medicamentos dispensados en las farmacias andaluzas a los usuarios que acudan con una receta por principio activo. De este modo se pretende un importante ahorro, dado que la adquisición de 190 millones de envases de medicamentos al año para ocho millones de usuarios supone bonificaciones por parte de la industria farmacéutica.

Finalmente, por lo que hace a la incentivación de la iniciativa privada destaca la aprobación de la Ley 4/2011, de 6 de junio, de medidas para potenciar inversiones empresariales de interés estratégico para Andalucía y de simplificación, agilización administrativa y mejora de la regulación de actividades económicas, que es resultado de la tramitación parlamentaria del Decreto-ley 7/2010, de 28 de diciembre, y que –como su antecedente– nace directamente del afán por contener algunos efectos de la crisis. Reordenando las previsiones de aquel Decreto-ley, la Ley contempla una serie de medidas que podrían agruparse en dos bloques. Por una parte, las dirigidas a agilizar la ejecución de grandes proyectos de inversión empresarial que puedan contribuir al cambio de modelo productivo y, por otra, las orientadas a facilitar la generación de tejido empresarial y, en particular, de pequeñas y medianas empresas para dinamizar el desarrollo local y la creación de empleo, tanto por cuenta ajena como con carácter de autónomo. Sin embargo, este último objetivo sigue siendo el talón de Aquiles de la economía andaluza, que alcanzó a finales de 2011 la alarmante cifra de 1,23 millones de parados, lo que supone superar el 30% de la población activa (que es tanto como decir que uno de cada tres andaluces en edad de trabajar está parado). Además, casi la mitad de los desempleados (el 48%) lleva más de un año en esa situación, y casi el 55% del total es menor de 25 años.

### *Secuelas de la reordenación del sector público*

La política de recortes se complementa con la reordenación y adelgazamiento del sector público, que en Andalucía vio la luz el curso pasado con la aprobación del polémico Decreto-ley 5/2010, de 27 de julio. En este sentido ha de señalarse que en 2011 se ha aprobado la Ley 1/2011, que resulta de la tramitación parlamentaria del mencionado Decreto-ley 5/2010 y del posterior Decreto-ley 6/2010, de 23 de noviembre, por el que se intentaron dulcificar las consecuencias más contestadas del primero. En este sentido se recordará que la reacción ante el Decreto-ley 5/2010 fue tan intensa como el alcance de la propia reforma que se proponía. Todos los sindicatos y una gran mayoría del funcionariado andaluz rechazaron de inicio la norma, considerándola contraria al estatuto básico del empleado público. Las quejas y movilizaciones entre los empleados públicos se sumaron al recurso de inconstitucionalidad deducido por el PP andaluz contra el Decreto-ley a finales del año pasado y han continuado a lo largo de éste. Por

otra parte, el sindicato CSI-CSIF interpuso un recurso contencioso-administrativo ante el TSJ de Andalucía por la vía especial de protección de derechos fundamentales contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno que acompañaba al Decreto-ley, lo que fue secundado por otros sindicatos minoritarios. En abril de este año, el Consejo de Gobierno aprobó los estatutos de las ocho Agencias en las que se agrupan hasta 114 entes instrumentales. A renglón seguido, los sindicatos minoritarios y determinadas Asociaciones de funcionarios recurrieron ante el TSJ de Andalucía los Decretos que aprobaban esos Estatutos, por lo que la judicialización del asunto ha seguido engrosando durante este ejercicio.

En 2011 se han conocido los primeros pronunciamientos de TSJ andaluz sobre el caso. Una sentencia de 16 de septiembre de 2011 desestimó el recurso contencioso-administrativo contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno antes aludido, rechazando la vulneración de los derechos constitucionales a la negociación colectiva, a la igualdad y al cumplimiento de los principios de mérito y capacidad en el acceso a la función pública invocados. Sin embargo, el TSJ tumbó en dos sentencias de 2 y 15 de noviembre los traspasos de personal a algunas de las Agencias de nuevo cuño, anulando parcialmente los Decretos de reordenación y traspaso del personal y dando la razón a los sindicatos y a las Asociaciones de funcionarios recurrentes en que dichos traspasos suponían una infracción de los principios y normas que rigen el acceso al empleo público.

### *La anulación de las competencias estatutarias sobre el Guadalquivir*

Como es sabido, el art. 51 del Estatuto de Autonomía de 2007 dispone que “la Comunidad Autónoma de Andalucía ostenta competencias exclusivas sobre las aguas de la Cuenca del Guadalquivir que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la planificación general del ciclo hidrológico, de las normas básicas sobre protección del medio ambiente, de las obras públicas hidráulicas de interés general y de lo previsto en el art. 149.1.22 de la Constitución”. El Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura presentó en junio de 2007 un recurso de inconstitucionalidad contra dicha previsión estatutaria por considerarla contraria al art. 149.1.22º de la Constitución, donde se reconoce que las competencias son exclusivas del Estado para las aguas de los ríos que discurren por más de una Comunidad Autónoma.

Por otra parte, se recordará que el Real Decreto 1666/2008, de 17 de octubre, arbitó el traspaso de las competencias estatales sobre de la cuenca del Guadalquivir a la Junta de Andalucía con efectos de 1 de enero de 2009; y que en julio de 2010 se aprobó la nueva Ley de Aguas para Andalucía, en cuyo Preámbulo se afirma que, con el traspaso del Guadalquivir “*se han ampliado las competencias exclusivas de la Administración Autonómica a una gran parte del territorio andaluz, lo que tiene su reflejo en el ámbito de aplicación de la Ley y en la división en demarcaciones hidrográficas que aparece en la misma*”. Todo ello suponía, en suma, situarse en el plano de superar el principio de unidad de cuenca tal como quedó interpretado por la STC 227/1988.

Pues bien, toda esta arquitectura institucional y competencial ha sido tum-bada por la STC 30/2011, de 16 de marzo, que resuelve el recurso de inconsti-

tucionalidad aludido declarando al inconstitucionalidad del Estatuto andaluz en este punto por considerar, en esencia, que la atribución de competencias exclusivas que efectúa el Estatuto impide que las reservadas al Estado por la CE y ejercidas por éste a través de la legislación estatal en materia de aguas desplieguen la función integradora y de reducción a la unidad que les es propia. La sentencia sostiene que el citado art. 51 del Estatuto rompe el principio de unidad de cuenca al acoger *“un modelo de gestión fragmentada de las aguas pertenecientes a una misma cuenca hidrográfica intercomunitaria”* y proponer que *“una parte de las aguas”* del Guadalquivir sea competencia de Andalucía y otra parte de esa misma cuenca sería exclusiva del Estado. El TC afirma que *“no parece lo más razonable compartimentar el régimen jurídico y la administración de las aguas de cada curso fluvial y sus afluentes en atención a los confines geográficos de cada Comunidad”*. El Constitucional declara, por tanto, nulo por inconstitucional el art. 51 porque *“al compartimentar el régimen jurídico y la administración de las aguas pertenecientes a una misma cuenca hidrográfica supracomunitaria, como es la del Guadalquivir, el citado precepto vulnera el art. 149.1.22ª de la Constitución española”*. A este fallo se sumaron las sentencias de junio del TS que declararon la nulidad del Real Decreto de 2008 que acordaba el traspaso de competencias sobre la cuenca resolviendo los recursos contencioso-administrativos planteados contra el mismo por las CCAA de Extremadura y de Castilla-La Mancha.

Es fácil de imaginar el revuelo político e institucional que suscitó este fallo. A pocos días de conocerse el mismo, los Gobiernos andaluz y estatal comenzaron una serie de encuentros para alumbrar fórmulas que mitigaran los efectos de la declaración de inconstitucionalidad y facilitar que Andalucía pudiera mantener el mayor peso posible en la gestión de la cuenca. Así se acordó una encomienda de gestión transitoria a favor de la Junta de Andalucía que acordaban los dos Presidentes, el del Gobierno central y el autonómico, en una reunión celebrada el 21 de marzo en el Palacio de La Moncloa y poco después articuló la Comisión bilateral de traspasos mediante la aprobación de un Convenio bilateral, el 7 de abril, por el que se encomendaba por seis meses la gestión del Guadalquivir a la Junta de Andalucía. Ya en junio, la Junta descartó prolongar la encomienda y, próximo a cumplirse su vencimiento a principios de octubre, y tras barajar diversas opciones más o menos imaginativas –que iban desde fórmulas organizativas de cogestión hasta la división del río en tramos–, se hizo evidente el bloqueo de la negociación y a finales del mismo mes se acordó la recuperación por parte del Estado de todas las competencias sobre el río transferidas en 2008. Proceso que cerró el Real Decreto 1498/2011, de 21 de octubre, poniendo en evidencia –a la postre– que no había otra solución jurídica que la vuelta a nuestro modelo histórico de gestión unitaria de las cuencas encomendado a las confederaciones hidrográficas.

La decisión de revertir los medios y competencias transferidas concluía una etapa de confusión alimentada dos meses antes por la modificación de la Ley de Aguas mediante el Real Decreto-ley 12/2011, de 26 de agosto, para que las CCAA pudiesen asumir competencias en materia de policía de dominio público hidráulico (lo que, en principio, sólo sería aplicable para Cataluña, Aragón y Andalucía que son las únicas que lo tienen previsto en sus Estatutos), que per-

seguía dar cobertura al limbo jurídico en el que quedaban las actuaciones que la Junta había adoptado en ese ámbito (otorgando autorizaciones y concesiones e imponiendo sanciones) desde que recibió las competencias sobre el Guadalquivir.

La devolución de las competencias sobre el Guadalquivir al Estado, incluidas las que la Junta ejercía en materia de policía demanial, no parece que vaya a ser, sin embargo, el último episodio de esta saga; y es que a principios de noviembre el Parlamento andaluz tramitaba, con el voto favorable de todos los Grupos parlamentarios, una proposición para que el Estado vuelva a delegar todas las competencias sobre el río por la vía del art. 150.2 de la Constitución, mediante una ley orgánica de transferencia o delegación cuya aprobación de solicitaría al Congreso de los Diputados. Sin embargo, es muy discutible que tal iniciativa pueda prosperar en términos estrictamente jurídicos, pues una transferencia así volvería a romper el principio de administración unitaria de las cuencas que el TC ha situado sólidamente a la cabeza de la gestión del agua.

### *La reforma de las Cajas de Ahorro en Andalucía*

Mediante el Decreto-ley 1/2011, de 26 de abril, se modificó la Ley andaluza 15/1999, de 16 de diciembre de Cajas de Ahorro. Al acordar el Parlamento de Andalucía, tras su convalidación, su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, se aprobó la Ley 6/2011, de 2 de noviembre, que acoge, sin variaciones dignas de mención, la reforma operada por el citado Decreto-ley.

El objetivo fundamental de esta reforma es adaptar la legislación andaluza sobre de Ahorro a los cambios introducidos en el régimen básico estatal por el Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros, que ha pretendido articular el fortalecimiento de las Cajas de Ahorro y facilitar su flujo de crédito a través de la capitalización de estas entidades y de la profesionalización de su gestión mediante la reforma de sus órganos de gobierno.

Para reforzar la capitalización, la reforma andaluza, en consonancia con la estatal, regula los Sistemas Institucionales de Protección (SIP) como estructuras fusionadas de capitalización de las Cajas; el ejercicio indirecto de la actividad financiera de las Cajas a través de entidades bancarias, mediante la cesión de sus activos a un banco; y la transformación de las Cajas en fundaciones de carácter especial para la gestión de la obra social. La adopción de cualquiera de estos tres modelos organizativos requerirá su aprobación por una mayoría reforzada de dos tercios en la Asamblea General de la Caja. En el caso de las dos primeras opciones, se requiere la autorización adicional de la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia, mientras que la tercera (la transformación de la Caja en Fundación para la gestión de la obra social) ha de ser autorizada por el Consejo de Gobierno. En este último caso se prevé, además, que la Caja que se convierta en fundación de carácter especial quede bajo el protectorado de la Consejería, que tendrá derecho a designar un representante en su Patronato. Este órgano, integrado por un máximo de 20 miembros, deberá reflejar en su composición

la misma proporcionalidad de grupos públicos y privados que figuraban en los órganos de gobierno de la Caja transformada. Los representantes originarios podrán formar parte del primer Patronato de la nueva fundación y permanecer en el cargo por el tiempo que les reste hasta la finalización de sus mandatos.

En ese contexto organizativo, uno de los extremos más delicados es la fijación de los porcentajes de representación de los diferentes grupos en los órganos de gobierno que, en la Ley andaluza quedan del siguiente modo: las Corporaciones municipales reducen su proporción del 22% al 15%, mientras que la Junta de Andalucía pasa del 15 al 12%. Por el contrario, incrementa su peso (del 8% al 18%) el grupo englobado bajo la denominación “otras Organizaciones”, en el que se incluyen los colectivos con representación en el Consejo Económico y Social de Andalucía (empresarios, sindicatos, economía social y consumidores, entre otros). Por su parte, mantienen la misma representación los impositores (27%), los empleados (15%) y las entidades fundadoras (13%). No obstante, en el caso de que en este último grupo se incluyan también entidades privadas, su cuota participativa será del 18%, reduciéndose la representación de los impositores y del grupo “otras Organizaciones” al 25% y al 15%, respectivamente. Asimismo se establece la obligación de invertir en obra social a las Cajas que no tengan domicilio social en Andalucía en función de su actividad.

La reforma se aprueba cuando el viejo sueño de un sistema financiero andaluz potente en torno a una sólo Caja se había esfumado. Ninguno de los planes de fusión para crear una gran Caja andaluza han salido y las más importantes de ellas (*Unicaja*, *Cajasol* y *CajaGranada*) habían derivado sus negocios a un banco y se habían aliado con entidades de fuera de la Comunidad con anterioridad a la aprobación de la nueva Ley.

Asimismo, la aprobación de esta reforma coincide con la resolución por el TC, por medio de la STC 118/2011, de 5 de julio, de recurso de inconstitucionalidad planteado por la Junta de Andalucía contra la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero. Se recordará que la cuestión controvertida en este caso eran las competencias estatales y autonómicas en materia de organización de las Cajas de Ahorros. Por una parte, la sentencia considera que se incardinan en la competencia estatal los límites a la participación pública en los órganos de gobierno de las Cajas y a la participación de grupos de impositores y empleados, así como la irrevocabilidad de los mandatos de vocales y Consejeros generales. En cambio, estima el recurso con respecto a la impugnación de los límites máximos y mínimos del periodo de nombramiento de los vocales del Consejo de Administración y de los Consejeros generales, de la duración máxima del mandato y de las restricciones a la reelección, por considerar que no son básicos y que la competencia para regular estos aspectos es autonómica. Más concretamente, la sentencia declara que “*las competencias sobre la organización interna de las cajas de ahorros fundadas por la Iglesia católica con domicilio en Andalucía que tengan su sede en Andalucía pertenecen, al igual que respecto a las demás cajas de ahorro, a dicha comunidad autónoma, siempre con sumisión a lo dispuesto en la legislación básica estatal sobre la materia*”. De este modo se resuelve el conflicto suscitado hace nueve años por el control de *CajaSur*, por entender el Gobierno de la Junta que se le

arrebatában sus competencias sobre la Caja cordobesa controlada entonces por la Iglesia católica. Dos años después de la aprobación de la Ley recurrida, el Gobierno central promovió un nuevo cambio legal y *CajaSur* regresó a la tutela de la Junta. A cambio, el entonces Consejero de Economía y hoy Presidente José Antonio Griñán, concedió a la Iglesia católica el 30% de representación en los órganos de gobierno, en lugar del 13% del resto de las entidades fundadoras. No obstante, la resolución del conflicto competencial resulta muy extemporánea a este trasfondo, pues ya no existe *CajaSur*, que –como es sabido– fue intervenida y luego vendida mediante subasta a la vasca BBK.

### *La reforma de la PAC y otras cuestiones trascendentes para el sector primario andaluz*

La actual política agrícola de la Unión Europea (PAC) contiene varios instrumentos de fomento, especialmente dentro del Reglamento (CE) núm. 1698/2005 del Consejo, de 20 de septiembre, relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). Andalucía es la primera región española y la cuarta europea en el volumen de las ayudas recibidas. El reparto de esos fondos, contenidos en el Programa de Desarrollo Rural Sostenible de Andalucía para el periodo 2010-2014, sigue las líneas de actuación de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, cuyo objetivo fundamental es alcanzar, en los ámbitos rurales, un desarrollo económico y social asociado a la mejora de la renta agraria y a mitigar el peligro de la despoblación y del abandono del sector primario.

Desde Andalucía, tanto las autoridades como el conjunto del sector sienten de forma prácticamente unánime que la reforma de la PAC presentada el 12 de octubre para el periodo 2012-2020 por la Comisión Europea desmorona en buena medida esos objetivos y repercute de forma muy desfavorable en los intereses de la región. Las claves de la reforma son conocidas: supone un recorte del presupuesto agrícola en un 12%, que puede suponer un recorte del 20% del total de las ayudas; introduce una tasa plana y homogénea de ayuda por superficie (no por producción como hasta ahora, lo que constituye sin duda el aspecto más polémico de la reforma para Andalucía porque pone contra las cuerdas al olivar), que además sustituye a los derechos históricos (lo que en algunos casos implicará recortes de hasta el 60% en las ayudas que se venían recibiendo); plantea repartir el 30% de las ayudas en base a buenas prácticas medioambientales (que beneficiará a la agricultura ecológica, que hasta ahora era la hermana pobre de la PAC); no establece mecanismos de regulación de mercados ni de los precios como complemento de la política de ayudas, algo que el sector considera imprescindible; y, finalmente, fija el techo máximo de las ayudas en 300.000 euros por beneficiario, con recortes adicionales según los tramos. Frente a esta propuesta, calificada como “hachazo mortal” para la agricultura por la entonces Ministra de Medio Ambiente y rechazada de pleno por la Consejería de Agricultura de la Junta, las Asociaciones agrarias avanzan una pérdida del 10% del empleo agrario en un sector muy castigado ya por el recorte de beneficios y la caída de precios en los últimos años.



El sector primario andaluz se ha visto convulsionado durante el ejercicio por otros acontecimientos negativos de diversa índole, entre los que ocupa un lugar muy destacado la llamada “crisis del pepino”. El día 22 de mayo de 2011 la Administración alemana comunicó a través del Sistema de Alerta Precoz y Respuesta de la red comunitaria de vigilancia epidemiológica y de control de las enfermedades transmisibles, un brote alarmante de una mutación poco frecuente de la bacteria “*Escherichia coli*” (*E.coli*), que resultó mortal en algunos casos focalizados en Hamburgo. Las autoridades alemanas transmitieron a los medios de comunicación que los pepinos procedentes de Andalucía eran los causantes de la infección. Inmediatamente después la Comisión Europea, previa advertencia a la Agencia española de Seguridad Alimentaria y Nutrición -AESAN-, comunicó a través del Sistema de Alerta Rápida para Alimentos y Piensos el brote, situando su origen en dos empresas productoras de nuestro país.

La Junta de Andalucía cifró en más de 75 millones de euros las pérdidas provocadas en el sector hortofrutícola desde que se desatara la alerta hasta que se rechazara el origen andaluz de la misma. La Federación Española de Asociaciones de Productores y Exportadores estimaba pérdidas superiores a los 200 millones de euros y 80 millones de kilos de fruta y hortaliza desaprovechados y una caída de precios en el sector de hasta el 50%; sin mencionar los daños, que por invisibles son incuantificables, en la credibilidad del sistema de producción y distribución de todos los productos del sector hortofrutícola andaluz. Por ello, los productores empresarios no han descartado, en ningún momento, la posibilidad de presentar acciones individuales y colectivas contra Alemania por el “incumplimiento de la normativa europea en materia de seguridad alimentaria”, en concreto por la incorrecta aplicación del principio de precaución, alentados incluso por el propio Gobierno andaluz. Por lo que se refiere al Gobierno central, la inicial exploración de las vías jurídicas existentes llevó a la Abogacía General del Estado a estudiar, según el Ministro de Justicia, la posibilidad de interponer el recurso por incumplimiento previsto en los arts. 258 a 260 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, por no haberse actuado con la debida prudencia en la puesta en marcha de la alerta temprana. Bruselas, ante la insistencia de los eurodiputados españoles barajó distintas opciones de compensación. Una de ellas, la adopción de medidas urgentes para el sector de frutas y hortalizas consistente en ayudas provenientes de fondos del presupuesto de la PAC que se concretó en una oferta por parte del Comisario de Agricultura de 210 millones de euros.

En todo caso, lo que ha revelado la “crisis del pepino andaluz” es la fragilidad de un sistema de alarma temprana que, queriendo evitar los riesgos a la salud, puede ser fuente de riesgos de diversa índole, en este caso económica. Por eso, el sector ha recibido esperanzado la Ley andaluza 2/2011, de 25 de marzo, de calidad agroalimentaria, que refuerza las obligaciones de trazabilidad y de gestión de calidad, que son una herramienta fundamental en el seguimiento y localización de las diferentes partidas en supuestos de crisis alimentaria.

El sector pesquero, sumido en una profunda crisis desde hace varios años, no ha ido a la zaga de las noticias negativas en este ejercicio. Si en pleno verano el sector se oponía frontalmente a la propuesta de la Comisaría Europea de re-

ducir drásticamente la explotación de los caladeros atlántico y mediterráneos mediante un recorte muy significativo de las capturas hasta 2015, el remate fue la negativa que el 14 de diciembre dio el Parlamento Europeo a la renovación del acuerdo de pesca de 2006 celebrado con Marruecos (según el cual la Unión Europea daba 36 millones de euros anuales a ese país a cambio de 120 licencias de pesca, de las que 100 eran para la flota española, correspondiendo casi la mitad de ellas a barcos andaluces). La noticia se vivió como un auténtico mazazo en el sector, porque en la práctica se traduce en una prohibición para los barcos españoles, especialmente andaluces, de recalar en los caladeros marroquíes y saharauis.

Finalmente, es de destacar la aprobación de un texto normativo largo tiempo deseado: la Ley 5/2011, de 6 de octubre, del olivar. El olivar andaluz representa la tercera parte del olivar europeo y produce el 40% del aceite y el 20% de la aceituna de mesa en el mundo. La producción de aceite de oliva en la Comunidad Autónoma supone el 80% de la nacional y supera el millón de toneladas anuales. Las nuevas plantaciones orientadas a la búsqueda de la productividad y a la mecanización de la recolección, junto con el riego de olivares tradicionales, son la base de este espectacular aumento de la producción oleícola. Tanto es así que en las últimas campañas el principal problema del sector es que las existencias superan ampliamente a la demanda, lo que explica que para frenar las caídas de precios que ello representa, los productores vengyan reclamando de la Administración que les permita el almacenamiento privado para retener aceite en origen y forzar así la subida de los precios, algo que las instituciones europeas no permiten (salvo razones muy excepcionales) y han continuado aplazando durante 2011, pero que las autoridades autonómicas y estatales ven con buenos ojos.

### Actividad legislativa

Una de las consecuencias más significadas que ha tenido la celebración del debate sobre el estado de la Comunidad de este año (los días 29 y 30 de junio) fue la de recargar la agenda legislativa del Parlamento andaluz en el tramo final de la presente legislatura que, a resultas de las propuestas formuladas en dicho debate por el Presidente de la Junta de Andalucía, triplicó el número de leyes que entonces estaban en tramitación. Ello ha traído como resultado la aprobación de 18 leyes a lo largo del año, 14 de las cuales se han aprobado en los últimos cuatro meses del ejercicio, hasta el punto de producirse el inusitado hecho de que un mismo Boletín Oficial, el del último día del año, contuviese seis leyes, incluida la de Presupuestos.

#### *Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del sector público de Andalucía*

Como antes se ha recordado, el Decreto-ley 5/2010, de 27 de julio, puso en marcha una reordenación del sector público andaluz extraordinariamente polémica. La norma se situaba en línea con el objetivo de rebajar el déficit autonómico adelgazando el sector público andaluz y de racionalizar la Administración autonómica, titular de un sector público muy inflacionado (con casi cuatrocientas

entidades vinculadas o dependientes de la Administración de la Junta antes de la reforma). El Decreto-ley se acompañaba de un Acuerdo del Consejo de Gobierno, de la misma fecha, que explicaba dicha reordenación en torno a tres ejes: a) la reducción del número de entidades instrumentales de la Administración autonómica mediante operaciones de integración, fusión, absorción y extinción; b) la simplificación de la estructura periférica de la Administración instrumental; y c) la mejora de gestión de la información, de los recursos humanos y a la gestión económico-financiera del sector público. El Decreto-ley plasmaba estos objetivos con base en una “agencialización” generalizada de muchos organismos y entidades que se concentraban o refundían, en no pocos casos, en torno a una nueva Agencia pública empresarial, que emergía como ente instrumental prácticamente único en algunas Consejerías. La medida, que afectaba a más de 20.000 empleado públicos, provocaba un trasvase de personal en una doble dirección: funcionarios que pasaban a las nuevas Agencias y laborales adscritos a entidades y empresas a extinguir que pasaban también a las Agencias.

En este orden de cosas, también se recordará que la presión sindical y el conflicto laboral desatado por los funcionarios forzó que a finales de 2010 la Junta de Andalucía negociase la reforma del que ya se conocía popularmente como “el decretazo”. La reforma se pactó con los dos sindicatos mayoritarios de la Mesa General de Negociación del Empleado Público de la Administración de la Junta de Andalucía, UGT y CCOO, pero contó con la oposición de los minoritarios y un sector importante del funcionariado, que siguieron pidiendo la retirada de la medida. Fruto de las mencionadas negociaciones es el Decreto-ley 6/2010, de 23 de noviembre, de medidas complementarias del Decreto-ley 5/2010, que en el momento de su convalidación parlamentaria a finales de año inició su tramitación como proyecto de Ley y que, al cabo, ha dado lugar a la aprobación de la Ley 1/2011, de 17 de febrero.

La dulcificación de las medidas más impopulares del “decretazo” queda tras la Ley 1/2011 en lo siguiente. Respecto a los funcionarios, la Ley garantiza el carácter voluntario de su incorporación. En el caso de que se integren como personal laboral, quedarían en la situación administrativa de excedencia voluntaria por prestación de servicios en el sector público andaluz. De reingresar al servicio activo, les será reconocido el trabajo desarrollado en las Agencias para los concursos de méritos y también a efectos de reconocimiento de trienios. De igual modo se garantiza la voluntariedad de la integración del personal laboral de la Administración General en las Agencias. Por su parte, el personal laboral de las entidades instrumentales que se extinguen o transforman se integrará en las nuevas agencias resultantes de estos procesos. Para adquirir, en su caso, la condición de personal funcionario o laboral de la Administración General, estos trabajadores deben participar en las pruebas selectivas de acceso libre que se convoquen.

*Ley 2/2011, de 25 de marzo, de Calidad Agroalimentaria y Pesquera de Andalucía*

El auge de las denominaciones de calidad y de la certificación en el sector

agroalimentario y pesquero es patente en los últimos años. La certificación de la calidad a cargo de organismos independientes de control dedicados a la inspección, análisis y certificación de alimentos se ha convertido en un elemento decisivo de la competitividad en unos mercados agroalimentarios y pesqueros cada vez más globalizados y exigentes, con una distribución muy concentrada y una Política Agraria Común menos intervencionista. Por otra parte, las recurrentes “crisis alimentarias”, de las que este año hemos tenido un fugaz pero intenso episodio en relación con el “pepino” almeriense, hacen que los consumidores exijan mayores garantías de calidad. Y el mayor conocimiento y concienciación alimentaria del consumidor hace que éste demande cada vez más productos con características diferenciales; producidos, además, con el menor impacto medioambiental posible.

Consciente de esta clara orientación del mercado, esta Ley regula las actuaciones de los organismos que realizan controles específicos de la calidad incluyendo en ellos la toma de muestras, así como las de los laboratorios que participan en la obtención de los resultados que sirven para la caracterización, clasificación y evaluación de los productos, asignación de calidades y valoración del cumplimiento de los pliegos de condiciones para la certificación. Asimismo establece determinaciones de trazabilidad y gestión de calidad, que constituyen una herramienta fundamental en el seguimiento y localización de las diferentes partidas, a la vez que permiten a los operadores demostrar las declaraciones que, referidas a las características de sus productos, puedan realizar en su etiquetado.

*Ley 3/2011, de 28 de abril, por la que se modifica la Ley 1/1988, de 17 de marzo, de la Cámara de Cuentas de Andalucía*

La modificación de la Ley de la Cámara de Cuentas fue consensuada en mayo de 2010 entre PSOE-A y PP-A, que atendían así el requerimiento manifestado desde el propio órgano por adaptar su Ley reguladora de 1988 a la evolución de la actividad fiscalizadora, el incremento de la especialización de sus contenidos y la conveniencia de reforzar los mecanismos de coordinación de la actividad de auditoría del sector público en Andalucía. No obstante, la reforma se centra más en cuestiones institucionales y organizativas, justificada en la reserva de Ley estatutaria (art. 130 EAA), remitiendo esas cuestiones más sustantivas al ulterior desarrollo reglamentario, que ha de traducirse en la reforma del Reglamento de Organización y Funcionamiento. En realidad la Ley se centra en definir las funciones de un órgano de nuevo cuño, la Vicepresidencia de la Cámara, y de ajustar sus competencias con las del Consejero mayor, que pasa ahora a denominarse Presidente, y con las de los Consejeros.

*Ley 4/2011, de 6 de junio, de medidas para potenciar inversiones empresariales de interés estratégico para Andalucía y de simplificación, agilización administrativa y mejora de la regulación de actividades económicas en la Comunidad Autónoma de Andalucía*

Esta Ley es resultado de la tramitación parlamentaria del Decreto-ley 7/2010,

de 28 de diciembre que, como antes vimos, era una norma coyuntural de medidas anticrisis.

*Ley 5/2011, de 6 de octubre, del olivar de Andalucía*

Presente en forma silvestre y autóctona en el territorio andaluz desde tiempo inmemorial, el olivar ha conformado y definido la campiña y la serranía andaluzas. La expansión de este cultivo se explica por la importancia social y económica que se extrae de la transformación y distribución de sus productos, que sitúan a Andalucía entre los territorios que –como antes quedó apuntado– lideran la producción mundial. En Andalucía hay más de ochocientas almazaras, más de doscientas entamadoras, unas treinta y cinco extractoras de orujo y casi seiscientas envasadoras de aceite. La superficie de olivar en Andalucía es aproximadamente de un millón quinientas mil hectáreas, el 60% de la superficie oleícola española y el 30% de la superficie europea, que se distribuye por todas las provincias andaluzas, pero que adquiere una importancia singularmente relevante en la provincia de Jaén, el sur de la de Córdoba, el noroeste de la de Granada, el norte de la de Málaga y el sudeste de la de Sevilla, que conforman el denominado «Eje del olivar de Andalucía». La importancia de esta actividad económica en el medio rural es manifiesta, pues constituye la principal actividad de más de trescientos pueblos andaluces en los que viven más de doscientas cincuenta mil familias de olivereros, y proporciona más de veintidós millones de jornales al año.

La modernización del sistema industrial del olivar a partir de la adhesión de España a las Comunidades Europeas ha sido creciente. El apoyo público al sector mediante las líneas de ayuda a la industrialización, transformación y comercialización contribuyó decisivamente a modernizar el sistema industrial y, junto al plan de mejora de la calidad del aceite de oliva y al esfuerzo del sector, dio lugar a una elaboración adecuada para la obtención de aceites de máxima calidad. La mejora en la recepción de la aceituna, la disminución de los tiempos de atrojamiento, el lavado del producto, el sistema continuo y el almacenamiento en acero inoxidable han supuesto la consecución de una mayor parte de los aceites de las categorías virgen y virgen extra, en contraste con tiempos pasados en los que la mayoría del aceite era lampante, había que refinarlo y el mercado estaba ocupado por el denominado entonces «aceite puro de oliva», mezcla de aceite refinado con aceite virgen.

La Ley se plantea los siguientes objetivos, que figuran en la Exposición de Motivos como sus principales vectores: a) avanzar en la eficiencia del sector del olivar de forma equitativa y sostenible, b) ser un instrumento esencial para el asentamiento humano y de generación de empleo, un mayor progreso del medio rural y de sus habitantes y una superior calidad de vida, y la cohesión social y territorial, c) orientar el producto en el mercado y propiciar estabilidad al sector, d) impulsar la mejora del modelo productivo, en base a la industria agroalimentaria y la transparencia en la cadena de valor, e) aumentar la capacidad de respuesta ante los cambios de los mercados y los cambios tecnológicos, y ante

las amenazas climáticas, y f) contribuir al mantenimiento de la singularidad de los paisajes y de los efectos ambientales positivos asociados al olivar.

En íntima conexión con el objeto de esta Ley, en este ejercicio se ha aprobado el Decreto 4/2011, de 11 de enero, que permite el aprovechamiento de los efluentes líquidos de las almazaras y de los centros de compra de aceituna, ricos en nutrientes de potasio, para determinar, en cumplimiento de la previsión que en este sentido contiene la Ley de Aguas de Andalucía, tanto el volumen que puede ser aprovechado como las zonas de aplicación y las condiciones para ello.

*Ley 6/2011, de 2 de noviembre, por la que se modifica la Ley 15/1999, de 16 de diciembre, de Cajas de Ahorros de Andalucía*

En materia de órganos de gobierno, además de las cuestiones que ya se señalaron al principio de este *Informe*, la Ley regula junto a los órganos tradicionales (Asamblea General, Consejo de Administración y Comisión de Control), la Comisión de Obra Social de nuevo cuño, y se atribuye la categoría de órganos a unas figuras que tenían existencia en la regulación anterior, aunque no se les reconocía tal naturaleza: la Dirección General, la Comisión de Retribuciones y Nombramientos y la Comisión de Inversiones.

En el Consejo de Administración se establece, como novedad destacable, la posibilidad de que todos los grupos de representación puedan designar hasta dos miembros del mismo que no tengan la condición de Consejeros Generales, opción que hasta la fecha solo se reconocía a los grupos de Corporaciones Municipales e impositores. Por otro lado, se suprime el límite máximo de dos vocales que puede designar el grupo de las Corporaciones Municipales entre personas ajenas a la Asamblea General.

En materia de cuotas participativas, se acoge una novedad fundamental, introducida por la normativa básica estatal, que se refiere a la posibilidad de que las dichas cuotas puedan incorporar el derecho de representación en los órganos de gobierno de la Caja emisora. Desde otra perspectiva, se traslada la normativa básica estatal sobre el régimen jurídico de la representación de los cuotapartícipes en los órganos de gobierno de la Caja, su derecho de información, el régimen de impugnación de acuerdos por parte de los mismos y otros aspectos relacionados con ellos.

Respecto del régimen de incompatibilidades se prohíbe simultanear las funciones en los órganos de gobierno en las Cajas con un cargo político electo o un alto cargo en la Administración pública, aunque para su cumplimiento se establece un plazo máximo legal de tres años. En relación con las retribuciones de los miembros de los órganos de gobierno, se prohíbe la percepción simultánea de dietas y sueldos. En el caso de la modalidad SIP y del ejercicio indirecto de la actividad a través de entidad bancaria, tampoco se permiten los sueldos o indemnizaciones dobles (una por la Caja y otra por la entidad bancaria).

En consonancia con la legislación estatal, se prohíbe que se lleven a cabo renovaciones totales de los órganos de gobierno de las Cajas tras la finalización de sus mandatos de seis años. Esta medida también se aplica en el caso

de conclusión de los periodos transitorios de órganos de gobierno en procesos de fusión para la creación de nuevas entidades. Tanto en el supuesto de fusión con creación de nueva entidad como en el de fusión por absorción, el período transitorio finalizará con una renovación parcial de los órganos de gobierno, y no total como antes se preveía.

También es de destacar el establecimiento de la obligación de que las Cajas no andaluzas que operen en el territorio de la Comunidad a través de un SIP o de bancos a los que aquéllas cedan sus activos, reviertan con su obra social la proporción de beneficios obtenidos por su actividad en la Comunidad autónoma andaluza.

*Ley 7/2011, de 3 noviembre, de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental de Andalucía*

La Ley 3/1984, de 9 de enero, de Archivos, fue la primera disposición autonómica sobre la materia, adelantándose incluso a la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, que vería la luz al año siguiente. Desde entonces, la Ley 3/1984 ha sido modificada en tres ocasiones: por la Ley 1/1991, de 3 de julio, de Patrimonio Histórico de Andalucía; por la Ley 3/1999, de 28 de abril, de modificación de la Ley 3/1984; y, finalmente, por la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía. Su desarrollo reglamentario se llevó a cabo a través de un primer Reglamento (Decreto 73/1994, de 29 de marzo), y posteriormente mediante el Decreto 97/2000, de 6 de marzo, por el que se aprueba el vigente Reglamento del Sistema Andaluz de Archivos.

El amplio periodo de vigencia de la Ley 3/1984 ha permitido la multiplicación del número de los archivos creados o gestionados por la Administración autonómica. Entre ellos el Archivo General de Andalucía, creado por el Decreto 323/1987, de 23 de diciembre; los archivos centrales de las Consejerías y de sus entidades dependientes; la transferencia a la Junta de Andalucía de la gestión de los archivos históricos provinciales radicados en Andalucía y del Archivo de la Real Chancillería de Granada, por Convenio con el Ministerio de Cultura, y su posterior integración en el Sistema Andaluz de Archivos por el Decreto 258/1994, de 6 de septiembre; así como la recepción de la gestión de los archivos de los órganos judiciales en virtud del traspaso de funciones en la materia arbitrado por el Real Decreto 142/1997, de 31 de enero. Asimismo, la Junta de Andalucía ha mantenido actuaciones encaminadas a la incorporación de los archivos privados ubicados en Andalucía a su sistema archivístico desde la aprobación, con esta finalidad, de la Orden de 16 de junio de 2004. Desde entonces se han integrado grandes archivos privados: los que conservan documentos de las organizaciones sindicales más representativas, los de grandes empresas industriales y mineras, de organizaciones empresariales, y aquellos otros que custodian los documentos de las más importantes casas nobiliarias con estados y señoríos en Andalucía.

El Estatuto de Autonomía atribuye competencias exclusivas a la Comunidad Autónoma en materia de archivos de su titularidad y de promoción y difusión de su patrimonio cultural, así como competencias ejecutivas sobre archivos de

titularidad estatal cuya gestión no se reserve el Estado (art. 68). Y lo hace dentro de un contexto legal general que ha supuesto la publicación estatal y autonómica de nuevas disposiciones que, sin ser específicamente archivísticas, tienen una extraordinaria influencia en este ámbito, por lo que se ha estimado necesaria la adecuación de la antigua Ley a dicho marco normativo. En este contexto tampoco cabe olvidar la revolución producida en el ámbito de las tecnologías de la información y la comunicación, que ha alterado profunda y definitivamente la gestión del conocimiento, con un claro reflejo en el mundo de la Administración y, consecuentemente, de los archivos.

Superado el entorno en el que surgió la anterior Ley de Archivos, este nuevo texto legal impone una revisión a fondo de los planteamientos que inspiraron aquella Ley. Los ejes fundamentales sobre los que gira la nueva Ley son: la protección, custodia y difusión de los documentos de titularidad pública y del Patrimonio Documental de Andalucía, la organización del servicio público de los archivos y la consideración de la gestión documental como el conjunto de funciones y procesos reglados archivísticos que, aplicados con carácter transversal a lo largo de la vida de los documentos, garantizan el acceso y uso de los documentos de titularidad pública y la correcta configuración del Patrimonio Documental de Andalucía.

*Ley 8/2011, de 5 de diciembre, de modificación de la Ley 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos*

El Presidente de la Junta de Andalucía, en el debate sobre el estado de la Comunidad ofreció un acuerdo para recuperar la confianza ciudadana en la política y formuló una propuesta concreta para profundizar en los mecanismos de participación. A resultados de esta iniciativa se constituyó un Grupo de Trabajo para proponer modificaciones legislativas en materia de transparencia y calidad democrática. Como resultado del trabajo de dicho grupo, y con el refrendo del Pleno del Parlamento de Andalucía, se elaboraron hasta 28 propuestas entre las que se incluye esta reforma de la legislación andaluza sobre el ejercicio de la iniciativa legislativa popular.

En lo sustancial, la reforma operada por esta Ley persigue una rebaja sustancial en el número de firmas necesarias para la tramitación de la iniciativa y del número de Ayuntamientos que pueden promoverla. Para la primera vía se requieren ahora 40.000 firmas, y para la segunda, el acuerdo de la mayoría absoluta de los Plenos de veinticinco Ayuntamientos, o de diez cuando estos representen al menos globalmente a 40.000 electores, de acuerdo con el censo autonómico andaluz vigente el día de presentación de la iniciativa ante la Mesa del Parlamento.

*Ley 9/2011, de 5 de diciembre, relativa a modificación de la Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía, la Ley 2/2005, de 8 de abril, por la que se regula el estatuto de los Ex-Presidentes de la Junta de Andalucía, y la Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración de la*



*Junta de Andalucía y de Declaración de Actividades, Bienes e Intereses de Altos Cargos y otros Cargos Públicos*

Otras de las propuestas del anteriormente mencionado Grupo de Trabajo fue el reforzamiento del régimen de incompatibilidades de parlamentarios y altos cargos de la Administración y el incremento de sus obligaciones en materia de transparencia de sus actividades e ingresos, así como la modificación del estatuto de los ex-Presidentes de la Junta de Andalucía. Con este propósito, se modifica la Ley Electoral para establecer la incompatibilidad de percibir cualquier retribución o asignación, pública o privada, al margen de las retribuciones como parlamentario y las expresamente previstas en la legislación, y la incorporación a las declaraciones públicas que deben realizar los parlamentarios de sus retribuciones y las relaciones en materia de contratación con todas las Administraciones de sus familiares directos.

Una de las medidas más polémicas de esta reforma es la incompatibilidad de ser diputado andaluz si se ostenta la condición de Alcalde o Presidente de Diputación. La medida impactó en la línea de flotación del Grupo popular en el Parlamento, que cuenta con 17 diputados afectados por esta prohibición y que aunque podrían presentarse a las próximas elecciones autonómicas no podrían obtener acta de diputado, lo que animó al PP de Andalucía a deducir un recurso de inconstitucionalidad contra esta medida.

Por otra parte, se elimina la asignación mensual prevista para los ex-Presidentes de la Junta de Andalucía en la Ley 2/2005, de 8 de abril, por la que se regula el estatuto de los mismos. Finalmente, se modifica la Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de Declaración de Actividades, Bienes e Intereses de Altos Cargos y otros Cargos Públicos, obligando a todos los altos cargos a incluir en la declaración de actividades, bienes e intereses sus retribuciones y relaciones en materia de contratación con todas las Administraciones de sus familiares directos.

*Ley 10/2011, de 5 de diciembre, por la que se modifica la Ley 10/2003, de 6 de noviembre, reguladora de los Colegios Profesionales de Andalucía, y la Ley 6/1995, de 29 de diciembre, de Consejos Andaluces de Colegios Profesionales*

Recientemente, la normativa estatal en materia de Colegios Profesionales se ha adaptado a la Directiva de Servicios a través de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, lo que hace necesario la modificación de la Ley 10/2003, de 6 de noviembre, reguladora de los Colegios Profesionales de Andalucía, para su adecuación a la citada normativa.

Por otra parte, la aplicación literal de alguno de los preceptos de la Ley 6/1995, de 29 de diciembre, de Consejos Andaluces de Colegios Profesionales, sobre la integración en estas Corporaciones de segundo grado de Colegios Oficiales cuyo ámbito de actuación territorial se ha extendido, desde su creación, a las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla, puede suponer, en algunos casos, un resultado desproporcionado con la finalidad perseguida por la norma, por lo que se procede a su revisión.

*Ley 11/2011, de 5 de diciembre, por la que se regula el uso de la lengua de signos española y los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y con sordoceguera en Andalucía*

La disposición final duodécima de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, compelia al Gobierno de la Nación a regular los efectos que habría de surtir la lengua de signos española, con el fin de garantizar a las personas sordas y con discapacidad auditiva la posibilidad de su aprendizaje, conocimiento y uso, así como la libertad de elección respecto a los distintos medios utilizables para su comunicación con el entorno. Como consecuencia de la misma, se promulgó la Ley 27/2007, de 23 de octubre, por la que se reconocen las lenguas de signos españolas y se regulan los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y con sordoceguera, en cuyo art. 3.1 se dispone que las normas establecidas en la citada Ley «surtirán efectos en todo el territorio español, sin perjuicio de la regulación que corresponda en el ámbito de las CCAA, garantizándose en todo caso la igualdad a que se refiere la disposición final primera».

El Estatuto andaluz establece en su art. 10.3.16º como objetivo básico de la Comunidad Autónoma la integración social, económica y laboral de las personas con discapacidad. Por su parte, el art. 14 prohíbe toda discriminación en el ejercicio de los derechos, el cumplimiento de los deberes y la prestación de los servicios contemplados en su Título I, destacando en particular la ejercida por razón de discapacidad y señalando que esta prohibición no impedirá acciones positivas en beneficio de sectores, grupos o personas desfavorecidas. Asimismo, el Estatuto reconoce en su art. 24 el derecho de las personas con discapacidad y las que estén en situación de dependencia a acceder, en los términos que establezca la ley, a las ayudas, prestaciones y servicios de calidad con garantía pública necesarios para su desarrollo personal y social. Y entre los principios rectores de las políticas públicas del art. 37.1.5º y 6º se incluyen expresamente «la autonomía y la integración social y profesional de las personas con discapacidad, de acuerdo con los principios de no discriminación, accesibilidad universal e igualdad de oportunidades, incluyendo la utilización de los lenguajes que les permitan la comunicación y la plena eliminación de las barreras», así como «el uso de la lengua de signos española y las condiciones que permitan alcanzar la igualdad de las personas sordas que opten por esta lengua, que será objeto de enseñanza, protección y respeto».

En este contexto normativo, esta Ley supone una apuesta decisiva para lograr la plena participación social, económica y laboral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y con sordoceguera e introduce novedades destacadas la Ley estatal 27/2007, como el reconocimiento de profesionales de teleinterpretación, la figura del agente de desarrollo de la comunidad sorda, y la de mediación para personas con sordoceguera.

*Ley 12/2011, de 16 de diciembre, de modificación de la Ley Andaluza de Universidades*

Desde la aprobación de la Ley 15/2003, de 22 de diciembre, Andaluza de

Universidades, se han sucedido importantes cambios normativos que han afectado de forma relevante el escenario universitario. El legislador andaluz ha creído conveniente incorporar los cambios normativos acontecidos en la legislación estatal universitaria por medio de la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, así como los reflejados la Ley 16/2007, de 3 de diciembre, Andaluza de la Ciencia y el Conocimiento, modificada por la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de Reordenación del Sector Público de Andalucía. Asimismo, la incorporación del sistema universitario español y andaluz al Espacio Europeo de Educación Superior y al Espacio Europeo de Investigación aconseja la adaptación de esta norma a la regulación de carácter estatal vigente y a los objetivos de excelencia docente y científica formulados en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, y singularmente en la Estrategia Universidad 2015, dirigida al conjunto del sistema universitario español. Por último, la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, ha introducido modificaciones e incorporado preceptos en la regulación estatal en materia de universidades que deben tenerse presentes en la regulación autonómica.

Además, es de destacar que la Disposición Adicional Primera de la Ley reconoce la Universidad Loyola Andalucía, promovida por la Fundación de igual nombre, como Universidad privada del sistema universitario andaluz, con sede en Córdoba y en Sevilla.

### *Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía*

Esta Ley desarrolla el art. 71 del Estatuto de Autonomía, que atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de turismo incluyendo la ordenación, la planificación y la promoción del sector turístico. Por su parte, el art. 37.1.14º del Estatuto establece como uno de los principios rectores de las políticas públicas de la Comunidad Autónoma el fomento del sector turístico, como elemento económico estratégico de Andalucía. Transcurridos más de diez años desde la aprobación de la primera Ley del Turismo de Andalucía, esta nueva Ley se propone consolidar de nueva planta un marco jurídico general y homogéneo para toda la producción normativa andaluza en materia de turismo, que es, sin parangón, la actividad del sector servicios que mayores repercusiones en términos de renta y empleo genera en Andalucía, y que actualmente representa el 11% del PIB regional.

Esta nueva Ley pretende reflejar y actualizar aspectos de la realidad turística que aconsejan una concreción normativa específica, en aspectos tales como la valoración de la dimensión territorial del turismo, que ha conllevado una modificación puntual de la LOUA a fin de homogeneizar el suelo de uso turístico (aquél que se destine a alojamiento turístico en al menos el 50% de su edificabilidad total) y poder integrarlo así en los Planes urbanísticos; la consideración de una nueva clasificación de la oferta turística, distinguiendo entre servicios turísticos y actividades con incidencia en el ámbito turístico y suprimiendo figuras obsoletas; la adaptación a las nuevas formas de negocio turístico que están apareciendo en la realidad económica; el mayor peso de las políticas de calidad

e innovación; la incorporación de obligaciones adicionales de información a la persona usuaria; o la simplificación de trámites y procedimientos para el acceso a la actividad turística con motivo de la transposición de la Directiva Europea de Servicios para eliminar trabas injustificadas al acceso a la actividad turística y agilizar los trámites para la creación de nuevas empresas.

*Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas*

Con base en el Estatuto de 1981 se promulgaron Leyes 2/1985, de 2 de mayo, y 2/1999, de 31 de marzo, ambas, de Sociedades Cooperativas Andaluzas. En nuevo Estatuto, en su art. 58.1.4º atribuye competencias exclusivas a la Comunidad Autónoma en materia de fomento, ordenación y organización de cooperativas, y más específicamente la regulación y el fomento del cooperativismo (art. 58.1.4º); además, establece que las cooperativas y demás entidades de economía social serán objeto de atención preferente de las políticas públicas (art. 172.2). No cabe duda de que en periodo que media entre uno y otro texto estatutario se han producido muchas y heterogéneas reformas legislativas que han inferido en la materia y que han afectado profundamente al modelo de empresa que se regula este nuevo texto legal.

Las sociedades cooperativas son, en lo esencial, empresas que hacen de la formación de sus integrantes y de la cooperación herramientas privilegiadas para su desarrollo. Sin embargo, junto a esos elementos identificadores coexisten todavía hoy en el ámbito cooperativo determinados postulados y categorías que no solo no integran o se derivan de los principios cooperativos sino que, además, contribuyen a hacer una interpretación de dichos principios alejada de la cambiante realidad socioeconómica. A este respecto, la Ley apuesta por modernizar y actualizar el concepto de cooperativa a la realidad socioeconómica en aspectos tales como la organización de la administración de estas empresas; la pervivencia, o no, de ciertos órganos sociales; la compatibilidad del principio de puerta abierta con el establecimiento de un periodo de prueba societario; el eventual incremento de la aportación del nuevo socio; la libertad de transmisión de las participaciones sociales; la asunción de instrumentos financieros existentes en el mercado compatibles con la naturaleza de estas sociedades; el reajuste del importe y destino de los fondos sociales obligatorios; la reducción drástica de las autorizaciones administrativas; o la simplificación societaria y contable de estas sociedades. En el caso de las cooperativas de trabajo y en las agrarias, la Ley contempla, además, la flexibilización del régimen del trabajo por cuenta ajena o el voto plural, respectivamente.

En el plano formal merecen destacarse dos aspectos de la norma íntimamente ligados a su contenido. De una parte, se trata de un texto que, dada la complejidad de la materia que regula, es relativamente escueto, al contemplar un desarrollo reglamentario más extenso y de carácter general, inusual en el caso de normas precedentes sobre la materia. De otra, dicho texto contiene multitud de remisiones a los estatutos sociales, a fin de permitir el desarrollo autónomo de un buen número de materias con arreglo a las necesidades singulares de cada cooperativa.

*Ley 15/2011, de 23 de diciembre, Andaluza de Promoción del Trabajo Autónomo*

El VII Acuerdo de Concertación Social de Andalucía, adoptado el 24 de noviembre de 2009, contemplaba impulsar la elaboración del Anteproyecto de Ley del Trabajo Autónomo en Andalucía en el marco de los arts. 157 y 172 del Estatuto andaluz y en vistas de la aprobación por el Estado de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo, que representa un hito importante para el desarrollo de la actividad económica por cuenta propia. Primero porque aporta un marco conceptual y jurídico del trabajo autónomo, que deja de ser una definición estrictamente económica o sociológica para pasar a tener rango normativo. Y segundo porque avanza en el reconocimiento de derechos de los autónomos, pues, por primera vez, su sistema de protección se asemeja al de los trabajadores por cuenta ajena.

En el ejercicio 2011, el número de trabajadores autónomos afiliados a la Seguridad Social en Andalucía ascendía a casi 469.000. Por sectores de actividad, el del comercio y reparación de vehículos agrupa al 30% de los autónomos; seguido de la hostelería, con un 11,2%; la construcción, con un 10,9%, y el sector agrícola y ganadero, con un 9,2%.

Esta Ley desarrolla las competencias autonómicas en el marco de las bases estatales y del art. 173 del Estatuto en aspectos tales como el fomento y promoción del trabajo autónomo y del autoempleo (con incentivos directos para comenzar y mantener proyectos empresariales y con bonificaciones y exenciones fiscales), la creación de registros especiales de asociaciones profesionales de trabajadores autónomos, la capacidad de las mismas para determinar la representatividad de las asociaciones de trabajadores autónomos, las políticas de prevención de riesgos laborales y protección de la seguridad y salud laboral, la formación de emprendedores y pequeños empresarios, la difusión de la cultura empresarial, así como la promoción y el desarrollo del empleo local, la promoción de medios de resolución extrajudicial de conflictos laborales o la creación y regulación del Consejo del Trabajo Autónomo.

*Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía*

La Ley de Salud Pública de Andalucía desarrolla los aspectos de salud pública contenidos en la Ley 2/1998, de 15 de junio, de Salud de Andalucía, profundizando en los mismos, avanzando en los aspectos competenciales a la luz del nuevo Estatuto de Autonomía, modernizando su cartera de servicios y dotando a la Administración sanitaria andaluza de una arquitectura organizativa acorde con la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, y la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (que recoge en su art. 9.13 las competencias de los municipios en relación con la promoción, defensa y protección de la salud pública).

La Ley se acoge al concepto más global, plenamente integrador de la idea de prevención y de la calidad de vida comunitaria o colectiva, de «la nueva salud pública». El interés de esta Ley es abordar esta nueva realidad y las nuevas

demandas sociales de manera proactiva. Esta intención se concreta en la regulación de la organización y la gestión, los profesionales y los recursos, con un enfoque sistémico basado en la descentralización, la calidad y la excelencia y la obtención de resultados. La Ley plantea un nuevo paradigma en el ámbito de protección de la salud, caracterizado, en primer lugar, por la utilización del análisis de riesgos como herramienta de gestión, por considerar la responsabilidad y el autocontrol como bases sobre las que sustentar el papel de la empresa, y por ampliar los tradicionales ámbitos de trabajo –salud ambiental y seguridad alimentaria– con otros factores determinantes de la salud.

*Ley 17/2011, de 23 de diciembre, por la que se modifican el Texto Refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de tributos cedidos; la Ley de medidas fiscales para la reducción del déficit público y para la sostenibilidad; la Ley de la Administración de la Junta de Andalucía; diversos preceptos relativos al Programa de Transición al Empleo de la Junta de Andalucía (PROTEJA); la Ley de reordenación del sector público de Andalucía; y la Ley del Juego y Apuestas de la Comunidad Autónoma de Andalucía; así como se adoptan medidas en relación con el Impuesto sobre los Depósitos de Clientes en las Entidades de Crédito en Andalucía*

Esta Ley es fruto de la tramitación del Decreto-ley 2/2011, al que incorpora algunas modificaciones normativas de importancia que nos hace recordar en alguna medida a aquellas indeseables leyes escoba de acompañamiento de los presupuestos. Así, se introducen nuevas deducciones en el impuesto de depósitos creado por la Ley 11/2010, de 3 de diciembre. Se regulan los requisitos de titulación y condición funcional para el desempeño de ciertos altos cargos de la Junta de Andalucía mediante una modificación parcial de la Ley 9/2011, de Administración de la Junta de Andalucía. Se modifica la Ley 3/2009 del plan PROTEJA de ayuda al desempleo mediante la formación y la recolocación en obras contratadas por la Junta de Andalucía al objeto de conseguir la reinversión de los excedentes y remanentes en nuevos proyectos del Programa. Se modifica la Ley 1/2011 de Reordenación del sector público para reordenar la liquidación del patrimonio de las extintas Cámaras Agrarias y para facilitar el acceso a la propiedad de las fincas agrícolas del desaparecido IARA a los colonos que las venían explotando. Finalmente, se modifica la Ley andaluza sobre el juego para excluir del ámbito de aplicación de la misma a la ONCE, dada la peculiar naturaleza de esta Corporación.

*Ley 18/2011, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2012*

### **Gobierno (ejercicio de competencias)**

En materia de *traspasos* destaca el producido en relación con las costas y el litoral mediante el Real Decreto 62/2011, de 21 de enero, por el que se traspas-

saron a la Comunidad Autónoma de Andalucía las funciones y servicios que hasta entonces correspondían al Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino. Tras la norma estatal, el Decreto andaluz 66/2011, de 29 de marzo, asignó las funciones y medios servicios y personal transferidos a las Consejerías de Obras Públicas y Vivienda; Agricultura y Pesca; Turismo, Comercio y Deporte, y Medio Ambiente.

En un ámbito bien distinto pero conectado a la *organización administrativa* destacan un par de normas sobre *contratos del sector público* andaluz: el Decreto 39/2011, de 22 de febrero, por el que se establece la organización administrativa para la gestión de la contratación de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales y se regula el régimen de bienes y servicios homologados, que designa los órganos competentes en el ejercicio de las funciones reguladas por la Ley estatal de Contratos del Sector Público teniendo muy en cuenta el resultado de la reordenación del sector público andaluz (Ley 1/2011); y el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía en desarrollo del art. 311 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, introducido por la Ley 34/2010, de 5 de agosto, que determina la competencia para conocer del recurso especial en materia de contratación.

Uno de los ámbitos donde se ha desplegado una mayor actividad es en el de la *eliminación y simplificación de trámites* y en la *agilización de la gestión administrativa*, con especial repercusión el *sector de los servicios*. La Junta de Andalucía viene realizando desde hace un par de años una labor normativa intensa en este terreno que se ha materializado en dos grandes líneas. La simplificación está abanderada por el Decreto-ley 1/2009, de 24 de febrero, por el que se adoptaron medidas urgentes de carácter administrativo, que recoge modificaciones normativas para llevar a cabo la aplicación del Plan de Medidas de Simplificación de Procedimientos Administrativos y Agilización de Trámites, que ha cristalizado en este ejercicio en la Ley 4/2011, de 6 de junio que antes comentábamos. Por otra, la Ley 3/2010, de 21 de mayo, de transposición en Andalucía de la Directiva 2006/123/CE, de servicios en el mercado interior, puso en marcha un programa de ajustes sectoriales que, en el presente ejercicio ha tenido las siguientes manifestaciones normativas: Decreto 9/2011, de 18 de enero, por el que se modifican diversas normas reguladoras de Procedimientos Administrativos de Industria y Energía; Decreto 91/2011, de 19 de abril, por el que se modifican diversos Decretos en materia de juego; Decreto 141/2011, de 26 de abril, de modificación y derogación de diversos decretos en materia de salud y consumo; Decreto 246/2011, de 19 de julio, por el que se modifica el régimen de identificación y registro de determinados animales de compañía y la tenencia de animales potencialmente peligrosos; Decreto 153/2011, de 10 de mayo, que modifica el régimen de autorización, registro, acreditación e inspección de los servicios sociales; Decreto 247/2011, de 19 de julio, por el que se modifican diversos decretos en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas; y Decreto 278/2011, de 20 de septiembre, por el que se modifican el Reglamento de Escuelas Taurinas de Andalucía, el régimen de autorización y funcionamiento de las plazas de toros portátiles, el Reglamento de Festejos Taurinos Populares y el Reglamento Taurino de Andalucía.

Al hilo de esta adaptación sectorial de la Directiva de servicios, son varias las disposiciones que han establecido o transformado, según qué casos, diversos Registros administrativos para instrumentar el control administrativo sobre ciertas actividades que han sido objeto de liberalización en los últimos ejercicios, como el Decreto 63/2011, de 22 de marzo, que crea el Registro General de Comerciantes Ambulantes de Andalucía; el Decreto 164/2011, de 17 de mayo, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de Comerciantes y Actividades Comerciales de Andalucía; el Decreto 322/2011, de 18 de octubre, por el que se crea y regula el Registro Administrativo Especial de Mediadores de Seguros, Corredores de Reaseguros y de sus altos cargos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como las obligaciones contables y el deber de información de las personas y entidades mediadoras de seguros y corredoras de reaseguros inscritas; o el Decreto 345/2011, de 22 de noviembre, por el que se regula la organización y el funcionamiento del Registro General de Agentes Estadísticos de Andalucía.

En el ramo de *Gobernación y Justicia* destaca la aprobación, por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 22 de noviembre 2011, de una profunda revisión del Plan Territorial de Emergencias de Andalucía, que es un instrumento de planificación en materia de Protección Civil expresamente contemplado por la Ley 2/2002, de 11 de noviembre, de Gestión de Emergencias en Andalucía.

En otro orden de cosas se ha creado el Consejo de Ayuda a las Víctimas del Terrorismo en Andalucía (Decreto 331/2011, de 2 de noviembre) que previó la Ley 10/2010, de 15 de noviembre, relativa a medidas para la asistencia y atención a las víctimas del terrorismo de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Por su parte, el Decreto 264 de 2 de agosto, crea y regula la figura de Lugar de Memoria Histórica de Andalucía y el Catálogo de Lugares de Memoria Histórica de Andalucía, cuya identificación pretende servir como referencia histórica y recordatorio de sucesos que tuvieron lugar durante la guerra y postguerra civil.

Dentro de las competencias de gobernación en materia de *juego*, se ha producido la aprobación del Decreto 342/2011, de 15 de noviembre, por el que se modifica el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar, de Salones Recreativos y de Juego y del Registro de Empresas de Juego (Decreto 250/2005, de 22 de noviembre) y el Catálogo de Juego y Apuestas de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Decreto 280/2009, de 23 de junio) para equiparar el régimen normativo de las máquinas tragaperras a los dispensadores "on line" de billetes, boletos o justificantes de loterías y apuestas.

Respecto de las *políticas migratorias* se han producido dos normas de interés. De un lado, el Decreto 303/2011, de 11 de octubre, que crea y regula la Tarjeta de Andaluz o Andaluza en el Exterior, que era una de las previsiones de la Ley 8/2006, de 24 de octubre, del Estatuto de los Andaluces en el Mundo, con vistas al pleno reconocimiento de los derechos que dicha Ley contempla a los andaluces residentes fuera de la Comunidad Autónoma. Y, de otro lado, una norma de índole organizativa que atiende el otro flanco del problema, el de la inmigración: el Decreto 283/2011, de 4 de octubre, por el que se modifica el Foro Andaluz y los Foros Provinciales de la Inmigración para dar entrada en



estos órganos a las entidades y asociaciones representativas de los intereses del colectivo de inmigrantes.

En el terreno de la *educación* se han adoptado muchas y muy variadas medidas. Así, ha de consignarse la aprobación del Plan de Actuación para la atención educativa al alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo por presentar altas capacidades intelectuales mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 4 de octubre. El Plan desarrolla las previsiones de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación y de la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía, en relación a la pronta identificación y atención de este tipo de alumnos.

En la ordenación académica de enseñanzas regladas destaca la aprobación de los Reglamentos Orgánicos de las Escuelas de Arte, los Conservatorios de Danza, los Conservatorios Elementales y de los Conservatorios Profesionales de Música (Decretos, 360, 361 y 362 de 2001), así como la modificación del Consejo Andaluz de Formación Profesional (Decreto 451/1994, de 15 de noviembre).

Asimismo es de destacar el Decreto 227/2011 de 5 de julio, por el que se regula el depósito, el registro y la supervisión de los libros de texto, así como el procedimiento de selección de los mismos por los centros docentes públicos, que actualiza la normativa en materia de libros de texto al desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, así como a la adaptación de las empresas editoras a estos cambios.

En este ámbito también es reseñable el Decreto 219/2011, de 28 de junio, por el que se aprueba el Plan para el Fomento de la Cultura Emprendedora en el Sistema Educativo Público de Andalucía, auspiciado por el VII Acuerdo de Concertación Social de Andalucía y que destina en una primera fase cerca de 500 millones de euros a promover la capacitación del alumnado andaluz en el desarrollo de proyectos empresariales y de mejora de las posibilidades de empleo en todos los niveles educativos, desde la primaria a la Universidad.

Todavía del ramo de la educación, pero en relación ahora con las *infraestructuras educativas* y con el *empleo*, destaca la formulación del Plan de Oportunidades Laborales en Andalucía mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 6 de septiembre de 2011, que se dirige fundamentalmente a los parados de la construcción con el propósito de impulsar empleo a raíz de la ejecución de obras en la red de centros educativos. El Plan, dotado con doscientos millones de euros (el 80% de esta cantidad con cargo a las ayudas programadas en el Programa Operativo FEDER de Andalucía 2007-2013) pretende aplicarse a 450 centros educativos, emplear a 5.000 personas y prolongar hasta diciembre de 2012 las inversiones ya ejecutadas en el marco del “Plan Mejor Escuela” 2005-2010.

En el ámbito del *medioambiente* destaca la adopción por el Consejo de Gobierno del Acuerdo de 27 de septiembre de 2011 por el que se aprueba la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de la Biodiversidad, cuya elaboración ha coincidido en el tiempo con una reflexión general en el ámbito estatal, europeo e internacional, en relación a los enfoques y perspectivas desde los cuales debe plantearse la conservación, gestión y uso sostenible de la diversidad biológica que ha culminado en la aprobación de los acuerdos aprobados durante la 10.<sup>a</sup>

Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica, celebrada en octubre de 2010 en Nagoya (Japón); los compromisos derivados de la Estrategia de la Unión Europea sobre la biodiversidad hasta 2020, que persiguen frenar en Europa la pérdida de biodiversidad en la próxima década y mejorar el funcionamiento de sus ecosistemas; y el Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y la Biodiversidad. La Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de la Biodiversidad desarrolla, en el contexto de la Comunidad Autónoma andaluza, los objetivos y acciones previstos en el conjunto de este marco de referencia. En desarrollo del mismo se plantea un ambicioso programa de medidas, como la aprobación de Planes de Recuperación y Gestión de Especies Amenazadas, la puesta en marcha de un Programa de Valoración Social y Económica de la Biodiversidad, la elaboración de un Plan Andaluz de Mejora de la Conectividad Ecológica, el desarrollo de instrumentos dirigidos a la coordinación y la adecuada transferencia de información y conocimiento, o figuras directoras de planificación orientadas a mejorar la integridad de las tramas ecológicas tanto dentro como fuera de los espacios naturales protegidos.

Por su parte, el Decreto 347/2011, de 22 de noviembre, regula la estructura y funcionamiento de la Red de Información Ambiental de Andalucía y el acceso a la información ambiental, que constituye, junto con la participación ciudadana y el acceso a la justicia, uno de los tres pilares sobre los que se asienta el Convenio de Aarhus de 25 de junio de 1998, ratificado por España el 29 de diciembre de 2004 y en vigor desde el 29 de marzo de 2005.

En relación con la ordenación de los recursos naturales destaca por la importancia del ámbito territorial contemplado el Decreto 15/2011, de 1 de febrero, por el que se establece el régimen general de planificación de los usos y actividades en los parques naturales andaluces, que comprenden un área total de influencia socioeconómica de 3,5 millones de hectáreas (el 40% de la superficie regional), en las que se ubican 238 municipios y 2,7 millones de habitantes (el 36% de la población andaluza).

También se ha aprobado el Decreto 238/2011, de 12 de julio, por el que se establece la ordenación y gestión de Sierra Nevada. El macizo de Sierra Nevada, enclavado en la parte central de la Cordillera Bética, constituye el territorio con mayor biodiversidad y presencia de especies endémicas de la flora en España. Sus ecosistemas de alta montaña acogen alrededor de 2.200 especies de plantas, 80 de ellas exclusivas de este Parque. El espacio protegido abarca en su conjunto una extensión de 172.318 hectáreas (85.883 el Parque nacional y 86.435 el natural) distribuidas entre 37 municipios de la provincia de Granada y 23 de Almería. Sierra Nevada fue declarada Reserva de la Biosfera por la Unesco en 1986. Tres años después, el Gobierno andaluz protegió el territorio como Parque natural y en 1999 sus zonas de mayor valor ecológico, en torno al núcleo de las altas cumbres, se incorporaron a la Red de Parques Nacionales.

Asimismo destaca el Decreto 239/2011, de 12 de julio, por el que se regula la calidad del medio ambiente atmosférico y se crea el Registro de Sistemas de Evaluación de la Calidad del Aire, que regula por primera vez en Andalucía la calidad del medio ambiente atmosférico, las obligaciones de información de la Administración al respecto y el régimen de la planificación de la calidad del aire,

centrada sobre todo en la industria y en los Ayuntamientos, principalmente las relativas a medios de transporte y movilidad sostenible.

En el capítulo medioambiental no pude dejar de señalarse el traspiés procesal que ha sufrido el Gobierno andaluz de la mano de una sentencia del TS de noviembre que anulaba la decisión del Consejo de Gobierno por la que la Junta reclamó 90 millones de euros a la multinacional sueca *Boliden* por los gastos derivados de la limpieza y recuperación de la cuenca del Guadiamar tras el vertido tóxico de Minas de Aznalcóllar en abril de 1998. La Sala de lo contencioso-administrativo del TS confirmaba así el fallo del TSJ andaluz que anuló el acuerdo de 2004 del ejecutivo en el que se reclamaba dicha cantidad. Ambos Tribunales entienden que la Administración carecía en este caso de competencias de autotutela y que la Ley de Minas en la que se basó la Junta para reclamar a *Boliden* no le autorizaba a pedir directamente el reintegro de los daños sufridos sin necesidad de acudir a los Tribunales. En concreto, el TS le recuerda a la Junta que el TSJ andaluz ya le señaló el camino procesal a seguir: plantear al Supremo un conflicto de competencia. Pero el Gobierno andaluz optó por recurrir en casación la sentencia del TSJ, lo que a la postre ha dilatado el proceso. Conocida la sentencia, la Administración andaluza planteó a principios de diciembre ese conflicto negativo de jurisdicción ante el propio TS.

En materia de *energías renovables* ha de tenerse muy en cuenta el Decreto 169/2011, de 31 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de fomento de las energías renovables, el ahorro y la eficiencia energética. Se trata del Reglamento general de la homónima Ley 2/2007, de 27 de marzo, y supone, además, la culminación del conjunto de iniciativas normativas que programaba el Plan Andaluz de Sostenibilidad Energética (Pasener 2007-2013) al completar el grupo normativo de las energías renovables en cuya cúspide se sitúa la citada Ley 2/2007. De acuerdo con los datos comparativos a nivel nacional hechos públicos por el Instituto de Diversificación y Ahorro Energético en 2011, Andalucía dispone del 15,76% de la potencia total instalada renovable en el territorio español. Con un total de 4.923 mw, ocupa el tercer puesto entre las CCAA, por detrás de Castilla-La Mancha y Castilla y León. Figura en los lugares de cabeza en muchas tecnologías renovables y es líder en termosolar (331 mw) y en aprovechamiento y consumo de biomasa térmica (208,7 mw), además de ser la segunda Comunidad Autónoma en energía fotovoltaica (746,7 mwp). Las energías renovables aportan el 14% del consumo total andaluz de energía primaria, dos puntos más que la media nacional.

La ejecución de este Reglamento pretende conllevar en los próximos siete años un ahorro de alrededor de 388.000 toneladas equivalentes de petróleo. A tal fin, fija objetivos concretos y plazos para la implantación de sistemas constructivos eficientes y el uso de energías renovables en edificios e instalaciones industriales, la utilización de biocarburantes en el transporte, y el aprovechamiento energético del biogás que se genera en los centros de producción y gestión de residuos. Respecto al primero de estos aspectos, se pretende conseguir un ahorro energético de 77.000 toneladas equivalentes de petróleo (tep) en la edificación y de 211.000 en el sector industrial; mientras que las medidas relati-

vas a biocarburantes se proponen la sustitución de 100.000 tep de combustibles convencionales.

En relación con la *obra pública* y las *infraestructuras*, un capítulo especialmente afectado por la crisis, son de consignar un par de disposiciones de variado signo. En primer lugar, el Decreto 67/2011, de 5 de abril, por el que se regula el control de calidad de la construcción y obra pública, cuyo objeto fundamental es regular los trámites de acreditación de los laboratorios y entidades que ejercen funciones de control de calidad de la edificación y de las obras de construcción públicas y privadas para adaptar estos procedimientos a la Directiva europea de servicios. En segundo lugar, en materia de infraestructuras hidrológicas destaca la aprobación inicial por el Consejo de Gobierno de los planes hidrológicos de las cuencas intracomunitarias de Andalucía (Mediterránea, Guadalete-Barbate y Tinto-Odiel-Piedras), que recogen una inversión global de 8.073 millones de euros hasta el año 2027 para incrementar los recursos hídricos disponibles, mejorar su calidad, economizar su empleo y ajustarlos a las futuras demandas. La nueva planificación prevé el desarrollo de 829 proyectos en un territorio de 28.662 kilómetros cuadrados, que supone el 36,4% de la superficie total de Andalucía y concentra el 45,9% de su población. De la inversión total prevista, la Junta de Andalucía aportará 4.680 millones de euros, la Administración central 2.223 millones y la empresa estatal Acuamed 1.168. Los proyectos programados persiguen eliminar el déficit hidrológico que ahora presenta la Cuenca Mediterránea Andaluza y garantizar el mantenimiento del actual equilibrio en las del Guadalete-Barbate y Tinto-Odiel-Piedras.

Respecto de la *regulación económica sectorial* son de mencionar algunas normas de interés, entre las que destaca el Decreto 228/2011, de 5 de julio, por el que se regula el Registro de Operadores Comerciales de Frutas y Hortalizas Frescas de Andalucía y el control de conformidad con las normas de comercialización aplicables. Como antes señalábamos al comentar la llamada “crisis del pepino”, la producción hortofrutícola en Andalucía es sumamente relevante. La producción anual alcanza las 6,9 millones de toneladas, de las que 5,27 corresponden a hortalizas, 1,23 a cítricos y 392.000 toneladas a frutales no cítricos. El valor de estas producciones alcanzó en 2010 los 4.308 millones de euros, lo que supone el 42% de la rama agraria (2.764 millones las hortalizas y 1.543 de las frutas). Y las ventas al exterior supusieron 2.967 millones de euros (1.837 las hortalizas y 1.130 las frutas) para el mismo periodo.

En este orden de materias relativas a la ordenación económica del sector primario también es de reseñar la aprobación del Decreto 352/2011, de 29 de noviembre, por el que se regula la artesanía alimentaria en Andalucía.

Asimismo destaca el Decreto 368/2011, de 20 de diciembre, que introduce novedades muy importantes en el régimen jurídico de la prestación de servicios portuarios, actividades comerciales e industriales, tributos por el uso de las instalaciones portuarias, porcentajes máximos de bonificación de las mismas y obligaciones de información y registro, entre otros aspectos.

En el ámbito de la *cultura*, el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 27 de septiembre aprueba la formulación del sistema de planificación de políticas

culturales de la Junta de Andalucía, que da continuación al Plan Estratégico para la Cultura aprobado para el periodo 2008-2011. El objeto del nuevo plan es integrar en un solo instrumento planificador todas las políticas, estrategias, planes, programas y acciones destinados a la tutela del patrimonio histórico de Andalucía, así como al impulso y desarrollo de la cultura y producción cultural en Andalucía y la difusión de las mismas.

Finalmente, en el campo de las *políticas sociales* destaca el Acuerdo de 27 de diciembre de 2011, del Consejo de Gobierno, por el que se distribuyen créditos entre Ayuntamientos de municipios con población superior a 20.000 habitantes y Diputaciones Provinciales al objeto de financiar la atención a las personas en situación de dependencia; así como aprobación de los Estatutos de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, por Decreto 101/2011, de 19 de abril, que es el órgano autonómico ejecutar las medidas de la Ley estatal 39/2006, de 14 de diciembre, de atención a las personas en situación de dependencia. Asimismo es de resaltar el Decreto 378/2011, de 30 de diciembre, por el que se establecen ayudas sociales de carácter extraordinario, a favor de pensionistas por jubilación e invalidez, en sus modalidades no contributivas; y, en este mismo orden de cosas, el Decreto 377/2011, de 30 de diciembre, por el que se establecen ayudas sociales de carácter extraordinario a favor de las personas perceptoras de las pensiones del Fondo de Asistencia Social y de las beneficiarias del subsidio de garantía de ingresos mínimos.

## Conflictividad

Las resoluciones del TC recaídas en 2011 en asuntos en los que la Junta fue parte son las siguientes:

– STC 30/2011, de 16 de marzo, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 5120/2007 interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura contra los arts. 43, 50.1 a), 50.2 y 51 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (EEA), que antes comentábamos.

– STC 40/2011, de 31 de marzo, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 5404/2005, interpuesto por sesenta y un Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso contra el art. 2 de la Ley del Parlamento de Andalucía 5/2005, de 8 de abril, por el que se modifica el art. 23 de la Ley 1/1986, de 2 de enero, electoral de Andalucía. El objeto del recurso es la posible infracción de los arts. 6, 14, 20.1, 22.1, 23, 68.5, 81.1 y 149.1.1 CE debido al establecimiento de las denominadas “listas cremallera” para la presentación de candidaturas electorales al Parlamento de Andalucía en las que es obligado alternar hombres y mujeres, “ocupando los de un sexo los puestos impares y los del otro los pares”. Los recurrentes sostenían que el legislador andaluz no ha justificado las razones que abonan la adopción de este modelo de composición de candidaturas, así como que el mismo vulnera el principio de igualdad y fragmenta el conjunto de los elegibles en contra del criterio adoptado en el art. 68.5 CE. El TC rechaza estos argumentos y mantiene que ese tipo de listas paritarias no supone una res-

tricción del ejercicio del derecho de sufragio pasivo, y sostiene que libertad de la que disponen los partidos políticos a la hora de configurar las listas electorales no es un derecho fundamental, sino una atribución implícita en la CE y encuentra su justificación en la remoción de la desigualdad de la mujer en el ámbito de la representación política. Por todo ello, el Tribunal desestima el recurso de inconstitucionalidad.

– Ya quedó dicho que la STC 118/2011, de 5 de julio, resuelve el recurso de inconstitucionalidad 488/2011, interpuesto por el Parlamento de Andalucía contra diversos apartados del art. 8, las disposiciones transitorias décima y undécima y la disposición final primera de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero, preceptos todos ellos que hacen referencia a las modificaciones en el régimen jurídico de las Cajas de Ahorros introducidas por la citada Ley 44/2002 en diversos preceptos de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorros (LORCA). El fundamento del recurso reposa en la alegación de que los preceptos impugnados excederían de la competencia básica estatal *ex arts.* 149.1.11 y 13 CE, invadiendo el ámbito que en la materia tiene reservado la Comunidad Autónoma de Andalucía. Como antes avanzábamos, el Tribunal estima parcialmente el recurso y declara que las competencias sobre la organización interna de las Cajas fundadas por la Iglesia Católica con domicilio en Andalucía que tengan su sede en Andalucía pertenecen a dicha Comunidad Autónoma. Asimismo, concluye con la inconstitucionalidad de los incisos “por otro período igual” y “el cómputo del período de reelección será aplicado aun cuando entre el cese y el nuevo nombramiento hayan transcurrido varios años” del primer párrafo así como el párrafo segundo del art. 9.1 y los párrafos segundo, tercero y cuarto del art. 17.1 de la Ley 31/1985, de 2 de agosto de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las cajas de ahorros, en la redacción que a dicho precepto ha dado el art. 8.5 de la Ley 44/2002.

– Por otra parte, también se dictó el auto 104/2011, de 5 de julio, que inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 554/2011 promovida por el TSJ de Andalucía en relación con los arts. 10, apartados 2 y 4, y 14.2 de la Ley 5/2009, de 28 de diciembre, del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2010, en la redacción dada por el Decreto-ley 2/2010, de 28 de mayo, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público andaluz, por la posible vulneración de los arts. 7, 28.1 y 37.1 CE. Los motivos de inadmisión son el haber incumplido el órgano judicial el trámite de la audiencia de las partes y no suponer los preceptos legales una afectación del derecho a la negociación colectiva.

– Asimismo, el TC, por providencia de 7 de noviembre de 2011, acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 4965/2011 planteada por un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Almería, en el procedimiento ordinario núm. 344-2007, en relación con el art. 141.1 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, por posible vulneración del art. 149.1.18.<sup>a</sup> de la CE, y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.1.c) LOTC, en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo.

## Instituciones estatutarias

### *Cámara de Cuentas de Andalucía*

Ha quedado destacada la reforma llevada a cabo por la Ley 3/2011, de 28 de abril, de la Ley 1/1988, de 17 de marzo, que ya fue consensuada en mayo de 2010 entre PSOE-A y PP-A, para atender el requerimiento manifestado desde el propio órgano por adaptar su norma reguladora, de 1988, a la evolución de la actividad fiscalizadora, el incremento de la especialización de sus contenidos y la conveniencia de reforzar los mecanismos de coordinación de la actividad de auditoría del sector público en Andalucía. No obstante, como antes vimos, la reforma se centra más en cuestiones institucionales y organizativas, justificadas en la reserva de Ley estatutaria (art. 130 EAA), y remite otras cuestiones más sustantivas al ulterior desarrollo reglamentario, que ha de traducirse en la reforma del Reglamento de Organización y Funcionamiento.

El Plan de actuaciones para el año 2011 de la Cámara ha comprendido, entre otros objetivos, el procedimiento para la fiscalización de los expedientes de regulación de empleo (ERE), la auditoría específica sobre los fondos destinados al desarrollo del tejido empresarial y fomento de la innovación gestionados por la agencia IDEA y otros informes específicos sobre el análisis del periodo medio de pago de las obligaciones reconocidas en el presupuesto de la Junta y la evolución del endeudamiento.

Se reeditaron los Informes que vienen siendo habituales en materia fiscalizadora junto al de la Cuenta General: el de contratación administrativa, y el de gestión de recursos humanos de la Junta de Andalucía; 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 sobre corporaciones con población superior a 50.000 habitantes. Junto a ellos cabría destacar el Informe sobre programas de ahorro y eficiencia energética y de energías renovables de la Agencia Andaluza de la Energía, y sobre evaluación y seguimiento de libramientos pendientes de justificar.

Especialmente trascendentes fueron las conclusiones del Informe sobre el sector público local, que ponen de manifiesto una lamentable desidia de los Ayuntamientos obligados al rendimiento de cuentas a hacerlo y, aunque se han ido mejorando los porcentajes en estos últimos años, todavía es muy importante el número de Ayuntamientos que ningunea la fiscalización de la Cámara de Cuentas. En este orden de consideraciones hay que entender también la conminación de la Cámara a los alcaldes a que cumplan con la obligación de crear el Registro Andaluz de Entidades Locales para paliar la dificultad que representa conocer todos los organismos que integran el sector público andaluz.

### *Defensor del Pueblo Andaluz*

El Informe Anual correspondiente a la gestión realizada durante el año 2010 se presentó el 29 de marzo de 2011. Las consecuencias socioeconómicas de la crisis y el empeoramiento cualitativo de las situaciones de familias y pequeñas y

medianas empresas, así como el desempleo y los recortes del gasto público ocuparon nuevamente gran parte del Informe anual. Concretamente, el sector que acumuló más quejas fue el conflicto entre los funcionarios públicos y la Junta de Andalucía con motivo de la Ley de reorganización del sector. La educación se sitúa como la segunda área donde más quejas se han producido.

Durante 2011 se hicieron públicos los informes especiales sobre “La intervención de la Junta de Andalucía en el sistema penitenciario: colaboraciones más destacadas”, que analiza el sistema penitenciario en Andalucía (destacando el incremento de la población encarcelada) y la colaboración de la Administración autonómica en las prisiones; y sobre “Las personas mayores y las tecnologías de la información y de la comunicación”, que pone de relieve el desfase tecnológico de este sector de la población.

Se entregó el Informe Anual del Menor en el mes de junio. En el mismo se destaca que se ha producido nuevamente un incremento considerable del número de expedientes respecto al año anterior, así como un aumento de la pobreza infantil. Dentro de este contexto es notable el descenso del número de menores inmigrantes que llegan a la Comunidad Autónoma. Asimismo, el estudio hace hincapié en el abuso sexual a menores y en el aumento de la crueldad en las agresiones escolares.

En cuanto a las 63 resoluciones dictadas durante el año 2011, pueden destacarse las relativas al silencio ante las reclamaciones por responsabilidad, las molestias por ruido y las posibles adjudicaciones irregulares de VPO.

Finalmente, han de consignarse las recomendaciones efectuadas por el Defensor del Pueblo a la Junta de Andalucía para incrementar la dotación de medios personales y materiales de los centros de valoración y orientación, a fin de que se reduzcan los tiempos de espera necesarios para el reconocimiento de los dependientes y se adopten las resoluciones relativas a la calificación de minusvalía dentro del plazo legalmente establecido.

### *Consejo Audiovisual de Andalucía*

Durante el ejercicio correspondiente al año 2011, el Pleno dictó 25 Resoluciones, entre las que abundan las que denuncian la falta de pluralismo político en los medios de comunicación. Asimismo, el Pleno adoptó 23 decisiones (varias relativas a la presencia de contenidos esotéricos y de paraciencia, así como a la publicidad política en televisión), una sola recomendación (en relación a la retransmisión televisiva del juicio pro la desaparición de Marta del Castillo) y 6 informes. Entre éstos destacan los relativos a igualdad y violencia de género y regulación de las comunicaciones comerciales en la Ley 7/2010.

En lo que se refiere a las resoluciones sancionadoras, el Consejo inició 3 expedientes sancionadores.

Por último, hay que señalar que se propuso como presidenta a la ex-Senadora Emelina Fernández Soriano, cuyo nombramiento aprobó el Consejo de Gobierno.



### *Consejo Económico y Social de Andalucía*

El informe del Consejo Económico y Social de Andalucía sobre la situación socioeconómica de Andalucía durante el año 2010 fue aprobado por el Pleno en julio y entregado en noviembre de 2011. Del mismo pueden destacarse las conclusiones sobre la insuficiente inversión en capital tecnológico, las relativas al problema de la sustitución de trabajadores fijos por temporales y sobre la especialización productiva.

Dentro de su actividad, el Consejo emitió durante el año 2011 once dictámenes sobre proyectos normativos diversos. Junto a ello, el órgano ha proseguido con la elaboración de informes de seguimiento de los dictámenes sobre normas ya aprobadas y otras actuaciones relacionadas con la difusión y el análisis de temas de actualidad e interés en materia económica y social para Andalucía.

### *Consejo Consultivo de Andalucía*

A lo largo del ejercicio se han solicitado al Consejo 898 dictámenes, 878 de los cuales fueron admitidos a trámite. El número de dictámenes emitidos en 2011 ha sido de 839. De entre ellos, 717 han sido favorables; los desfavorables ascendieron a 84, mientras que 38 expedientes fueron devueltos.

El desglose por asuntos principales es el siguiente: 10 dictámenes sobre Anteproyectos de Ley y 81 Proyectos de disposiciones reglamentarias. Han sido 5 las consultas facultativas. En cuanto a los asuntos administrativos ordinarios han sido 90 los dictámenes relativos a revisiones de oficio (11% sobre el total de los emitidos); 81 (10%) sobre contratación; 51 (6%) de modificaciones de Planes urbanísticos en lo relativo a zonas verdes, espacios libres, dotaciones y equipamientos; 11 se ha emitido sobre recursos de revisión; 10 de revocación; 1 sobre convenios; y 1 ha resuelto de transacción local. Es singularmente alto el número de dictámenes emitidos sobre responsabilidad patrimonial de la Administración, 498 (59%), correspondiendo 292 de ellos a asuntos procedentes de la Administración Autonómica, 206 de entidades locales, 4 de Universidades y 1 de entes públicos.

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 635, de ellas 605 resoluciones fueron dictadas “de acuerdo con el Consejo”; mientras que fueron 30 aquellas en las que el Consejo fue sólo “oído”.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### 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: 13

*Consejería de Presidencia: María del Mar Moreno Ruiz*

*Consejería de Gobernación y Justicia: Francisco Menacho Villalba*

*Consejería de Hacienda y Administración Pública: Carmen Martínez Aguayo*

*Consejería de Economía, Innovación y Ciencia: Antonio Ávila Cano*

*Consejería de Obras Públicas y Vivienda: Josefina Cruz Villalón*

*Consejería de Empleo: Manuel Recio Menéndez*

*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: Francisco Álvarez de la Chica*

*Consejería de Igualdad y Bienestar social: Micaela Navarro Garzón*

*Consejería de Cultura: Paulino Plata Cánovas*

*Consejería de Medio Ambiente: José Juan Díaz Trillo*

**Tipo de Gobierno**

Mayoritario absoluto

**Cambios en el Gobierno**

Nombramiento del nuevo Consejero de Gobernación y Justicia por dimisión del anterior, D. Luis Pizarro.

## Rasgos generales

El año 2011, efemérides de la muerte del insigne jurista y político Joaquín Costa, ha supuesto un punto de inflexión en la reciente historia institucional de la Comunidad Autónoma. De las elecciones autonómicas, locales y generales ha resultado el agotamiento definitivo de una coalición PSOE-PAR que había empezado a desgastarse ya a mediados de 2010, debido a diversos factores. El final de la VII Legislatura se ha visto caracterizado por la retirada del primer plano político del ya ex-presidente Marcelino Iglesias a favor de su sucesora, la candidata Eva Almunia, circunstancia a la que se ha sumado un cambio de tendencias electorales a escala general. Así pues, la laureada estabilidad institucional de la década se veía en entredicho en los últimos meses de la legislatura, en que los socios de gobierno han marcado las distancias públicamente entre sí. Los principales puntos de fricción entre las formaciones aliadas han sido las relaciones con el Gobierno estatal, el desarrollo del Estatuto de Autonomía, la ley de capitalidad y la actitud adoptada por los hasta ahora socios de gobierno en la precampaña electoral.

Estas tensiones han contrastado con una situación general de atonía legislativa y administrativa. El año 2011 se ha resuelto con una magra producción legislativa, en la que son escasas las leyes sustanciales destacables. Acaso mayor movimiento se ha registrado en las relaciones de conflicto, tanto con el Estado en la sede del TC como con la vecina Cataluña, con motivo de la retención de las piezas de arte sacro del Aragón oriental, la asistencia sanitaria en la zona limítrofe y la aprobación del principal instrumento catalán de planificación hídrica.

Con esta situación se llegaba a las sucesivas citas electorales, las cuales fueron confirmando el esperado vuelco, prácticamente generalizado en todas las instituciones aragonesas. Hoy es el PP el partido hegemónico gracias al apoyo del PAR, hasta ayer aliado de un PSOE que ha quedado relegado al segundo plano de la escena política e institucional (a salvo de la Diputación provincial de Huesca, el Ayuntamiento de Zaragoza y algunos consejos comarcales).

Las nuevas Cortes de Aragón designaban como senadores al ya ex-Presidente y todavía secretario de organización federal del PSOE, Marcelino Iglesias, y al responsable de organización del PP de Aragón, Gustavo Alcalde. Con anterioridad a las elecciones, la cámara adoptaba una de sus decisiones más polémicas, relativa al régimen de los ex-parlamentarios: la mesa de las Cortes –que no el

pleno-, por medio de un acuerdo de 7 de junio de 2011 .que no una modificación del reglamento-, adoptaba un sistema de indemnizaciones por cesantía de sus miembros consistente en la percepción de una cuantía mensual en función de los años de ocupación del escaño parlamentario con un límite máximo de dieciocho mensualidades. Tal acuerdo motivó la apertura de diligencias por parte del Tribunal de Cuentas en septiembre de 2011, por cuando el citado régimen podría entrañar una infracción del principio de publicidad y de cobertura presupuestaria, además del hecho de que algunos de los miembros de la mesa votantes del acuerdo eran potenciales beneficiarios de las indemnizaciones reconocidas en el mismo.

### *Elecciones autonómicas*

Con una participación superior a la de 2007 (ca. 70%) y un aumento considerable de los votos en blanco (ca. 3%) y nulos (ca. 1,5%) respectivamente, los resultados electorales han volcado el poder institucional en la Comunidad Autónoma a favor del PP, que ha obtenido el mejor resultado de su historia en la Comunidad a costa del patete retroceso del PSOE y de la leve decadencia del PAR. La confianza otorgada por el electorado a esta formación (ca. 40% de los votos y 30 escaños) no le ha servido para alcanzar una mayoría absoluta en las Cortes de Aragón, a falta de 4 diputados. No obstante, el apoyo parlamentario de los 7 diputados del PAR (ca. 9% de votos), que ha visto mermada su representatividad en la asamblea autonómica al perder dos diputados, ha garantizado el acceso al Gobierno autonómico del PP. El cambio político deja al PSOE en 22 escaños frente a los anteriores 30, siendo este partido el gran perdedor de unos comicios -con aproximadamente un 28% de los votos- en los que IU ha cuadruplicado su presencia en las Cortes de Aragón (ca. 6% de los votos y 4 diputados) y CHA ha mantenido su cuota de voto (ca. 8%) y sus 4 diputados.

Definitivamente, la ciudadanía aragonesa ha votado por el cambio en Aragón, en sintonía con lo sucedido en el resto de España. De ahí que se acentúe la tendencia al bipartidismo y la consiguiente pérdida de influencia del principal partido aragonés (PAR), el cual ha debido cambiar de aliado pero reservándose el acceso al gobierno a un momento ulterior, en espera de los resultados de las elecciones generales. En efecto, el líder del citado partido -José Ángel Biel- prometía en campaña -y el Congreso Extraordinario del PAR sostenido antes de las elecciones así lo ratificaba solemnemente- no formar coalición en el Gobierno aragonés con menos de 8 escaños en las Cortes. De este modo, el gobierno inicialmente formado por Luisa Fernanda Rudi ha sido monocolor, sustentado en un pacto de gobernabilidad que cede a José Ángel Biel la presidencia de las Cortes de Aragón y vincula al PAR para la formación de las candidaturas a las elecciones generales: en concreto, PP y PAR suscribían un acuerdo de cara a los comicios nacionales en virtud del cual se garantizaba al PAR 3 senadores (uno por cada provincia) y la posibilidad -si bien remota- de acceder al Congreso de los Diputados. Por el momento, el acuerdo de gobernabilidad sólo ha otorgado al PAR una cuota en el reparto de direcciones generales y directivos de empresas públicas.

### *Elecciones locales*

Entre las particularidades de estos comicios cabe destacar en la escena local la problemática aplicación de la modificación de la legislación electoral en el caso de los municipios en régimen de concejo abierto, así como el nuevo mercado electoral abierto a los extranjeros por la misma reforma. En efecto, los respectivos acuerdos firmados por el Gobierno central con los Estados de origen para que sus ciudadanos pudieran votar en las elecciones municipales españolas ha permitido que, entre otros, marroquíes y ecuatorianos -los inmigrantes más numerosos en territorio aragonés- con permiso de residencia permanente y cinco años cumplidos de estancia legal, hayan podido ejercer su derecho pasivo al voto, si bien su participación no se haya sentido en gran medida. En cuanto a la primera de las cuestiones, levantada expresamente la suspensión de la ley aragonesa de reguladora de los concejos abiertos acordada con la interposición del recurso de inconstitucionalidad, y desestimada por Auto del TSJ de Aragón de 27 de enero de 2011 la solicitud de medida cautelar de suspensión del Decreto del Gobierno de Aragón de aplicación de dicha ley a municipios y entidades locales menores en las elecciones locales de mayo de 2011, la norma se pudo aplicar sin problemas y en sus propios términos en los citados comicios. Como se recordará, la ley aragonesa reconfigura la institución en términos reduccionistas respecto de los concebidos por el legislador estatal, con la pretensión de limitar su extensión progresiva por mor de la pérdida poblacional de muchos municipios.

Los resultados electorales han variado, acaso sin la misma contundencia que en el caso de las elecciones autonómicas, el panorama político en las entidades locales aragonesas. El PP ha pasado a dominar en el escalón municipal, garantizándose el control de las Diputaciones provinciales y de muchos Consejos comarcales. En cuanto a las capitales de provincia, la lista encabezada por Juan Alberto Belloch perdía representación hasta 10 concejales, pero lograba mantener la alcaldía frente a los 15 concejales del PP gracias al apoyo de IU (3 concejales) y CHA (3 concejales) y la ausencia de representación del PAR. Por su parte, Ana Alós (PP) ocupa la alcaldía de Huesca y Manuel Blasco (PP) la de Teruel, como también presenta rotundas victorias el PP en Calatayud, Jaca, La Muela, Monzón y, en el caso de Alcañiz, técnicamente empatado con el PAR. Sólo en Ejea de los Caballeros y Barbastro conserva el PSOE su hegemonía, convirtiéndose Andorra en feudo de IU.

### **Actividad legislativa**

Siguiendo la tendencia advertida en años anteriores, y con motivo del agotamiento de la legislatura en el primer trimestre del año, la actividad legislativa ha expresado a la perfección su momento de agotamiento, habiendo aprobado las Cortes de Aragón una decena de leyes, sin lugar para la Ley de Presupuestos para 2012, cuya aprobación se demora hasta el primer trimestre de 2012. Pocas normas son calificables como sustanciales: dos leyes de carácter civil (mediación familiar y derecho a la “muerte digna”), otras tres netamente administrativas (medidas en materia de contratos del sector público de Aragón, convenios y

patrimonio de la Comunidad Autónoma) y varias modificaciones puntuales en leyes sectoriales vigentes (deporte, juego y espectáculos públicos con carácter monográfico; y urbanismo, turismo y ordenación del territorio bajo la vestidura de medidas para compatibilizar los proyectos de nieve con el desarrollo sostenible de la montaña). Cierran la nómina una ley de declaración de un espacio protegido, sendos Decretos-leyes sobre la reordenación del sector público empresarial de la Comunidad y la concesión de un crédito extrapresupuestario respectivamente y un texto refundido de las leyes civiles aragonesas titulado “Código del Derecho Foral de Aragón”.

A continuación se ofrece un breve resumen del contenido de las leyes aprobadas, por orden cronológico de su aprobación.

*Ley 1/2011, de 10 de febrero, de Convenios de la Comunidad Autónoma de Aragón*

Esta ley regula los convenios y acuerdos de cooperación que suscriba la Comunidad Autónoma de Aragón en el ámbito propio de su actuación, ya sea con el Estado, con otras CCAA, con universidades públicas y con las corporaciones de derecho público, así como los celebrados en el ámbito de la Unión Europea. La ley pretende aportar sistematicidad, claridad y transparencia a la actividad convencional del sector público aragonés, supliendo las carencias de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, limitada a los principios orientadores de estas relaciones y a la regulación de mínimos de los convenios interadministrativos. También supera la hasta ahora fragmentaria regulación aragonesa de los aspectos internos de la actividad administrativa convencional, constituida por el –finalmente derogado– Capítulo III del Título V de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón de 2001, la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón y el Decreto 151/1988, de 4 de octubre, que regula el funcionamiento del Registro de convenios.

No obstante, el objetivo principal de la norma es el de potenciar y facilitar al máximo el uso de los convenios de naturaleza institucional en sentido amplio, tanto subjetivo (incluye a cualesquiera entidades integrantes del sector público de la Comunidad Autónoma) como material (se refiere a todo acuerdo de voluntades que afecte al ejercicio de las competencias autonómicas). La ley sólo se aplica con carácter supletorio a los convenios celebrados con entidades locales, y deja fuera de su ámbito los regidos por la normativa de contratos, urbanismo y en materia de seguridad pública, y da cabida a todo instrumento de colaboración independientemente de sus distintas denominaciones, concretando la tipología mínima establecida en la normativa básica estatal en las figuras de protocolo general, convenio marco y convenio de colaboración. La ley potencia especialmente el marco de relaciones bilaterales y, ahondando en el infrecuente fenómeno de la cooperación horizontal, introduce los protocolos o acuerdos de coordinación para formalizar, aun sin dotarlas de eficacia vinculante, las relaciones interautonómicas en asuntos de naturaleza política. Los acuerdos de cooperación requieren ratificación de las Cortes de Aragón, mientras que en los

convenios de colaboración se establece su comunicación -a efectos informativos- a las Cortes de Aragón y a las Cortes Generales, no requiriendo comunicación o ratificación posterior. Los protocolos o acuerdos de coordinación, de acuerdo con la STC 44/1986, de 17 de abril.

En el plano de las relaciones transfronterizas, interterritoriales y transnacionales, se distinguen los convenios y acuerdos que pueden derivarse de la normativa comunitaria, como es el caso de las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial, de los que lo hagan de convenios o tratados internacionales, como el Tratado de Bayona sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales del Reino de España y la República Francesa. En ambos casos se destacan las materias que pueden ser objeto de acuerdo y se disponen los límites de actuación. Las cuestiones procedimentales se hallan reguladas desde una óptica de flexibilización de trámites internos, de modo que únicamente se regula la necesidad de elaborar una memoria justificativa (y, en su caso, económica) por parte del centro directivo promotor, la autorización para su celebración y la firma. La autorización, correspondiente al Gobierno con carácter general, puede ser otorgada por órganos distintos, o incluso exceptuada en los protocolos o acuerdos de coordinación que se suscriban en el ámbito de órganos e instrumentos de colaboración, tales como las Conferencias Sectoriales o los Encuentros entre CCAA. Dada la naturaleza pública del Registro y se establece la obligatoriedad de inscribir y publicar todos los convenios.

Finalmente, se regulan los convenios que pueda celebrar el Gobierno de Aragón con las otras instituciones de la Comunidad Autónoma y con los órganos estatutarios con autonomía funcional, como los convenios que puedan celebrar entre sí los entes del sector público de la propia Comunidad.

*Ley 2/2011, de 24 de febrero, de modificación de la Ley 4/1993, de 16 de marzo, del Deporte de Aragón*

Esta ley reforma la 4/1993, de 16 de marzo, *del Deporte de Aragón*, para permitir la constitución de federaciones deportivas en el ámbito territorial de Aragón que integren únicamente a deportistas con discapacidad y atiendan a la promoción y desarrollo para éstos de modalidades deportivas ya integradas en las federaciones deportivas aragonesas reconocidas, salvando la actual situación de monopolio federativo por cada modalidad.

*Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de contratos del sector público de Aragón*

Esta Ley establece una serie de medidas de racionalización y simplificación en la contratación del sector público, en el marco de la legislación estatal y de la Unión Europea en la materia. La norma pretende dotar de estabilidad, rapidez y eficiencia al sistema de gestión de contratos públicos, reduciendo la carga administrativa que conlleva el requisito de verificar los criterios de selección (para lo cual se permite al licitador sustituir la presentación de los documentos acreditativos de su aptitud para contratar por una declaración responsable, remitiendo



a una fase posterior la acreditación documental de dicha aptitud únicamente al licitador propuesto como adjudicatario).

Asimismo, en busca de una mayor agilidad en la tramitación de los procesos de contratación, la ley crea un procedimiento simplificado para los contratos que no superen determinados límites -siempre inferiores a los umbrales comunitarios-: contratos de suministro y servicios de valor estimado inferior a 150.000 euros y de obras inferior a 2 millones. También en aras de la agilización dispone la formalización de los contratos basados en un acuerdo marco o de sistemas dinámicos de contratación sin necesidad de documento específico, sino mediante el concurso expreso de las dos voluntades participantes.

Finalmente, la ley profundiza en la transparencia administrativa al disponer la necesidad de consultar a tres empresas en determinados contratos menores, obligando además a determinados órganos de contratación a reservar, bien la participación en sus procesos de adjudicación o bien determinados aspectos de la ejecución del contrato, a centros especiales de empleo y a empresas de inserción, tal y como permiten la ley básica estatal y por la Directiva 2004/18/CE. También se aprovecha la ocasión normativa para recoger los principios rectores de la contratación, entre los que destaca el deber de justificar la necesidad o conveniencia para los fines públicos de todo contrato. Por último, la ley crea el denominado Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, como órgano encargado de conocer y resolver los recursos especiales, reclamaciones y cuestiones de nulidad en materia de contratación que se interpongan en el ámbito de los poderes adjudicadores de la Comunidad Autónoma de Aragón.

*Ley 4/2011, de 10 de marzo, de modificación de la Ley 2/2000, de 28 de junio, del Juego de la Comunidad Autónoma de Aragón*

Esta ley modifica la ley del juego para dar soporte legal a las nuevas modalidades de juego desarrolladas a través de sistemas interactivos o de comunicación a distancia. Respecto a las empresas explotadoras de casinos de juego, se introduce la posibilidad de que los titulares de los casinos permanentes puedan abrir una sala adicional para el desarrollo de los juegos autorizados en los mismos, en particular para la organización de competiciones de juegos exclusivos de casinos que prevean la asistencia de un elevado número de personas. También la ley aborda modificaciones relacionadas con los cambios en la organización departamental de la Administración autonómica y del paso de la peseta al euro.

*Ley 5/2011, de 10 de marzo, del Patrimonio de Aragón*

Esta ley renueva completamente el régimen jurídico del patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón, hasta la fecha regulada en el texto refundido aprobado por Decreto Legislativo 2/2000, de 29 de junio, que recogía esencialmente la Ley 5/1987, de 2 de abril, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón. Asimismo, la ley autonómica se acomoda al marco básico estatal dispuesto por la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Admi-

nistraciones Públicas, si bien pretende manifestar una política global de modernización de la gestión de los bienes y derechos de la Comunidad Autónoma.

La regulación aragonesa responde al patrón normativo vigente para la Administración General del Estado, aunque presta atención a los aspectos patrimoniales conexos con la actividad empresarial de la Administración autonómica, cruciales dado el número de empresas propias de la Comunidad Autónoma y la intensa participación en el capital de determinadas sociedades mercantiles privadas. La ley dispone ciertas reglas especiales sobre los convenios patrimoniales y urbanísticos y, si bien adopta un concepto unitario del patrimonio de Aragón, establece algunas excepciones parciales a dicho régimen unitario de carácter objetivo (por ejemplo, los patrimonios viario, agrario, forestal, viario-ganadero, de suelo y vivienda, y universitario) y subjetivo (incluyendo limitadas singularidades en relación con los patrimonios de las entidades de derecho público de la Administración de la Comunidad Autónoma).

Pocas son las innovaciones en lo tocante a los modos y procedimientos de adquirir y transmitir los bienes y derechos del patrimonio de Aragón, manteniéndose el régimen foral de sucesión legal a favor de la Comunidad Autónoma en casos de falta de herederos y recogiendo la incorporación al patrimonio de Aragón de las fincas que reemplacen a las parcelas cuyo dueño no fuese conocido durante un proceso de concentración parcelaria. En cuanto a la protección y defensa del patrimonio de Aragón se regulan algunas cuestiones sobre la práctica de la inscripción registral del citado patrimonio, y se establecen normas específicas respecto al uso de los edificios administrativos, destacando la previsión de programas de actuación y planes de optimización con el objetivo de promover un uso más eficiente de estos inmuebles. La ley establece con amplitud el concepto de “sociedad mercantil autonómica” para mejorar el control público del sector empresarial de la Comunidad Autónoma, perfilándose además las figuras del “departamento o entidad de gestión” y del “departamento de tutela”. En el mismo sentido, se ha procurado la coordinación de las disposiciones de esta ley en materia empresarial pública con la Ley 2/2008, de 14 de mayo, de Reestructuración del Sector Público Empresarial de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Así pues, el régimen de la adquisición y enajenación de los valores mobiliarios, instrumentos financieros y participaciones sociales incluye tanto las operaciones que correspondan a la Administración de la Comunidad Autónoma como las que puedan llevarse a cabo por los organismos públicos vinculados o dependientes de la misma. Por lo demás, la ley regula la potestad administrativa de exigir la reparación e indemnización de los daños y perjuicios causados en el patrimonio de Aragón, incluyendo la definición de los obligados, el alcance de la reparación, el procedimiento y otras cuestiones, entre las que destaca como novedad la renuncia al establecimiento de un régimen sancionador genérico para la protección del patrimonio de Aragón, dados los problemas de articulación de los sistemas sancionadores administrativos coincidentes en parte con el régimen penal de aplicación preferente.

*Ley 6/2011, de 10 de marzo, de declaración de la Reserva Natural Dirigida de los Sotos y Galachos del Ebro*

Esta ley crea la reserva natural dirigida de «Los Galachos de la Alfranca, La Cartuja y El Burgo de Ebro» como ampliación hasta 1.537 hectáreas de la reserva natural dirigida preexistente declarada por la Ley 5/1991, de 8 de abril. La Ley crea un Patronato (órgano consultivo y de participación social) para colaborar en la gestión de la Reserva natural dirigida), prevé la existencia de un Comité científico asesor, así como la elaboración de un Plan de Conservación que desarrolle las previsiones del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales en el ámbito geográfico del la Reserva natural dirigida y su zona periférica de protección.

*Ley 7/2011, de 10 de marzo, de modificación de la Ley 11/2005, de 28 de diciembre, reguladora de los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón*

Esta norma modifica la ordenación general del sector de los espectáculos y establecimientos públicos en lo relativo a los espectáculos taurinos, fijando los principios básicos de la composición de sus servicios médicos e instalaciones sanitarias, con respeto a la legislación básica estatal. En concreto, se fija el equipo médico básico en los espectáculos taurinos y en los festejos taurinos populares, posibilitando unas mayores exigencias cuando las circunstancias lo requieran, en función del recorrido o espacio en que se desarrolle o el número de participantes en el mismo.

*Ley 8/2011, de 10 de marzo, de medidas para compatibilizar los proyectos de nieve con el desarrollo sostenible de los territorios de montaña*

Esta ley incorpora a la normativa vigente los criterios propuestos por la Mesa de la Montaña (iniciativa auspiciada por el Gobierno de Aragón que integra a entidades del mundo empresarial, los municipios del Pirineo y de Teruel, la Federación de Montañismo, la Plataforma en Defensa de la Montaña, el Instituto Pirenaico de Ecología y los sindicatos agrarios) para garantizar la compatibilidad de los proyectos de nieve con el desarrollo sostenible de los territorios de montaña, modificando al efecto las Leyes 6/2003, de 27 del febrero, del Turismo de Aragón; 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón; y 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón.

Las modificaciones a las citadas normas se ciñen a la regulación de los proyectos de centros de esquí y montaña, en el sentido de garantizar el respeto de ciertos estándares mínimos de protección ambiental y territorial en el desarrollo de los siete centros invernales hasta la fecha existentes en Aragón o en la implantación de otros nuevos.

*Ley 9/2011, de 24 de marzo, de mediación familiar de Aragón*

Esta ley regula la mediación familiar como procedimiento de resolución extrajudicial de los conflictos que se plantean en el ámbito familiar y que no pueden resolverse dentro del mismo ámbito. La figura de la mediación ya se hallaba presente en la vulgarmente conocida como “ley de custodia compartida” de 2010, como remedio transitorio aplicable en el seno de procedimientos judiciales derivados de la ruptura de la pareja.

Esta ley extiende la aplicación de la mediación familiar a cualquier conflicto surgido en el ámbito de las relaciones familiares, regulando el funcionamiento, competencias y atribuciones de este instrumento alternativo a la vía judicial de resolución de los conflictos familiares regido por los principios generales de voluntariedad de las partes, igualdad, confidencialidad, transparencia, imparcialidad, neutralidad, flexibilidad, carácter personalísimo y buena fe. El ámbito de aplicación de la Ley se circunscribe a las mediaciones familiares que se efectúan por mediadores designados por el departamento del Gobierno de Aragón competente en mediación familiar. En el proceso de mediación destaca el interés superior de los menores de edad y la protección a las personas con discapacidad o aquellas en situación de dependencia.

La ley exige al mediador familiar ciertos requisitos de titulación, formación y experiencia, y regula sus derechos y deberes. Se regula asimismo de manera minuciosa el procedimiento de mediación desde la reunión inicial al acta final, así como las funciones a desempeñar por el mediador familiar en el ejercicio de su actuación. Se establece una prohibición de acudir a mediación familiar cuando se esté incurrido en determinados procesos penales o cuando se advierta la existencia de indicios de violencia doméstica o de género, y se regulan los casos en que los acuerdos alcanzados por las partes deben ser ratificados judicialmente.

La norma permite la colaboración de los colegios profesionales en diferentes momentos, y crea también el Registro de Mediadores Familiares de Aragón, donde podrán inscribirse todos aquellos profesionales que cumplan los requisitos establecidos en la Ley, se señalan los supuestos en los que el servicio de mediación tendrá carácter gratuito y cuándo sometido a copago de acuerdo con las tarifas fijadas reglamentariamente y, finalmente, se dispone un régimen de infracciones y sanciones en que puede incurrir el mediador familiar.

*Ley 10/2011, de 24 de marzo, de derechos y garantías de la dignidad de la persona en el proceso de morir y de la muerte*

Esta ley, como complemento de la Ley 6/2002, de 15 de abril, de Salud de Aragón, regula la autonomía personal de los moribundos, con el fin de preservar su dignidad personal, respetar su autonomía y garantizar el pleno ejercicio de su derecho a una muerte digna como epítome del derecho a una vida digna. En cualquier caso, el concepto de muerte digna que maneja esta ley se ciñe al derecho de los pacientes a rechazar tratamientos y limitar las medidas de soporte vital, recibir cuidados paliativos integrales de alta calidad (incluida la sedación),

pero dejando fuera la regulación de la *eutanasia*. Esta ley amplía el derecho a redactar un documento en el que hagan constar sus deseos y preferencias de tratamiento para el caso de que no puedan decidir por sí mismas en el trance mortal, así como a designar mediante dicho documento a quién tomará decisiones en su lugar. La ley reconoce también a los menores emancipados y a los menores aragoneses mayores de catorce años, con la debida asistencia, la posibilidad de otorgar dicho documento de voluntades anticipadas. Asimismo, se actualiza la regulación jurídica del documento de voluntades anticipadas, incorporando el ámbito de los valores vitales de la persona al contenido del mismo y mejorando la accesibilidad a la declaración de voluntades anticipadas.

Por otra parte, se fijan expresamente los deberes tanto de los profesionales sanitarios respecto a las declaraciones de voluntades anticipadas como del representante designado por el autor de la declaración, representante que debe actuar siempre buscando el mayor beneficio de la persona que representa y con respeto a los valores vitales recogidos en la declaración en situaciones clínicas no contempladas explícitamente en el documento. Asimismo, se obliga a los centros e instituciones sanitarios a facilitar el acompañamiento familiar y garantizar la adecuada atención asistencial, incluyendo el tratamiento del dolor, el asesoramiento y atención de cuidados paliativos, el apoyo y soporte emocional a la familia de la persona en situación terminal, incluyendo la atención al duelo y la provisión de una habitación individual en los casos en los que la atención se produzca en régimen de internamiento.

Finalmente, la ley regula la implantación en todos los centros sanitarios de un Comité de Ética Asistencial, con funciones de asesoramiento en los casos de decisiones clínicas que planteen conflictos éticos, y crea el Comité de Bioética de Aragón como órgano interdisciplinario de reflexión, consenso y diálogo permanente, dedicado a clarificar y resolver conflictos de valores que se pueden presentar en la investigación o en la práctica clínica.

Por su parte, el Gobierno autonómico ha promulgado sendos Decretos-leyes, uno dedicado a la reordenación del sector público empresarial de la Comunidad y otro a la concesión de un crédito extrapresupuestario por importe de unos 465 millones de euros.

*Decreto-ley 1/2011, de 29 de noviembre, del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes de racionalización del sector público empresarial*

Esta norma de urgencia, al amparo del art. 71.32 del Estatuto de Autonomía, inicia un proceso de reestructuración del sector público empresarial basado en la extinción, fusión y disolución de sociedades públicas y en la introducción de medidas de optimización en la gestión de las empresas subsistentes, tales como la reestructuración en los órganos directivos de las empresas del sector público empresarial con participación mayoritaria de la Comunidad Autónoma y la venta de las participaciones minoritarias en aquellas empresas en que carece de sentido la intervención pública.

Como consecuencia de los desequilibrios contables, económicos y financie-

ros advertidos en la auditoría practicada con ocasión del cambio de gobierno, y debido a las necesidades de reducción del déficit y contención del gasto público, el Decreto-ley establece que las sociedades mercantiles autonómicas deberán adecuar sus presupuestos al objetivo de estabilidad presupuestaria, así como presentar un informe de gestión sobre las causas del desequilibrio y un plan económico-financiero de saneamiento en el caso de que su gestión pudiera afectar al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria de la Comunidad Autónoma.

La norma centraliza las competencias de control y autorización de endeudamiento de las sociedades en torno a la Corporación Empresarial Pública de Aragón, sin perjuicio de las debidas previsiones recogidas en las leyes de hacienda y presupuestos anuales. En aras de un mayor control financiero preventivo, se obliga a estas entidades, si incurrir en niveles excesivos de déficit de capital circulante, a realizar un Plan de Pagos a Proveedores aprobado por el titular del departamento competente en materia de patrimonio, cuyo incumplimiento acarrea la adopción de medidas correctoras. Se autoriza al Gobierno de Aragón a autorizar cartas de compromiso de permanencia en el capital social de las empresas públicas aragonesas dentro de los límites de las Leyes de Hacienda y de Presupuestos de la Comunidad Autónoma.

El Decreto-ley establece un régimen de control de las sociedades del sector público empresarial a cargo de la Intervención General de la Comunidad Autónoma de Aragón, debiendo la Corporación Empresarial Pública de Aragón constituir una Comisión de auditoría y control, sin perjuicio de la posibilidad de auditorías internas. El régimen de contratación de estas entidades se modifica en el sentido de someter autorización previa los contratos de importe igual o superior a 12 millones de euros (o el fijado por la correspondiente ley anual de presupuestos), siempre que no se trate de contratos de financiación y gestión financiera; además de exigir la redacción de una memoria justificativa de necesidad con carácter previo a la licitación de todo contrato.

En cuanto al régimen de recursos humanos, en particular al personal directivo, éste queda sometido al régimen de incompatibilidades, declaración de bienes, prohibición de indemnización por cese y vinculación de la retribución por productividad al cumplimiento de objetivos, que no se percibirán hasta que la sociedad no cumpla la obligación de elaboración del Plan económico-financiero o el Plan de Pago a Proveedores. Finalmente, se somete a esta normativa a los restantes entes de derecho público con la pertinente adaptación en materia de competencia, dotando de carácter vinculante a las directrices de la Corporación Empresarial Pública de Aragón aprobadas hasta la fecha de entrada en vigor del Decreto-ley.

*Decreto-ley 2/2011, de 29 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se concede un suplemento de crédito para atender obligaciones pendientes de ejercicios anteriores*

La segunda norma legal de urgencia aprobada por el nuevo Gobierno de Aragón persevera en la senda de la consolidación fiscal y el saneamiento de las cuen-

tas públicas de la Comunidad Autónoma. Ante la demora en la aprobación de la ley anual de presupuestos, y en vista de los desfases presupuestarios acumulados por insuficiencia de crédito de presupuestos de ejercicios anteriores, el Decreto-ley autoriza la concesión de un suplemento de crédito de 465.015.606 euros, de los que unos 400 corresponden al sistema sanitario (y, a su vez, más de la mitad de los mismos se refieren a obligaciones contraídas con anterioridad a 2011). Dicha cifra expresa el alcance de las obligaciones sin cobertura presupuestaria generadas por la Comunidad Autónoma, según el Informe sobre la situación financiera del sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón elaborado por la Intervención General, sin perjuicio de que, hasta la finalización y cierre contable del ejercicio presupuestario 2011, no parezca posible la exacta determinación del importe de los créditos disponibles para atender el suplemento de crédito necesario que evite el deslizamiento de las necesidades de financiación a presupuestos futuros.

*Decreto Legislativo 1/2011, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba, con el título de «Código del Derecho Foral de Aragón», el Texto Refundido de las Leyes civiles aragonesas*

El Código del Derecho Foral de Aragón aprobado por este Decreto Legislativo consta de 599 artículos, ordenados por Libros que siguen una secuencia de materias básicamente idéntica a la de la originaria Compilación del Derecho Civil de Aragón, que se remonta a 1967. Con este Código se cierra el ciclo de modificación y desarrollo del Derecho civil aragonés abierto por la Ley de sucesiones por causa de muerte en 1999, que ya anunció la reformulación legislativa del mismo a raíz de la aprobación de la Ponencia General de la Comisión Aragonesa de Derecho Civil de 1996. El resultado normativo de este proceso es relativamente conservador de las antiguas instituciones, ya que éstas se han adaptado a las nuevas necesidades a lo largo de las sucesivas renovaciones operadas por las leyes que ahora se refunden (el hasta la fecha vigente Título preliminar de la Compilación del Derecho Civil de Aragón y las Leyes 1/1999, de 24 de febrero, de sucesiones por causa de muerte, 6/1999, de 26 de marzo, relativa a parejas estables no casadas, 2/2003, de 12 de febrero, de régimen económico matrimonial y viudedad, 13/2006, de 27 de diciembre, de Derecho de la persona, 2/2010, de 26 de mayo, de igualdad en las relaciones familiares ante la ruptura de convivencia de los padres y la propia Ley 8/2010, de 2 de diciembre, de Derecho civil patrimonial en cuya disposición final primera se autoriza la refundición).

Al parecer, no se da por agotada la competencia legislativa asumida por el art. 71 del Estatuto de Autonomía de Aragón conforme al art. 149.1.8 de la Constitución, de modo que el texto refundido favorece el mantenimiento actualizado del Código en caso de incorporación de nuevos contenidos. No obstante, el marcado carácter identitario del Derecho Foral en Aragón se expresa en un extenso y denso ordenamiento que abarca desde el Derecho de la persona y de la familia (normas sobre capacidad y estado de las personas físicas y de las instituciones civiles para la protección de menores e incapaces, regulación de la custodia compartida de los hijos en los casos de ruptura de la convivencia de los padres, reglas completas relativas a las parejas estables no casadas), régimen eco-

nómico matrimonial (consorcio conyugal, libertad de pacto sobre el régimen económico del matrimonio y usufructo vidual universal), Derecho sucesorio (testamento mancomunado, pactos y fiducia sucesorios) y Derecho de bienes y de obligaciones (relaciones de vecindad, servidumbres, derecho de abolorio y contratos sobre ganadería).

El resto de normas que se hallaban en estado de tramitación parlamentaria han caducado con la liquidación de la VII Legislatura (educación; aborto; patrimonio, servicio público y contratación de las entidades locales; ordenación del alumbrado para la protección del medio nocturno; defensa y fomento del arbolado urbano en los municipios; transporte de personas por cable; actualización de derechos históricos; capitalidad; aguas y ríos; modificación de la ley del plan estratégico del Bajo Ebro aragonés), como tampoco ha visto la luz la segunda iniciativa legislativa popular impulsada en la historia de la Comunidad Autónoma, ésta con el fin de declarar himno de Aragón el “Canto a la libertad” compuesto por el héroe regional José Antonio Labordeta.

## Relaciones institucionales

### *Relaciones de alto nivel Estado-Comunidad Autónoma*

Hallándose todavía pendiente la reunión de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado -que lleva sin celebrarse desde noviembre de 2009-, y en vista del estancamiento en las relaciones bilaterales de alto nivel, José Ángel Biel (PAR) solicitó a la Presidenta de la Comunidad Autónoma, con visos de obtenerla, la Presidencia de la citada comisión en el turno autonómico. Esta cesión de papeles suscitó dudas acerca de la compatibilidad de ambas tareas a cargo de Biel, y recelos ante las posibles disfunciones que entraña la confusión de los roles parlamentario y administrativo, por cuanto el líder aragonés ostenta la condición de presidente de las Cortes de Aragón. Un informe de los servicios jurídicos de las Cortes, evacuado a instancias de CHA, terminó avalando la doble función, a pesar de que el art. 90.2 del Estatuto de Autonomía parece configurar la Comisión Bilateral como un instrumento de relación interinstitucional -en la que parecería más razonable contemplar como representante natural de la Comunidad Autónoma al Presidente de ésta que al del Parlamento-. Además, el propio Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión prevé que la representación del Gobierno de Aragón, la delegación de su asistencia o la sustitución de la misma, deba recaer en titulares de cargos con un rango mínimo de viceconsejero (figura ya inexistente en el organigrama administrativo de la Comunidad Autónoma) o secretario general técnico, lo que parece excluir a personas ajenas al Gobierno de Aragón.

Por lo demás, se ha operado el traspaso a la Comunidad Autónoma de las funciones y servicios estatales en materia de aeropuertos, aeródromos y helipuertos que no tengan la calificación de interés general, aeropuertos y aeródromos deportivos (Real Decreto 171/2011, de 11 de febrero), en particular los de Caudé (Teruel) y Huesca, quedando sin embargo fuera de estas transferencias la gestión del aeropuerto de Zaragoza, sobre el que se llegó a plantear una



aplicación del modelo pactado entre el Estado y la Generalitat de Cataluña para el aeropuerto del Prat de Barcelona. A su vez, se han modificado y ampliado los medios patrimoniales adscritos a la gestión del Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA) traspasada en 1997 (Real Decreto 172/2011, de 11 de febrero).

### *Convenios de colaboración*

La Comunidad Autónoma ha suscrito, a lo largo de 2011, más de un centenar de convenios bilaterales de colaboración con la Administración General del Estado, así como unos pocos convenios multilaterales horizontales de los que se da cumplida cuenta en el capítulo dedicado a la colaboración administrativa. En cuanto a la cooperación horizontal, y como viene siendo constante en los últimos años, el protagonismo recae en la Conferencia de los Gobiernos de las CCAA de la que ya forman parte 16 CCAA, cuya primera edición tuvo lugar en Santander el 21 de marzo. Lo que comenzó siendo un foro integrado por CCAA dotadas de Estatuto de segunda generación, ha terminado fraguando en un potente mecanismo de colaboración horizontal, fruto de la autorregulación. El principal acuerdo político adoptado en esta I Conferencia fue una declaración conjunta en defensa del Estado autonómico ante las agresiones que este modelo está recibiendo desde determinados sectores políticos y mediáticos. Por otro lado, como consecuencia de la reciente jurisprudencia constitucional en materia de aguas, la Conferencia acordaba la creación de un grupo de trabajo para el estudio de las funciones de las CCAA en la gestión del agua, y se comprometía igualmente a estudiar una propuesta encaminada a la racionalización del gasto farmacéutico en el ámbito del Sistema Nacional de Salud. Además se han firmado sendos convenios en materia de transporte público y registros de parejas de hecho y protocolos en materia de seguridad industrial, I+D+i, y un tercero relacionado con la definición de una propuesta común ante la reforma de la Política Común de Pesca de la Unión Europea.

En el plano de la colaboración transfronteriza, cabe dar cuenta de la constitución e inicio del funcionamiento de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial “Espacio Portalet”, integrada por la Comunidad Autónoma de Aragón y el Departamento de Pirineos Atlánticos y dedicada principalmente al mantenimiento del paso fronterizo desde la localidad oscense de Biescas hasta la francesa de Laruns.

### *Conflictividad constitucional*

El Informe sobre conflictividad entre el Estado y las Comunidades correspondiente a la última legislatura (2008-2011) arroja el dato de Aragón ha sido una de las regiones con menos litigios con la Administración estatal, tal y como se ha ido dando cuenta en precedentes ediciones de este Informe. Sin embargo, ello no ha impedido que el Presidente del Gobierno estatal haya interpuesto sendos recursos ante el TC contra leyes promulgadas en 2011 (medidas en materia de contratos del sector público y patrimonio de la Comunidad Autónoma), en virtud de una pretendida extralimitación de las competencias autonómicas.

En relación con el recurso de inconstitucionalidad planteado contra la Ley 3/2011, de 24 de febrero, *de medidas en materia de contratos del sector público de Aragón*), provocando además la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados (los arts. 6 y 10, ambos constitutivos de medidas de agilización procedimental –posibilidad de sustituir la acreditación de la capacidad, representación y solvencia de los licitadores por una declaración responsable condicionada a la definitiva adjudicación del contrato y diseño de un procedimiento simplificado de adjudicación de contratos-). Con respecto a la Ley 5/2011, de 10 de marzo, *del patrimonio de Aragón*, la controversia se centra en la previsión contenida en su disposición adicional sexta, que atribuye al patrimonio agrario de la Comunidad Autónoma las fincas de reemplazo sin dueño conocido resultantes de un proceso de concentración parcelaria. El Estado discute la competencia autonómica para modificar la regla vigente sobre la propiedad estatal de bienes inmuebles *nullius*. Con carácter previo a ambos recursos, la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado se pronunciaba a favor de la resolución pacífica del litigio, la cual no se llegó a producir a pesar de la intensa comunicación mantenida por los grupos de trabajo de la Comisión (Acuerdo publicado por Resolución de 19 de mayo de 2011, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial).

En sentido inverso, el Gobierno de Aragón presentaba un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 40/2010, de 29 de diciembre, *de almacenamiento geológico de dióxido de carbono*, al entender vulneradas las competencias autonómicas en materia de energía, minas y medio ambiente, aparte de atribuir a la Comunidad Autónoma funciones de inspección y supervisión, con la consecuente gasto y responsabilidad.

Las resoluciones de litigios pendientes ante el TC en que la Comunidad Autónoma es parte han sido relativamente numerosas a lo largo de 2011, y en su conjunto, desfavorables para los intereses autonómicos. Así pues, la STC 149/2011, de 28 de septiembre desestimaba el recurso de inconstitucionalidad presentado en 2000 por el Gobierno de Aragón contra los arts. 67 a 72 del texto refundido de la ley de aguas –originarios de la reforma operada en la ley de 1985 por la ley 46/1999-, recurso referente a la regulación de los contratos de cesión de derechos al uso del agua. El alto tribunal desestima el recurso de inconstitucionalidad por la desaparición sobrevenida del objeto, al haberse derogado y modificado los preceptos impugnados por el Gobierno de Aragón. La impugnación autonómica se fundaba en el hecho de que los preceptos permitían, entre otras cuestiones, la suscripción de contratos de cesión de agua en cualquier momento y no sólo en situaciones de sequía. Asimismo, el Gobierno aragonés sostenía la imposibilidad de ejercer la tutela administrativa sobre los citados contratos por los escuetos plazos que otorgaban los preceptos impugnados, y advertía también de que el reconocimiento de la autorización del contrato por silencio administrativo positivo era contradictoria con el régimen constitucional de protección del dominio público.

Por su parte, la STC 196/2011, de 13 de diciembre, siguiendo la doctrina dispuesta en las SsTC 134/2011, de 20 de julio, y 157/2011 de 18 de octubre, desestimaba también el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno

de Aragón contra varios preceptos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, *general de estabilidad presupuestaria*. La defensa de la autonomía política y financiera de la Comunidad Autónoma, así como de las competencias exclusivas en materia de planificación de la actividad económica o de régimen de organización y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno por parte del Gobierno de Aragón, chocaba con los títulos estatales recogidos en los apartados 11, 13, 14 y 18 del art. 149 CE, relativos a la ordenación general de la economía y hacienda general. Interesa en este caso admitir, acaso con carácter prospectivo, la validez de los preceptos de toda ley estatal que establezca un régimen de equilibrio presupuestario en el sector público, máxime a la luz de la fulgurante reforma constitucional que consagra el principio de estabilidad presupuestaria y de los anuncios del nuevo gobierno estatal en pos de un más estricto control financiero de las CCAA por diversos conductos (control presupuestario previo, rescates condicionados, etc.).

Igual suerte corría la Comunidad Autónoma en varios litigios en los que ha visto derrotadas sus posturas, aunque tal derrota no haya supuesto trauma alguno en el ordenamiento aragonés debido a que los preceptos en lid ya habían sido derogados. En efecto, la STC 117/2011, de 4 de julio, declaraba inconstitucional y nulo el inciso .no podrán participar en los concursos que se convoquen los farmacéuticos que hayan cumplido la edad de 65 años. establecido en la Ley aragonesa de ordenación farmacéutica para Aragón, límite de edad vulnerador del principio de igualdad por tratarse de una discriminación no justificada, pero actualmente suprimido por la Ley 1/2010). En segundo lugar, la STC 207/2011, de 20 de diciembre desestimaba, por pérdida del objeto, los conflictos positivos de competencia acumulados promovidos por el Gobierno de Aragón en relación con el Real Decreto 324/2000, de 3 de marzo, *por el que se establecen las normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas* y su modificación operada por Real Decreto 3483/2000, de 29 de diciembre. Para el Gobierno de Aragón, ambos reales decretos vulneraban las competencias autonómicas en materia de medio ambiente, ordenación del territorio, sanidad y, especialmente, las competencias exclusivas en materia de agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias y tratamiento especial de las zonas de montaña. El Estado entendía los reales decretos amparados en las competencias estatales en materia de ordenación general de la economía, sanidad y medio ambiente.

Esta vez en sentido favorable para la Comunidad Autónoma, la STC 1/2011, de 14 de febrero resolvía acumulativamente los cinco conflictos de competencia planteados por el Gobierno de Aragón frente a otros tantos convenios de colaboración suscritos por el Estado con varios colegios profesionales de la rama sanitaria, de manera conjunta con el recurso de inconstitucionalidad interpuesto frente al art. 35.1 y .4 y la disposición final primera de la Ley 44/2003, *de ordenación de las profesiones sanitarias*. El Gobierno de Aragón veía reparada la vulneración de sus competencias en materia de sanidad, colegios profesionales, ejercicio de las profesiones tituladas y gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, por cuanto los citados convenios y preceptos legales habían atribuido indebidamente al Estado competencias ejecutivas en el ámbito de la formación continuada de las profesiones sanitarias. El TC decretó la inconstitucionalidad y nulidad de las referencias que la citada Ley hacía al Ministerio de

Sanidad y Consumo, quedando únicamente los órganos autonómicos competentes responsabilizados de la función de acreditar las actividades y programas de actuación en materia de formación continuada de los profesionales sanitarios. Asimismo, el alto tribunal reconocía las facultades exclusivas de las CCAA para delegar las funciones de gestión y acreditación de la formación continuada incluyendo la expedición de certificaciones individuales- en otras corporaciones o instituciones de derecho público, y afirmaba la inconstitucionalidad de determinadas cláusulas de los convenios firmados en 2002 por los Ministerios de Sanidad y Educación y los Consejos Generales de los Colegios de determinadas profesiones sanitarias por los que se delegaban a estos Colegios la competencia para acreditar la formación continuada de sus profesionales.

Merecen una mención distintiva las resoluciones de los litigios cruzados entre CCAA con motivo de la inclusión de ciertos aspectos competenciales en materia de aguas. En efecto, acaso sea en este capítulo donde más interés ha tenido la jurisprudencia del TC en el plano de la conflictividad autonómica. En este sentido, la STC 110/2011, de 22 de junio, rechazaba el recurso de inconstitucionalidad planteado en 2007 por el Gobierno de La Rioja contra la disposición adicional quinta del Estatuto de Aragón referida a la reserva de 6.550 hm<sup>3</sup> del caudal del Ebro, la cual no se considera inconstitucional si se interpreta como no vinculante para el Estado, a quien corresponde la fijación de los caudales hídricos de las cuencas intercomunitarias. Mientras esta sentencia afirma la compatibilidad con la Constitución de los preceptos estatutarios en materia de política hídrica impugnados, en congruencia con la doctrina expresada en la STC 247/2007, de 12 de diciembre, enerva en gran medida la potencia de uno de los contenidos insignia del vigente Estatuto de Autonomía de Aragón, en virtud del cual quedó consagrado en dicho texto el conocido como “Pacto del Agua” de 1992.

Por su parte, en sendos debates ajenos –subjetiva, que no objetivamente- a la Comunidad aragonesa, las SsTC 30/2011, de 16 de marzo (declara la inconstitucionalidad del art. 51 del vigente Estatuto de Autonomía de Andalucía, por ser la del Guadalquivir una cuenca supracomunitaria) y 32/2011, de 17 de marzo (declara la inconstitucionalidad del art. 75.1 del vigente Estatuto de Autonomía de Castilla y León también por ser la del Duero una cuenca supracomunitaria) han terciado en la llamada “guerra del agua”, aunque trasladándola de escenario jurídico-formal, como se verá enseguida. De acuerdo con ambas sentencias, las disposiciones estatutarias establecen un criterio fragmentador de la unidad de gestión de las cuencas intercomunitarias que vulnera la competencia del Estado establecida en el art. 149.1.22 CE. No obstante, en la medida en que el TC reconoce que la declaración de inconstitucionalidad no impide al legislador estatal conferir a las CCAA facultades ejecutivas tales como las de policía del dominio público hidráulico o encomiendas para la tramitación del otorgamiento de autorizaciones sobre dicho dominio, el Real Decreto-ley 12/2011, de 26 de agosto, *por el que se modifica la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, para la aplicación del Convenio Internacional sobre el embargo preventivo de buques y se regulan competencias autonómicas en materia de policía de dominio público hidráulico*, ha introducido una nueva disposición adicional en el texto refundido de la Ley de Aguas para conferir a las CCAA que lo tengan previsto

en sus Estatutos (y es el caso del aragonés, en virtud del art. 72.2), el ejercicio de la competencia ejecutiva sobre las facultades de policía de dominio público hidráulico dentro de su ámbito territorial. Inmediatamente, el Parlamento valenciano (con los votos a favor de PP y Compromís, el voto en contra del grupo socialista y la abstención de Esquerra Unida) acordó interponer un recurso de inconstitucionalidad por entender que tal medida supone una ruptura del principio de unidad de cuenca, no responde a una urgente necesidad y vulnera el principio de solidaridad interterritorial. No concluye, pues, la “guerra del agua”, sino que se complica al cambiar de coordenadas: resueltas las incertidumbres en torno a la validez y alcance de las atribuciones competenciales en materia de aguas en sede estatutaria, emerge una difícil discusión sobre la validez constitucional de la asimetría introducida en la reforma del modelo legal estatal de organización administrativa para la gestión del dominio público hidráulico.

### *Conflictividad ordinaria*

Dos son los asuntos principales que han ocupado el espacio de la conflictividad entre el Estado y la Comunidad aragonesa, con una importancia desigual. Con carácter -cuantitativamente- banal cabe destacar la reclamación de ca. 300.000 euros formulada por el Estado al Gobierno de Aragón en concepto de cesión de la titularidad de la estación internacional de Canfranc, a pesar de que haberse pactado su entrega gratuita en el convenio suscrito en octubre de 2005 entre el Ministerio de Fomento, el ADIF, el Consorcio Urbanístico Canfranc 2000, el Gobierno de Aragón y Suelo y Vivienda de Aragón para el desarrollo urbanístico de los suelos ferroviarios. Tras acometer la parte aragonesa las dos primeras fases de rehabilitación de la terminal, en la que se han invertido ca. 8 millones de euros, la crisis ha obligado a la paralización de las obras restantes, obras ya desmedidas por cuanto respondían a planteamientos urbanísticos propios de la reciente historia. En esta tesitura, y perseverando el Gobierno de Aragón interesado en reabrir la terminal siquiera parcialmente y con usos locales, desde el Estado se considera que al edificio se le debe fijar un precio aun simbólico para materializar el cambio de titularidad una vez el convenio de 2005 ha quedado superado por los hechos.

La segunda de las fricciones ha tenido lugar por la reclamación del Gobierno de Aragón a su homólogo estatal de los anticipos del Fondo de Cooperación de 2011 que se adeudan a la Comunidad, de acuerdo con lo previsto en la disposición transitoria segunda de 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* que así lo prevé. En este mismo sentido, otra de las cuestiones que han suscitado dudas en cuanto a su legalidad, sin que se hayan producido acciones en pos de una solución, ha sido el bloqueo definitivo por parte del Gobierno estatal de 14 millones de euros correspondientes a los Planes de Desarrollo Rural de 2011 para Aragón, so pretexto del incumplimiento del objetivo de déficit por parte del ejecutivo aragonés. La medida de carácter preventivo tuvo como finalidad impedir a la Administración autonómica la disposición de su cuota parte (otros 14 millones de euros), al tratarse de programas cofinanciados. Al parecer, una acción unilateral de este tipo

podría confluir con el Derecho comunitario, en la medida en que las partidas para los planes de desarrollo rural provienen del presupuesto de la Unión Europea y revisten carácter finalista.

### *Conflictos interautonómicos*

Persiste el contencioso de los bienes sacros del Aragón oriental retenidos en el Museo Diocesano y Comarcal de Lérida, e incluso se complica a entrar en escena otras variables, tales como la declaración como bienes inventariados del patrimonio cultural aragonés de 86 de las piezas en virtud de la Orden de 28 de enero de 2011, del Departamento de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón, declaración que ha sido .como cabría esperar- impugnada por la Generalitat de Cataluña ante el TSJ de Aragón mediante el oportuno recurso contencioso administrativo. Mientras tanto, la Audiencia Provincial de Lérida cerraba el frente judicial civil, al negar la legitimación de la Associació Amics del Museu de Lleida para plantear el recurso de apelación contra la sentencia que estableció que la totalidad de las obras estaban en Lérida en calidad de depósito. El gobierno surgido de las elecciones autonómicas mantiene la postura reivindicativa de su predecesor pero, a la vista de los hechos, el proceso dista mucho de finalizar inmediateamente.

Por otro lado, las tensiones entre Cataluña y Aragón a raíz del conflicto de la asistencia sanitaria en sus respectivas franjas limítrofes se han presentado durante todo 2011 de modo intermitente. Primero la Generalitat de Cataluña publicaba cifras sobre el coste anual soportado por la atención a los ca. 43.000 ciudadanos del Aragón oriental en el hospital de Lérida, unos 10,5 millones de euros, sin cuestionar el vigente convenio interautonómico pero insistiendo en la difusión de estos datos y reclamando con insistencia el abono por parte del Estado de estas cantidades. Posteriormente, la Generalitat restringía la emisión de recetas a los turistas con enfermedades crónicas en atención primaria en la región sanitaria del Camp de Tarragona, **en busca de un ahorro en el gasto farmacéutico**. Cabe recordar al efecto que cada Comunidad Autónoma se hace cargo del coste de las recetas expedidas y canjeadas por su sistema, lo que aumenta el gasto en aquéllas fundamentalmente receptoras de visitantes, como lo es respecto Cataluña a Aragón. Tras varias negociaciones informales, ambas Comunidades alcanzaban un compromiso para garantizar la atención sanitaria y la dispensación de recetas, una vez que las autoridades estatales rechazaron mediar en el conflicto a la vista de la vigencia del convenio -lo cual, por otra parte, mueve a dudar del significado, contenido y alcance de la función de alta inspección-. Sin embargo, en el segundo semestre del año, volvieron a producirse turbulencias en la relación interautonómica, al anunciar la Generalitat que sólo atendería a los pacientes aragoneses que accediesen al sistema asistencial por urgencias y a los que tuvieran historial médico abierto en el hospital de Lérida, en un flagrante incumplimiento del convenio bilateral que ninguna de las partes ha denunciado y que rige que rige hasta 2015, así como de la Ley general de Sanidad.

No obstante, es en la cuestión hídrica donde se han advertido mayores fric-

ciones entre ambas Comunidades vecinas, en torno al Decreto 188/2010, de 23 de noviembre, *de aprobación del Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña*. En coherencia con la postura originaria del ejecutivo aragonés, el Instituto Aragonés del Agua formulaba sus alegaciones al programa de medidas del citado plan y a su informe de sostenibilidad ambiental, alegaciones que fueron desestimadas por parte de la Generalitat catalana. Por este motivo, el Gobierno de Aragón ha impugnado ante el TSJ de Cataluña tanto el plan como el acuerdo de la Generalitat que dio luz verde al programa de medidas que acompaña al citado plan, instando la nulidad de ambos documentos. En opinión del ejecutivo aragonés, a la que se adhiere el Justicia de Aragón en un informe evacuado al efecto, los documentos presentan graves defectos tanto formales como materiales: en primer lugar, el procedimiento de elaboración y aprobación del plan adolece de algunos vicios formales (la omisión de hasta tres trámites esenciales: informe previo del Consejo Nacional del Agua -trámite que se ha intentado corregir con una votación posterior-, falta de emisión del informe del Instituto del Agua de Aragón con carácter previo a la aprobación del plan y postergación del informe del Consejo Nacional del Agua a un momento posterior a la aprobación del plan por parte del Consejo de Ministros). En segundo lugar, y respecto al contenido del plan, el gobierno aragonés cifra la extralimitación de competencias en hasta cinco aspectos, a saber: atribución de manera unilateral a la demarcación hidrográfica de las cuencas internas de Cataluña de tres masas de agua subterráneas que son compartidas con la demarcación hidrográfica del Ebro, consideración como íntegramente disponibles en la demarcación de las cuencas internas de Cataluña de los recursos hídricos procedentes de dichas masas de agua compartidas, incorporación de la cabecera de la cuenca del río Ciurana -integrado en la demarcación hidrográfica del Ebro- al sistema sur de Distrito de Cuenca Fluvial de Cataluña, incorporación como recursos propios del Distrito de las aportaciones realizadas por el Consorcio de Aguas de Tarragona, a pesar de que proceden de la cuenca del Ebro, e inclusión en el Plan de Gestión de actuaciones en materia de aguas que superan los límites territoriales de la demarcación hidrográfica de las cuencas internas de Cataluña.

### Actividad reglamentaria

El ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno de Aragón en 2009 ha dado lugar a muy pocas normas de importancia desigual. Aparte de las modificaciones de los reglamentos de “Administración electrónica” de 2006 (Decreto 81/2011, de 5 de abril), de las Comisiones Técnicas de Calificación de 2007 (Decreto 393/2011, de 13 de diciembre) y de espectáculos taurinos de 2004 (Decreto 344/2011, de 14 de octubre), hay genuinos reglamentos ejecutivos de Leyes autonómicas, tales como los de apuestas deportivas, de competición o de otra índole (Decreto 2/2011, de 11 de enero) y del bingo electrónico (Decreto 119/2011, de 31 de mayo), el reglamento de las Sociedades Agrarias de Transformación en Aragón (Decreto 15/2011, de 25 de enero), la “Norma Técnica de Planeamiento” -urbanístico- (Decreto 54/2011, de 22 de marzo), las condiciones técnicas de seguridad de las instalaciones deportivas (Decreto 36/2011, de 8 de marzo), la Carta de derechos y deberes de los miembros de la comunidad educativa y las

bases de las normas de convivencia en los centros educativos no universitarios de la Comunidad Autónoma de Aragón (Decreto 73/2011, de 22 de marzo), el Decreto 396/2011, de 13 de diciembre, sobre deporte aragonés de alto rendimiento y el importantísimo Catálogo de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón (Decreto 143/2011, de 14 de junio).

En el plano interno, relativo al personal al servicio de la Administración autonómica, se ha establecido el régimen de provisión de puestos de trabajo de funcionarios docentes no universitarios por personal interino en la Comunidad Autónoma de Aragón (Decreto 96/2011, de 26 de abril), así como el régimen de selección de personal estatutario y provisión de plazas en los centros del Servicio Aragonés de Salud (Decreto 37/2011, de 8 de marzo), con la consiguiente derogación parcial del reglamento de 1998 para la provisión de puestos de trabajo de atención sanitaria no especializada de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (Decreto 145/2011, de 28 de junio). En este mismo orden, cabe destacar el reglamento para la adaptación del puesto de trabajo y movilidad por motivo de salud, de los empleados públicos del ámbito sectorial de Administración General de la Administración de la Comunidad Autónoma (Decreto 18/2011, de 8 de febrero).

Son dignas de mención una serie de normas reguladoras de algunos mecanismos de información y publicidad administrativa en diversos sectores, tales como el Registro Público de Convenios Urbanísticos, el Registro Aragonés de Patrimonios Públicos de Suelo y el Registro Administrativo de Entidades Colaboradoras y Programas (Decreto 20/2011, de 8 de febrero), así como del Registro de Museos de Aragón (Decreto 38/2011, de 8 de marzo). Finalmente, cabe dar cuenta de la aprobación del Plan Especial de Protección Civil de Emergencias por Incendios Forestales (Decreto 118/2011, de 31 de mayo).

## Actividad administrativa

### *Estructura administrativa*

El cambio político tras las elecciones autonómicas se ha traducido en la correspondiente modificación de la estructura de gobierno y administración de la Comunidad Autónoma, la cual ha tenido lugar por sendos Decretos de la Presidencia del Gobierno de Aragón (el de 15 de julio de 2011 modifica la organización de la Administración autonómica y el de 19 de septiembre de 2011, establece la estructura orgánica de la Presidencia) y otra serie de Decretos, éstos ya del Gobierno, por los que se desarrolla la estructura orgánica básica de la Administración autonómica (156/2011, de 25 julio) y se establece la estructura orgánica de los respectivos departamentos: Presidencia y Justicia (315/2011, de 27 de septiembre), Hacienda y Administración Pública (320/2011, de 27 de septiembre), Economía y Empleo (330/2011, de 6 de octubre), Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transportes (331/2011, de 6 de octubre), Política Territorial e Interior (332/2011, de 6 de octubre), Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente (333/2011, de 6 de octubre), Innovación y Nuevas Tecnologías (335/2011, de 6 de octubre), Educación, Universidad, Cultura y Deporte (336/2011, de 6 de oc-



tubre) y Sanidad, Bienestar Social y Familia (337 /2011, de 6 de octubre). Como puede apreciarse, son nueve los nuevos departamentos, habiéndose eliminado la Vicepresidencia y dos departamentos con respecto al Gobierno anterior. Por su parte, la organización básica de la Administración se reduce al número de 44 Direcciones Generales, 15 de cuyos titulares ha sido designado por el PAR en virtud del acuerdo de gobernabilidad suscrito entre esta formación y el PP.

Asimismo, se ha creado y regulado la Comisión Interdepartamental de Administración Electrónica (Decreto 28/2011, de 22 de febrero) y la Comisión de Comunicación Institucional (Decreto 384/2011, de 13 de diciembre, que también distribuye competencias en materia de comunicación y publicidad). A su vez, se ha modificado –para reducirla– la composición de los respectivos Consejos de Dirección del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental (Decreto 346/2011, de 14 de octubre) y del Instituto Aragonés del Agua (Decreto 347/2011, de 14 de octubre). También se modifican la Comisión del Juego de la Comunidad Autónoma de Aragón originariamente regulada en el año 2000 (Decreto 343/2011, de 14 de octubre), la Comisión de Espectáculos Públicos de Aragón originariamente regulada en 2006 (Decreto 367/2011, de 10 de noviembre), la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial (Decreto 309/2011, de 13 de septiembre) y la Comisión de Subvenciones y Ayudas (Decreto 310/2011, de 13 de septiembre), ambas creadas en 1999, así como la Comisión Aragonesa para la conmemoración del Compromiso de Caspe 2012 creada en 2009 (Decreto 397/2011, de 13 de diciembre). Por su parte, se suprime la Comisión Mixta de Coordinación de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y el Secretariado Judicial destinado en dicha Comunidad Autónoma creada en 2009 (Decreto 386/2011, de 13 de diciembre).

Por lo demás, se han aprobado las normas de organización interna y de funcionamiento del Consejo Superior de las Lenguas de Aragón (Decreto 88/2011, de 5 de abril), así como los Estatutos de la Academia de la Lengua Aragonesa (Decreto 87/2011, de 5 de abril) y de la Academia Aragonesa del Catalán (Decreto 89/2011, de 5 de abril), últimas expresiones de una política lingüística llamada a la reorientación tras el cambio de gobierno. Asimismo, ha cambiado la configuración nominal del Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón mediante la designación de su nuevo Presidente y Vocales (Decreto 341/2011, de 14 de octubre), así como los componentes de la Comisión Mixta de Transferencias (Decreto 316/2011, de 27 de septiembre).

Finalmente, cabe dar cuenta del Acuerdo de 8 de marzo de 2011, del Gobierno de Aragón, por el que se designan a los vocales de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón que transitoriamente desarrollarán las funciones del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, órgano que adoptó su primer acuerdo el 31 de marzo de 2011 y que ha funcionado desde entonces tras publicar unas guías de procedimiento para interponer el recurso especial y la cuestión de nulidad.

### *Colaboración público-privada*

Destacan en este apartado varios convenios suscritos por la Comunidad Au-

tónoma con particulares (con el Consejo Aragonés de Cámaras Oficiales de Comercio e Industria para favorecer la integración de la cultura de innovación en las estrategias empresariales como herramienta competitiva; con la entidad Visual Entidad de Gestión de Artistas Plásticos para la aplicación de la Ley de Propiedad Intelectual; con hasta 36 ONGs para la realización de proyectos y programas de cooperación al desarrollo; con Parque Faunístico de los Pirineos, S.A.-Lacuniacha para la conservación de la fauna amenazada; con *SEO/BirdLife* para la lucha contra el uso ilegal del veneno en el medio natural en Aragón, con los Colegios Oficiales de Farmacéuticos de Huesca, Teruel y Zaragoza sobre la coordinación en la tramitación administrativa de las oficinas de farmacia). Asimismo, se han suscrito varias *addendas* convenios firmados con anterioridad (seguimiento y conservación de especies amenazadas en Aragón, y desarrollo de proyectos en líneas eléctricas para reducir o eliminar los riesgos de colisión y electrocución de avifauna amenazada).

### *Entidades locales*

La cooperación para la prestación de servicios sociales y ambientales ha casi monopolizado las relaciones verticales de la Comunidad Autónoma con los entes locales. Así pues, se han formalizado los respectivos convenios con las 32 Comarcas y varias Mancomunidades y Ayuntamientos para el mantenimiento del Servicio Social de Base de la zona, para la gestión de prestaciones de servicios sociales generales y para la gestión de determinados programas específicos de servicios sociales durante 2011. También se han suscrito convenios entre varias comarcas y el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental para formalizar la encomienda de gestión de las actuaciones administrativas necesarias para el otorgamiento de autorizaciones de gestor de residuos no peligrosos para la valorización de lodos de depuradoras de aguas residuales urbanas, y se ha materializado la adhesión del Consorcio n. 8 «Teruel» al *Convenio marco entre el Gobierno de Aragón y los Sistemas Integrados de Gestión de Residuos de aparatos eléctricos y electrónicos autorizados en la Comunidad Autónoma de Aragón*. Por lo demás, destaca otro convenio suscrito entre la Comarca de Gúdar-Javalambre, el Ayuntamiento de Manzanera y la Comunidad Autónoma de Aragón, relativo a la instalación de dos aerogeneradores en el marco del Plan piloto de desarrollo rural sostenible, y la firma de las respectivas *addendas* a los convenios con varias comarcas y Ayuntamientos para establecer las reglas y forma de ejecución de la encomienda de gestión formalizada desde del Gobierno de Aragón en materia de transporte escolar en el curso 2011-2012.

El Gobierno de Aragón ha aprobado la Ordenanza Municipal Tipo en materia de contaminación acústica, publicada por Resolución de 15 de marzo de 2011, de la Directora General de Calidad Ambiental y Cambio Climático, y ha regulado el procedimiento administrativo a seguir en relación con los precios de los servicios públicos municipales que deben ser objeto de la intervención por parte de la Comunidad Autónoma de Aragón (Decreto 400/2011, de 21 de diciembre).

Finalmente, cabe relatar los avatares de uno de los episodios más curiosos

del mundo local aragonés, cual es el tortuoso viaje institucional de Villamayor de Gállego. Tal y como se ha referido en ediciones anteriores de este Informe, Villamayor se segregó de Zaragoza en 2006, pero un consistorio capitaneado por el PSOE inició dos años después ante el Gobierno de Aragón un conflictivo proceso de anexión a la capital, el cual fue impugnado judicialmente por el PP, ganado en primera instancia y pendiente de apelación ante el TSJ de Aragón por parte de los consistorios de Villamayor y Zaragoza y el propio ejecutivo autonómico. No obstante, de resultados de las elecciones municipales de 2011, las dos fuerzas propicias a la segregación de Villamayor (PP y CHA, esta última al frente de la nueva corporación municipal de Villamayor) han reorientado la política de dicho consistorio, tratando de enervar el proceso de reanexión mediante el desistimiento en el citado procedimiento. Más allá de la maraña judicial y del galimatías político, el debate jurídico de fondo traduce, en este caso, las dificultades dogmáticas del discurso “legislación básica-desarrollo autonómico.. Mientras los .secesionistas. se amparan en la legislación aragonesa de Administración local, que requiere una mayoría cualificada de dos terceras partes del pleno para la modificación de límites municipales, los .unionistas. defienden la prevalencia de la legislación estatal básica de régimen local, que prevé una mayoría simple. El TSJ de Aragón es, por lo tanto, el llamado a resolver el conflicto de Villamayor, manejando sin embargo claves argumentales propias del TC.

### *Política económica y de fomento*

El nuevo Gobierno de Aragón derogaba el régimen de subvenciones no sujetas a convocatoria específica regulado por un viejo Decreto de 1984 (Decreto 340/2011, de 14 de octubre), en su pretensión de eliminar la concesión directa de subvenciones. Asimismo, por Decreto 334/2011, de 6 de octubre, se han aprobado las bases reguladoras del régimen de ayudas para la puesta en marcha de determinadas actuaciones recogidas en los Planes de Zona para la ejecución del Programa de Desarrollo Rural Sostenible en Aragón, en aplicación de la Ley 45/2007, de 13 diciembre, para el desarrollo rural sostenible.

Por lo demás, las medidas del gobierno entrante responden al momento de crisis unida al cambio político: el gobierno saliente se comprometió en abril ante el Ministerio de Economía y Hacienda a reducir en ca. 43 millones de euros su capacidad de gasto para el ejercicio 2011, mediante un nuevo plan de reequilibrio que se sumaba al que se aprobó el año fiscal anterior y que en su momento implicó un ajuste de casi 100 millones de euros. El gobierno entrante, realizada la oportuna auditoría sobre la situación económico-financiera del sector público de la Comunidad autónoma –que anunciaba un déficit para 2011 de 943 millones de euros–, debió adoptar actuaciones más decididas para reducir el déficit cercano al 3% del PIB frente al 1,3 máximo autorizado. Así pues, en agosto se aprobaba una retención de crédito de ca. 49 millones de euros, que se sumaba a aprobada en abril y, poco más tarde, se comunicaba a todos los departamentos de la Administración autonómica el «Plan de Racionalización del Gasto Corriente del Gobierno de Aragón», elaborado por el Departamento de Hacienda y Administración Pública para lograr un ahorro de en torno a los 105 millones de euros a lo largo de toda la legislatura por medio de 104 medidas de reduc-

ción del gasto corriente (adquisición y uso racional del material y equipamiento, optimización del funcionamiento de las instalaciones y a su gestión energética eficiente, reducción de las indemnizaciones por razón de servicio, revisión de las subvenciones existentes...) Todas estas medidas se añadían a la reducción de altos cargos y asesores en la nueva estructura administrativa de la Comunidad Autónoma, la reubicación de edificios administrativos con el consiguiente ahorro en alquileres, o la amortización de 202 plazas vacantes de funcionarios (excluidas de docentes o personal sanitario), con las miras puestas en la disminución del abultado endeudamiento neto de la Comunidad, que actualmente asciende a más de 3.300 millones de euros (sobre unos presupuestos anuales que giran en torno a los 5.800).

Finalmente, y a la vista de la demora en la aprobación de la ley anual de presupuestos y la acostumbrada norma paralela de medidas fiscales, cabe sugerir una reflexión en torno a la política fiscal de la Comunidad Autónoma, a la vista del informe sobre el «Panorama de la Fiscalidad Autonómica para 2011». En efecto, el documento sitúa a Aragón como la Comunidad más gravosa para las familias medias que tengan rentas del trabajo de hasta 44.000 euros, hijos de corta edad y un préstamo hipotecario. Alternativamente, Aragón es, junto a La Rioja, la Comunidad con un régimen de donaciones más favorable al ciudadano, dada la práctica reducción del 100% en el impuesto de donaciones realizadas entre familiares en la mayoría de los casos (una donación en vida de un padre a un hijo cuantificada en hasta 3 millones de euros es totalmente gratuita, circunstancia que no se da en ninguna otra Comunidad Autónoma).

### *Empresas públicas*

En línea con las tribulaciones económicas arriba apuntadas, y dando continuidad al impulso del gobierno saliente, cabe dar cuenta de los avances advertidos en la reestructuración del sector público empresarial aragonés, para la que el Gobierno de Aragón ha aprobado el plan de reducción en el número de empresas participadas directa o indirectamente por el Ejecutivo (de 103 pasarán a ser, en un año, poco más de una treintena). El plan prevé fusiones entre sociedades (Sirasa con Sodemasa, Aragonesa de Servicios Telemáticos con Infraestructuras y Telecomunicaciones de Aragón, Gestora Turística de San Juan de la Peña y Aeronáutica de los Pirineos con Turismo de Aragón y Promoción y Desarrollo de Teruel con la Sociedad para el Desarrollo Industrial de Aragón), enajenaciones de participaciones en 45 sociedades (dedicadas a las energías renovables, la transformación agroalimentaria, el turismo y la gestión inmobiliaria) e incluso la liquidación ordenada de 12 empresas que carecen de actividad (Plaza Servicios Aéreos, Inverzona 6 y 2, Teruel Aviación, Gestión de Energías Renovables de Aragón, Teruel Avanza, Logisara, Conservas del Arba, Sociedad para el Desarrollo Agrícola y Social de Aragón, Promoción Exterior de Zaragoza y Mondo Plaza). Así pues, la Comunidad Autónoma espera mantener su participación en más de una treintena de sociedades, agrupadas en cuatro grandes sectores: las de servicios de interés general, las de sectores estratégicos, las de promoción económica y las de vertebración territorial. Suelo y Vivienda de Aragón, las plataformas logísticas de Zaragoza, Huesca y Teruel, Expo Zaragoza Empresarial,

Nieve de Aragón, Prames, Avalia, Savia, Aramón, Walqa, Ciudad del Motor o Dinópolis seguirán siendo insignias de la política empresarial de la Comunidad Autónoma, bajo la égida de la Corporación de Empresas Públicas encargada de la vigilancia permanente de las empresas públicas supervivientes a la reestructuración.

### *Medio ambiente y ordenación territorial*

Destaca en este apartado la liquidación definitiva del proyecto “Gran Scala” tras el desistimiento en sus opciones de compra por parte del consorcio promotor *International Leisure Development*, que debía adquirir los terrenos o retirar oficialmente el proyecto el 10 de febrero de 2012. Al menos, los propietarios de los terrenos se han repartido por la venta de las opciones de compra casi un millón y cuarto de euros -seis veces más de lo que habrían sacado cultivándolos- con la expectativa de recibir otros casi 8. En el mismo sentido, el Consejo Rector del Consorcio Olímpico Zaragoza-Pirineos 2022 acordaba su disolución tras la renuncia del Ayuntamiento de Zaragoza a liderar el proyecto, debido a que CHA e IU impusieron la renuncia a la organización de este evento como una de las condiciones para apoyar la investidura de Juan Alberto Belloch como alcalde de la capital aragonesa.

### *Patrimonio cultural*

Además de la catalogación de los bienes de arte sacro de las parroquias del Aragón oriental ya citados, el Gobierno de Aragón ha aprobado sendas declaraciones como Bien de Interés Cultural para la Trashumancia en Aragón (Decreto 289/2011, de 30 de agosto) y el Acta del Compromiso de Caspe (Decreto 395/2011, de 13 de diciembre). Por lo demás, cabe dar cuenta de las anomalías observadas por el PP (oficiando todavía como oposición política al Gobierno de Aragón) en el proceso de ejecución de las obras de ampliación del Museo Pablo Serrano de Zaragoza. La adjudicación del proyecto técnico-arquitectónico está siendo investigada por la Fiscalía del Tribunal de Cuentas, ya que hubo ciertas obras ejecutadas sin licencia y dos modificados de obra con un incremento del coste de partida de 38%, dejando aparte serios problemas de gestión de la donación efectuada en su día por el escultor Pablo Serrano, donación de cuyo inventario faltan unas ocho piezas.

### *Obras hidráulicas*

En el capítulo de las obras hidráulicas, cabe reseñar el desbloqueo de la declaración de impacto ambiental del embalse de Biscarrués, así como los avances -por el momento, sólo procedimentales- de los embases de Mularroya (aprobación de una serie de mejoras introducidos en el proyecto, cuya anulación por parte de la Audiencia Nacional se encuentra recurrida ante el TS) y Yesa (cuyo proyecto de recrecimiento se ha visto modificado para dar cabida a medidas correctoras de impacto ambiental y de restitución territorial del entorno).

### *Infraestructuras viarias*

El 28 de septiembre de 2011, los ministros responsables de transportes francés y español se reunían en París para analizar el avance de las conexiones de transporte entre ambos países, suscribiendo una declaración conjunta en pos del desarrollo de las mismas. En cuanto a la línea ferroviaria Pau-Canfranc, ambas autoridades estatales confirmaron su voluntad de impulsar el proyecto de reapertura, junto con la región de Aquitania y la Comunidad Autónoma de Aragón. En efecto, a finales de noviembre se reunía en Zaragoza el grupo de trabajo cuatripartito para la reapertura de la línea (formado por los gobiernos de España, Francia, Aragón y Aquitania), mostrando el nuevo ejecutivo aragonés una actitud más confiada en las posibilidades de reapertura de la línea para 2020, tras una inversión global que se situaría entre los 400 y los 500 millones de euros. Ya evacuados sendos estudios, uno sobre los beneficios socioeconómicos del proyecto y otro sobre la recuperación para el ferrocarril del túnel -que es viable y costará unos 40 millones de euros-, parece no haber impedimentos técnicos para acometer la renovación y reposición de la línea. El veterano proyecto recobra importancia, máxime después de que la Comisión Europea excluyera definitivamente la Travesía Central Pirenaica (TCP) del listado de redes prioritarias transeuropeas de transporte ferroviario susceptibles de recibir financiación comunitaria hasta 2020, en favor de parte de los corredores del Mediterráneo y del Atlántico. No obstante, el Gobierno de Aragón persevera en su voluntad de realizar estudios en torno a la viabilidad de la TCP, manteniéndola entre sus reivindicaciones políticas frente al Estado y las autoridades de la Unión Europea.

### **Situación de los partidos políticos**

La derrota del PSOE en los comicios autonómicos y locales ha supuesto el inicio de los debates internos por el liderazgo de la formación aragonesa, unos debates que se verán intensificados cuando la derrota en las elecciones generales termine de reubicar las fuerzas internas del partido. El pase a un segundo plano de la ahora sólo diputada Eva Almunia y la elección como senador de Juan Alberto Belloch, alcalde de Zaragoza, que parece anunciar su salida del consistorio a medio plazo, son factores que despejan el campo para que Javier Lambán -veterano ex-presidente de la Diputación Provincial de Zaragoza- ocupe la primera posición del PSOE aragonés.

En cuanto al PAR, cabe destacar la baja en la formación José María Mur, cofundador y ex-presidente del PAR entre 1987 y 2000 y, hasta la presente legislatura, senador por designación autonómica. El motivo de este abandono ha sido el recrudecimiento de sus discrepancias con la actual dirección del partido y su apoyo al disidente Miguel Ferrer, ex-Consejero del Gobierno autonómico, ex-Alcalde de Teruel y fundador de "Compromiso con Aragón", la escisión del PAR que ha terminado ocupando un nicho electoral muy reducido en algunos pequeños municipios de la provincia de Teruel. Por su parte, José Ángel Biel renovaba su mandato como Presidente del PAR en su XIII Congreso Extraordinario, viendo reforzado su liderazgo tras lograr un pacto de gobierno con el

PP que implicaba la formación de candidaturas conjuntas al Congreso y Senado. De la una renovación generacional de la ejecutiva del PAR cabe destacar el ascenso del ex-Consejero de Industria, Arturo Aliaga, a la condición de Secretario General.

Finalmente, es digno de mención el 25 aniversario de la fundación de CHA, formación aragonesista de izquierdas que también lograba acceder a las Cortes Generales en virtud de su alianza con IU para formar candidaturas conjuntas en las tres circunscripciones aragonesas, reservándose CHA la cabeza de lista de la coalición por la provincia de Zaragoza.

### **Actividad jurisdiccional**

Merece cierto eco la demanda expresada por el Presidente del TSJ de Aragón en su memoria anual correspondiente a 2010, por cuanto expresa en ella las necesidades urgentes de la Administración de la justicia en el territorio aragonés. De acuerdo con la memoria, en 2010 se iniciaron 221.996 procedimientos judiciales, que se transformaron en 40.638 sentencias y 146.569 autos resolutorios, quedando pendientes de resolución 55.969 expedientes. El volumen de trabajo aumentó en todos los órdenes jurisdiccionales, de modo que el Tribunal solicita la creación de nuevos órganos y puestos judiciales (4 magistrados y 8 juzgados), así como la incorporación de hasta seis jueces de adscripción territorial –de refuerzo *ad casum*- y la reordenación de las plantillas.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 67

Composición:

*Partido Popular*: 30

*Partido Socialista Obrero Español*: 22

*Partido Aragonés*: 7

*Chunta Aragonesista*: 4

*Izquierda Unida*: 4

### Composición de la Mesa

Presidente: José Ángel Biel Rivera (PAR)

Vicepresidenta Primera: Rosa Plantagenet-Whyte Pérez (PP)

Vicepresidente Segundo: Javier Velasco Rodríguez (PSOE)

Secretaria Primera: Miguel Navarro Félez (PP)

Secretaria Segunda: Alfonso Vicente Barra (PSOE)

### Estructura del gobierno

Presidenta: Luisa Fernanda Rudi Úbeda (PP)

Consejero de Presidencia y Justicia. Roberto Bermúdez de Castro Mur. Portavoz del Gobierno y Secretario del Gobierno de Aragón (PP)

*Consejería de Hacienda y Administración Pública*: Mario Garcés Sanagustín (PP)

*Consejería de Economía y Empleo*: Francisco Bono Ríos (PP)

*Consejería de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transportes*: Rafael Fernández de Alarcón Herrero (PP)

*Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente*: Federico García López (PP)



*Consejería de Sanidad, Bienestar Social y Familia*: Ricardo Oliván Bellosta (PP)

*Consejería de Innovación y Nuevas Tecnologías*: Modesto Lobón Sobrino (PP)

*Consejería de Educación, Universidad, Cultura y Deporte*: María Dolores Serrat Moré (PP)

Consejero de Política Territorial e Interior: Antonio Suárez Oriz (PP)

### **Tipo de gobierno**

Mayoritario, apoyado por PP-PAR: 39 diputados

### **Composición del gobierno**

PP (con participación del PAR en el segundo escalón departamental, en 15 de las 44 Direcciones Generales).

### **Investidura, moción de censura y cuestión de confianza**

La investidura se produjo el 15 de julio de 2011

### **Mociones de reprobación**

No ha habido

### **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**

#### *Cámara de Cuentas*

Aprobada la relación de puestos de trabajo de la Cámara de Cuentas, este órgano fiscalizador iniciaba sus labores con una primera tarea de fiscalización

del gasto electoral de las elecciones autonómicas y municipales, sin que las irregularidades formales detectadas en que habrían incurrido el PAR e IU (falta de justificación de algunos gastos ordinarios, desembolsos extemporáneos respecto del proceso electoral, superación del gasto máximo por envío de propaganda electoral, abono de facturas con cargo a cuentas bancarias no electorales, etc.) hayan tenido ulteriores consecuencias.

### *El Justicia de Aragón*

Informe Anual de 2010, 14 de abril de 2011.

Informe Anual sobre la situación de los menores en Aragón, 14 de abril de 2011.

Informe sobre el estado de observancia, aplicación e interpretación del ordenamiento jurídico aragonés, 14 de abril de 2011.

Informe Especial sobre el rendimiento educativo en Aragón, de 27 de septiembre de 2011.

Informe Especial sobre las necesidades asistenciales de población con alto riesgo de delincuencia en Aragón: problemas y alternativas en el cumplimiento penitenciario, de 18 de enero de 2011.

### *Declaraciones institucionales*

Declaración institucional de las Cortes de Aragón por la Travesía Central del Pirineo (TCP).

Declaración institucional de las Cortes de Aragón ante el anuncio realizado sobre el cese definitivo de la actividad armada de la banda terrorista ETA.

### **La irrupción de Foro Asturias como fenómeno político insólito en Asturias**

En el *Informe* del año precedente se señalaba que los efectos de la decisión del señor Álvarez-Cascos de abandonar el PP a fines de diciembre, para fundar una nueva formación política, no se conocerían, obviamente, hasta la noche del 22 de mayo de 2011. Y se añadía, en lo tocante al PP, que parecía evidente que, saldría perjudicado de tal abandono, que llevaba trazas de convertirse en una escisión en toda regla, al ser bien sabido que la fragmentación de una opción beneficia aritméticamente en escaños a sus principales adversarios, puesto que el sistema electoral no beneficia, precisamente, a los sumandos desgajados.

Así ocurrió y Foro Asturias de Ciudadanos, aunque logró en la suma de las tres circunscripciones algún voto menos que el PSOE (177.588 frente a 177.714), alcanzó un escaño más (16 por 15 de los socialistas), logrando la mayoría relativa en la Junta General del Principado. El PP, principal damnificado del nuevo escenario, obtuvo 118.930 sufragios y 10 diputados y, finalmente, Izquierda Unida-Los Verdes, con una clientela siempre fiel en Asturias, mantuvo sus 4 actas de la anterior legislatura con la nada desdeñable suma de 61.513 votos. Las demás fuerzas concurrentes no alcanzaron, siquiera, el 3% de los votos válidos emitidos.

Es innegable el mérito de un partido que, constituido el 18 de enero de 2011 –Álvarez-Cascos se afilió doce días más tarde-, en unas semanas rozaba los siete mil afiliados y con cerca de diez mil y cuatro meses de existencia, ganó unas elecciones autonómicas. La esperanza de una región con severos problemas económicos en el veterano líder y el deliberado castigo que votantes tradicionales del PP quisieron dar a esta fuerza por no haber escogido como cabeza de cartel a quien fuera su secretario general y miembro destacado de los gobiernos de Aznar, explica, en parte, el éxito de esta apuesta aparentemente personalista.

Pero sería absolutamente ingenuo interpretar el éxito de Foro Asturias como una mera batalla particular de la derecha. La aritmética es tan simple como demolidora: con respecto a los comicios de 2007, el PP perdió 10 diputados y el PSOE vio esfumarse 6 escaños. Curiosamente, Foro Asturias obtuvo 16 representantes; la suma exacta de los dejados por el camino por las dos grandes fuerzas estatales. Izquierda Unida-Los Verdes se mantuvo en 4, no interfiriendo, por tanto, en tan manifiesto trasvase.

No pocos votos de izquierda, en efecto, se fugaron hacia la nueva fuerza,

prefiriendo este arriesgado paso a la abstención o el voto en blanco –irrelevante-, ante el desencanto producido por la gestión socialista tanto en el ámbito estatal como en el autonómico. Máxime tras el entonces reciente escándalo político conocido como *Operación Marea*, que implicó la prisión preventiva del exconsejero de Educación.

El éxito de Foro Asturias no se limitó el 22 de mayo a la Comunidad Autónoma, sino que sus muchos apoyos locales le llevaron a hacerse con las alcaldías de Amieva, Cabrales, Gijón, Ibias, Peñamellera Alta, Ponga, Ribadesella, Salas y Valdés. El caso de Gijón, el municipio más poblado de la comunidad, es particularmente llamativo ya que, aunque con el apoyo del PP (que estuvo cerca de provocar un nuevo cisma), Foro pasaba a regir una de las ciudades españolas más asociadas al voto de izquierdas. En Oviedo, sin llegar a tales cotas, Foro se convirtió en la segunda fuerza política desplazando al PSOE al tercer lugar con los peores resultados de la última etapa democrática.

Foro, en efecto, ha rehuido la etiqueta de partido de derechas y, estatutariamente, se define “como un partido reformista”, heredero del ideario de próceres como Jovellanos o Melquíades Álvarez. Una formación “de centro con vocación europea que proclama el reconocimiento del civismo y del consenso constitucional como fundamentos de su acción política, y que tiene como objetivo esencial el progreso político, económico y social de España, de sus Municipios y de sus CCAA, sin privilegios ni discriminaciones por razones de historia, población o riqueza”. Como puede apreciarse, pese al mensaje regionalista, el nuevo partido del señor Álvarez-Cascos no limita su proyecto al Principado de Asturias. Es más: sus estatutos señalan que “Foro de Ciudadanos, en adelante Foro, es un partido político de ámbito nacional (...) En cada Comunidad Autónoma, Foro integrará su nombre añadiendo a continuación la denominación de esta”.

En las Elecciones Generales del 20 de noviembre, la apuesta estatal no llegó más que a la provincia de Madrid, donde la candidatura de Foro al Congreso de los Diputados solo obtuvo 6.608 votos; un 0,19% de los emitidos, solo en Madrid capital hay empadronados más de 27.000 asturianos,

En cuanto a su programa electoral hay una clara invocación al asturianismo en su vertiente cultural (el catálogo de propuestas en este campo era, ciertamente, el más ambicioso de todas las fuerzas contendientes), utilizándose, por ejemplo, la expresión “idioma asturiano”.

Las elecciones generales, celebradas solo cuatro meses después de constituido el Ejecutivo autonómico, ofrecieron unos resultados considerablemente diferentes, con un significativo retroceso de Foro en beneficio del PP. El distinto ámbito, la apelación al voto útil, el pronóstico cumplido de una abrumadora mayoría nacional del señor Rajoy y las dificultades del Gobierno asturiano para poder poner en marcha, en poco tiempo, con su exigua mayoría y en medio de la crisis, sus propuestas electorales, llevaron a un cambio de guarismos, traducido en 3 diputados para el PP (222.179 votos), otros 3 para el PSOE (183.170 votos), 1 para Foro (92.549 sufragios) y 1 para Izquierda Unida (83.312 votos). En el caso de la Cámara Alta, el PP obtuvo 3 senadores, el PSOE 1 (el expresidente Álvarez

Areces) y a Foro le faltaron más de 88.000 votos para contar con un senador (que sí obtuvo en representación de la asamblea autonómica).

En suma, en los seis meses transcurridos entre las dos llamadas a las urnas, Foro bajó en sus apoyos del 29,32% al 14,75%, en tanto que el PP incrementó sus adeptos desde el 19,63% de mayo hasta el 35,41% de noviembre. El PSOE mantuvo un porcentaje casi idéntico (29,34 frente a 29,19) e Izquierda Unida, que posiblemente cosechó mejor resultado en las generales con la presencia en sus listas del exlíder nacional Gaspar Llamazares, pasó de 10,16% al 13,27%.

Aunque sin efectos prácticos, debe destacarse que la quinta fuerza política en liza, UPyD, que en las elecciones a la Junta General del Principado no había pasado de los 14.662 votos (2,42%), experimentó un importante incremento en el recuento para el Congreso de Diputados, con 24.583 papeletas válidas (3,91%).

El problema que evidencia Foro para su continuidad y consolidación como referente en Asturias es, al margen de algunas deserciones, frecuentes en partidos de nueva creación, la minoría en la que se mueve parlamentariamente, que ha impedido la aprobación, hasta la fecha, de ley alguna proyectada por el Gobierno y que no ha aconsejado, a lo largo del año natural, iniciar la tramitación de una ley de Presupuestos para 2012, abocada, como otras cuestiones fundamentales, a encontrarse con un frente común de los otros tres grupos parlamentarios. Es más: aunque entrado ya el año 2012 se intentó retomar la elaboración de una ley de cuentas, el Decreto 280/2011, de 28 de diciembre, reguló la aplicación de la prórroga de los Presupuestos Generales del Principado de Asturias para 2011 durante el ejercicio 2012.

Justamente, uno de los mensajes que, sin duda, más caló en el electorado de una región deprimida, fue la denuncia desde sectores y medios afines a Foro, de lo que muy despectivamente se conoce como “pacto del duerno”, que supondría que las fuerzas tradicionalmente mayoritarias en Asturias mantienen, siquiera *de facto*, un acuerdo de reparto y no agresión de sus feudos peculiares. Particularmente, la Comunidad Autónoma sería gobernada por la izquierda quedando el Ayuntamiento de Oviedo en manos del PP. Hipótesis que explicaría la dejadez de algunos representantes políticos, especialmente ante los incumplimientos del Gobierno central y el declive de la comunidad, en temas como los retrasos de las infraestructuras (autovías y AVE) o la decadencia industrial, que son problemas endémicos en la región. Evidentemente, tal complicidad siempre ha sido desmentida categóricamente por los supuestos protagonistas del pacto.

Como curiosidad, debe destacarse que el único diputado a Cortes de Foro apoyó la investidura del señor Rajoy, en tanto que ningún diputado autonómico del PP hizo lo propio con el señor Álvarez-Cascos, sin perjuicio de que en algunos ayuntamientos (significativamente, por no pedir nada a cambio, en Gijón), los populares si propiciaran las alcaldías de Foro o llegara a articularse algún pacto aislado de gobierno.

## El llamado caso Marea, como epílogo de la gestión socialista

El conocido mediáticamente como “caso *Marea*” –acrónimo de una funcionaria que ideó una trama corrupta- no sólo deterioró la imagen pública del Gobierno socialista asturiano (aunque la transversalidad política parece estar presente en este episodio), con el consiguiente perjuicio electoral, al ser uno de los implicados colaborador muy próximo del Presidente, sino que ha centrado la actualidad informativa de una comunidad cada día más ayuna de noticias esperanzadoras. Solo la fulgurante victoria electoral de un partido nuevo en las elecciones autonómicas puede equipararse, informativamente, a las noticias y reportajes publicados, casi a diario sobre este lamentable asunto, aún pendiente de un pronunciamiento de la justicia más allá de unas medidas cautelares que, a la vista de sobre quienes se aplicaron, generó una comprensible alarma social.

Los hechos, cronológicamente expuestos, son los siguientes: el 23 de febrero del año 2010 la entonces consejera de Administraciones Públicas y Portavoz del Gobierno, Ana Rosa Migoya, destituyó, “por irregularidades administrativas en las que se aprecia un posible delito”, a la jefa del servicio de Procesos Administrativos de la Dirección General de Modernización, Telecomunicaciones y Sociedad de la Información. La Consejería, que inicialmente decidió decretar “el cese cautelar y la suspensión de empleo y sueldo de la funcionaria”, puso los hechos en conocimiento de la justicia. La fiscalía abrió una investigación para determinar si la alta funcionaria había falsificado reiteradamente la firma del director general para adjudicar servicios de forma irregular, asumiendo funciones que no le correspondían. También se investigaba la relación mercantil o personal con dos empresarios que lograron numerosos contratos con el departamento en el que prestaba servicio.

La noticia adquirió una insospechada gravedad cuando, once meses más tarde, el 24 de enero de 2011, la policía judicial detuvo, por orden del Juzgado de Instrucción número 4 de Gijón, al exconsejero de Educación, José Luis Iglesias Riopedre, a su número dos, María Jesús Otero, ex directora general de Planificación, Centros e Infraestructuras de dicha consejería, y a la citada exjefa del Servicio de Procesos Administrativos de la Consejería de Administraciones Públicas, Marta Renedo Avilés, que aún permanecía en libertad, en una operación por presuntas adjudicaciones irregulares en la Administración autonómica. También fueron arrestados los responsables de las empresas Igrafo, en Oviedo, y Almacenes Pumarín, de Gijón, proveedoras de suministros y material para oficinas y centros escolares, que cuentan entre sus clientes habituales con la práctica totalidad de las administraciones públicas asturianas, incluida la mayoría de los municipios de todo signo político y la Universidad de Oviedo. El exconsejero había cesado en el cargo el 5 de agosto de 2010, invocando conocidos problemas de salud. Previamente, había aceptado la dimisión de la directora general encausada, quien optó por jubilarse. La trascendencia mediática aún se incrementó con el despliegue policial efectuado para el registro de las instalaciones de los dos negocios citados y la incautación, en sedes públicas y privadas, de material informático, teléfonos móviles y dinero de las cajas fuertes.

Los cuatro detenidos ingresaron en prisión, si bien el 27 de enero, solo tres

días más tarde, los dos empresarios, recobraban provisionalmente la libertad previa fianza de 300.000 euros cada uno.

El 24 de febrero, fue el exconsejero de Educación José Luis Iglesias Riope-dre quien obtuvo satisfacción procesal de la sección octava de la Audiencia de Asturias, con sede en Gijón, al decretarse que podría abandonar la prisión de Villabona previo pago de una fianza de 100.000 euros y con la obligación de presentarse ante el juez dos veces al mes.

El 8 de abril, tras haberse cuestionado la competencia territorial del órgano instructor, la misma sección de la Audiencia Provincial ordenó a la titular del juzgado gijonés que se inhibiera a favor de sus homólogos de Oviedo. La sección octava daba así la razón a los cinco recursos presentados por los abogados y la Fiscalía y en su auto, considera que en cualquiera de los dos supuestos previstos en el art. 18 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal queda claro que la competencia corresponde a los órganos de la capital. Se argumentaba que lo que se investiga es una pluralidad de delitos entre los que existe una conexión, por lo que la competencia debe recaer en el territorio donde se haya producido el delito que esté señalado con la pena mayor. En este caso, el de malversación de caudales públicos, penado con ocho años de cárcel y que presuntamente lo cometió en Oviedo la exfuncionaria Marta Renedo. En el mismo precepto se añade que la competencia será del juez o tribunal en el que esté la sede de la Audiencia Provincial; en el caso de Asturias, Oviedo que es, además, donde tiene su sede la Administración defraudada, el Principado; donde se cometieron la mayor parte de los delitos y donde prestaban servicios tres de las personas imputadas.

Turnado el caso a favor del Juzgado núm. 2 de Oviedo –cuyo titular viene manteniendo un fuerte enfrentamiento con la fiscalía, con reproches recíprocos e incidentes disciplinarios–, el 22 de julio, seis meses después de su ingreso en prisión, María Jesús Otero, la exdirectora general, abandonaba el centro penitenciario bajo fianza de 200.000 euros, 50.000 más de los que exigía la fiscalía. Para el magistrado, el cambio de Gobierno en la Administración asturiana, que evitaría toda influencia en la destrucción de pruebas y las razones humanitarias expuestas por el abogado de la señora Otero eran causa suficiente para su excarcelación.

Por último, el 7 de septiembre salía de prisión Marta Renedo, tras haber depositado una fianza de 200.000 euros; 300.000 menos de los que solicitó inicialmente el Juzgado en cantidad que fue recurrida con éxito por la imputada quien, según ha trascendido de la investigación, en su último destino habría presuntamente desviado a cuentas y empresas ficticias que estaban bajo su control entre 700.000 y 800.000 euros.

A finales de 2011, el Instructor de la causa reconocía que la investigación aún debería prolongarse tres o más meses, no descartándose nuevas imputaciones.

## Actividad normativa

### *Leyes*

Como se ha indicado, la actividad legislativa, si nos atenemos al número de leyes aprobadas y publicadas en 2011 –tres–, es de las más bajas que se recuerda desde la restauración de la Junta General del Principado y contrasta con las catorce promulgadas en el ejercicio anterior. Como es habitual, es muy distinto el calado, naturaleza, materia y vocación de permanencia de estas normas que, por orden cronológico, examinaremos muy sumariamente.

La Ley 1/2011, de 11 de marzo, de segunda modificación de la Ley del Principado de Asturias 1/2001, de 6 de marzo, de Patrimonio Cultural, es una ley de prórroga tuitiva ante la inactividad de la Administración cultural. Se debe a que la Ley del Principado de Asturias 1/2001, de 6 de marzo, de Patrimonio Cultural del Principado de Asturias, dispuso en su disposición transitoria tercera, un régimen de protección preventiva para determinados bienes<sup>1</sup> que por sus valores –menores a los propios de BIC– debían ser incluidos en el Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias en un plazo de diez años. No habiendo concluido el referido proceso de inclusión en el Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias de todos los bienes merecedores de tal régimen de protección y próximo a concluir el plazo señalado al efecto, se hacía necesario modificar el último día del plazo aludido, ampliando el mismo hasta el 31 de diciembre de 2015.

La Ley 2/2011, de 11 de marzo, para la igualdad de mujeres y hombres y la erradicación de la violencia de género, busca impulsar el principio de igualdad en todas las políticas públicas y afianzar las políticas de igualdad, fijando objetivos y estrategias; erradicar la violencia de género, avanzando en el rechazo ciudadano a este fenómeno y en la implantación de un modelo de atención a víctimas de la violencia de género conforme a lo establecido en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género; promover la igualdad en el acceso, permanencia y promoción en el empleo y en la formación profesional; e impulsar la corresponsabilidad y la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.

En fin, la Ley 3/2011, de 16 de diciembre, de modificación del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario, aprobado por Decreto Legisla-

---

1. Entre estos bienes, se encuentran los inmuebles construidos con anterioridad al año 1800, incluyendo puentes y obras singulares de infraestructura, aun cuando se encuentren en estado de ruina; las muestras más destacadas de la arquitectura y de la ingeniería moderna; las casas rectorales, ermitas, capillas, cruceros y señales religiosas, erigidas con anterioridad al año 1900; los edificios de mercados, las plazas de toros y las salas de espectáculos construidos con anterioridad al año 1960; los hórreos, paneras y cabazos que constituyan muestras notables por su talla y decoración o características constructivas, por formar conjuntos o, en todo caso, ser de construcción anterior al año 1850; los escudos, emblemas, piedras heráldicas y cruces de término de factura anterior al año 1950; las colecciones notables de titularidad pública o privada de fotografías, zoología, botánica, bienes de interés arqueológico, paleontológico, documental, artístico, etnográfico, bibliográfico, mineralógico o relacionados con la historia de la industria o la tecnología, incluyendo las filatélicas y numismáticas o los instrumentos musicales, las inscripciones y los sellos grabados de factura anterior al año 1900.



tivo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio, desautoriza un acto administrativo del Consejo de Gobierno y dice corregir los efectos ineficientes de la deslegalización parcial introducida en la disposición adicional decimocuarta de la Ley del Principado de Asturias 12/2010, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2011 (que había autorizado al Consejo de Gobierno a actuar por sí mismo, aunque con ulterior dación de cuentas al Parlamento, sobre las empresas públicas del art. 1 g) del mismo texto legal); todo ello a fin de evitar que el Ejecutivo siga sirviéndose de la letra de la propia Ley de Presupuestos Generales del Principado de Asturias para privar al Ente Público de Comunicación del Principado de Asturias y sus sociedades de la suficiencia financiera que garantiza la Ley del Principado de Asturias 2/2003, de 17 de marzo, de Medios de Comunicación Social.

### *Disposiciones reglamentarias*

Con respecto a las disposiciones generales aprobadas por el Gobierno, debe descartarse, en primer término, que la mayor parte de las normas de contenido jurídico, incluidos reglamentos ejecutivos o la reforma de los mismos, corresponde a la labor del Gobierno removido tras las elecciones del 22 de mayo. El nuevo Ejecutivo se ha centrado, lógicamente, en la elaboración de normas organizativas partiendo de la nueva estructura, más simplificada y austera por la que ha apostado Foro desde su programa electoral.

De las normas jurídicas, es de justicia destacar el esfuerzo, claramente orientado a cerrar el mapa de titulaciones, desplegado por la Consejería de Educación, en todos los niveles pero, significativamente, en el universitario, donde la producción normativa ha sido elevada y rigurosa.

En otros campos, deben citarse el Decreto 41/2011, de 17 de mayo, por el que se aprueba el Catálogo de juegos y apuestas; el Decreto 39/2011, de 11 de mayo, por el que se regula la incorporación de organizaciones al sistema europeo de gestión y auditoría medioambientales en el Principado de Asturias o el Decreto 37/2011, de 11 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la carrera horizontal de los funcionarios de la Administración del Principado de Asturias. Como ya se ha señalado en otras ediciones de este Informe, esta materia ha sido objeto de pronunciamientos judiciales adversos para el Principado –que no cesaron en 2011 en materia de función pública– y con este reglamento se desarrolla la carrera horizontal de los funcionarios de la Administración del Principado de Asturias, sus organismos públicos y entes públicos, en atención a los principios recogidos en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público y en la Ley del Principado de Asturias 5/2009, de 29 de diciembre, de séptima modificación de la Ley 3/85, de 26 de diciembre, de ordenación de la Función Pública, para la regulación de la carrera horizontal.

También se han expedido, entre otras normas de interés, el Decreto 29/2011, de 13 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley del Principado de Asturias 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico; el Decreto 4/2011, de 2 de febrero, por el que se determinan los topónimos oficiales del concejo de Ponga (el único municipio en 2011 que asturianiza su toponomías-

tica) o el Decreto 2/2011, de 12 de enero, por el que se aprueban los Estatutos reguladores de los órganos de gestión y participación y del Consorcio Interautonómico para la gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa, materia a la que hemos aludido profusamente en otras anualidades.

### **Sobre el debate parlamentario**

El Parlamento asturiano no inició el curso político, en septiembre, con el habitual debate de orientación política de la región. Los tres grupos parlamentarios mayoritarios, Foro, PSOE y PP, acordaron, a propuesta del nuevo Gobierno regional, posponer tal debate por la reciente constitución del Ejecutivo e iniciar, en cambio, el primer período de sesiones de la legislatura con las comparecencias de los nueve consejeros del Ejecutivo regional. Esta alternativa, de comenzar la legislatura con un turno de comparecencias de los titulares de cada departamento, está recogida en el Reglamento de la Cámara autonómica, pues el art. 197.1 del mismo, si bien preceptúa que “al inicio del primer período de sesiones de cada año legislativo, el Pleno celebrará un debate sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno”, también matiza que “el debate no será preceptivo en el primer ejercicio de la Legislatura”. El único grupo parlamentario que se opuso a aplazar el debate sobre el estado de la región hasta el próximo año fue el de Izquierda Unida, que relacionó la eliminación de ese pleno con la intención de “hurtar un debate a fondo sobre la reforma de la Constitución”, que PSOE y PP acababan de pactar a nivel estatal y se materializaría el 27 de septiembre y que, según la coalición de izquierdas, afectará a las competencias de Asturias sobre la gestión y calidad de los servicios públicos.

Previamente, en la legislatura que terminaba, el foco de atención se dirigía a las explicaciones que, en sede parlamentaria, diera el Ejecutivo sobre el reseñado caso *Marea*. El 4 de mayo, sin embargo, la consejera de Administraciones Públicas y Portavoz del Gobierno, Ana Rosa Migoya, manifestó que el Gobierno no tenía previsto comparecer en la Junta General del Principado de Asturias para explicar dicho presunto caso de corrupción, pese a que anteriormente, se había anunciado que el Ejecutivo comparecería a petición propia en el Parlamento asturiano, apenas se levantase el secreto de sumario. El juez responsable de la tramitación, aunque decretó el levantamiento de dicho secreto, lo hizo exclusivamente para la defensa de las cinco personas inicialmente imputadas. Por esa razón el Gobierno manifestó su propósito de no comparecer aún, al ser parcial el levantamiento de dicha medida de sigilo y existir datos de la investigación desconocidos por los servicios jurídicos del Principado.

El relevo en el Gobierno volvió ya imposible que, en su condición de responsables en activo, los miembros del Gobierno PSOE-IU pudieran informar y ser interpelados en sede parlamentaria.

### **Datos y hechos indicativos de la situación económica**

En Asturias, en diciembre, la tasa de variación mensual del Índice de Precios

de Consumo (IPC) en Asturias fue del 0,1%, lo que sitúa la variación regional interanual en el 2,7%, tres décimas por encima de la del conjunto del Estado. En el ejercicio anterior se había registrado una variación acumulada del 3,2%, dos décimas superior al incremento promediado en el conjunto de España.

Las cifras del desempleo, tampoco fueron benévolas. El año 2011 incrementó en 9.338 el número de parados, lo que supone una subida del 11,50% respecto a 2010 y eleva el número total de desempleados en la región –que sigue perdiendo población– a 90.537. El aumento de la desocupación laboral es casi cuatro puntos superior al registrado en España, donde el paro aumentó un 7,86% y es la quinta más elevada del país, por detrás de Ceuta (19,63%), La Rioja (13,28%), Extremadura (12,93%) y Cantabria (11,59%).

Por sectores, más de seis de cada diez parados asturianos pertenecen al sector servicios (57.920), seguido a larga distancia del mundo de la construcción, que recluta a 14.412 desempleados, la industria, permanentemente en decadencia (9.819), los que aún no han dispuesto de un empleo previo (7.120) y la agricultura y ganadería (1.266).

En cuanto al análisis de la repercusión del paro en razón de sexo, edad o procedencia, debe constatarse que, al cierre de 2011 en las oficinas de empleo, el número de hombres ascendió a 44.972, frente a 45.565 mujeres. Por edad, 8.955 son menores de 25 años de los cuales 4.894 son varones y 4.061 corresponden al desempleo joven femenino. Los extranjeros inscritos en las oficinas correspondientes, sumaban 6.697 desocupados; 871 más que en 2010, o lo que es lo mismo, casi un 15% más. La gran mayoría de los inmigrantes parados (4.243) proceden de países extracomunitarios, mientras que 2.454 son ya ciudadanos de la Unión Europea.

Este último dato es congruente con el hecho de que las personas extranjeras residentes en Asturias, con o sin trabajo, pertenecen fundamentalmente a países de la Unión Europea (39,06%) y de Iberoamérica (33,36%). En el Principado, consta la residencia de algo más de 50.000 personas extranjeras, siendo prácticamente idéntica la cifra de hombres que la de mujeres. Destaca sobremanera la colonia rumana, seguida de lejos por los nacionales de Portugal, Brasil, Colombia, Ecuador o Marruecos.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 45

Composición por Grupos Parlamentarios hasta el 14 de junio:

*Grupo Parlamentario Socialista: 21*

*Grupo Parlamentario Popular: 20*

*Grupo Parlamentario Izquierda Unida: 4*

Composición por Grupos Parlamentarios desde el 15 de junio:

*Grupo Parlamentario Foro Asturias: 16*

*Grupo Parlamentario Socialista: 15*

*Grupo Parlamentario Popular: 10*

*Grupo Parlamentario Izquierda Unida: 4*

### Estructura del Gobierno

a) Hasta el 17 de julio

Número de consejerías: 10

*Presidente:* Vicente Álvarez Areces (PSOE). Cesa por Real Decreto 1023/2011, de 15 de julio

*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:* Herminio Sastre Andrés (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)

b) Desde el 18 de julio:

Número de consejerías: 9

*Presidente:* Francisco Álvarez-Cascos Fernández (FAC). Nombrado por Real Decreto 1024/2011, de 15 de julio

Por Decreto 12/2011, de 16 de julio de 2011, del Presidente del Principado, se nombró a los siguientes miembros del Consejo de Gobierno.

*Consejería de Presidencia:* Florentino Alonso Piñón

*Consejería de Hacienda y Sector Público:* Ramón del Riego Alonso

*Consejería de Economía y Empleo:* José Manuel Rivero Iglesias

*Consejería de Educación y Universidades:* Ana Isabel Álvarez González

*Consejería de Cultura y Deportes:* Emilio Marcos Vallauré

*Consejería de Bienestar Social e Igualdad:* Paloma Menéndez Prado

*Consejería de Sanidad:* José María Navia-Osorio García-Braga

*Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente:* María Isabel Marqués García

*Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos:* Albano Longo Álvarez

## Tipo de Gobierno

a) Hasta las elecciones del 22 de mayo:

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).

b) Tras las elecciones del 22 de mayo:

Minoritario (16 diputados de 45 totales) y monocolor (Foro Asturias).

## **Cambios en el Gobierno**

Los reseñados tras las elecciones autonómicas

## **Investidura, Moción de censura y cuestión de confianza**

El 12 de julio se inició el Pleno de investidura. Careciendo el único candidato presentado de mayoría absoluta, debió esperar a una segunda votación, celebrada el 15 de julio, para ser investido con los solos votos del Grupo de FAC (Foro Asturias de Ciudadanos).

## **Mociones de reprobación**

No se produjeron

## **Debates y resoluciones más importantes**

No se celebró debate sobre el estado de la región. Los debates más destacados se produjeron en relación con el plan de ajuste del nuevo Gobierno y, particularmente, en relación a la política cultural (caso del cierre del Centro Niemeyer de Avilés) y de medios de comunicación pública (Radio Televisión del Principado de Asturias). De hecho, los debates que culminaron en la aprobación, por los grupos de oposición, de la Ley 3/2011, de 16 de diciembre, de modificación del Texto Refundido del Régimen Económico y Presupuestario, buscaban evitar que el Ejecutivo se sirviera de la literalidad de la Ley de Presupuestos Generales del Principado de Asturias para privar al Ente Público de Comunicación del Principado de Asturias y sus sociedades de la suficiencia financiera que garantiza la Ley del Principado de Asturias 2/2003, de 17 de marzo, de Medios de Comunicación Social y, en resumen, abocar a la televisión regional a una reducción drástica de su estructura o incluso a su cierre.

## **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**

La síndica Mercedes Fernández González, al concurrir a las Elecciones Generales como cabeza del PP al Congreso de Diputados y obtener acta, fue declarada incompatible en su cargo en la Sindicatura de Cuentas, por el Pleno de la asamblea regional, el 16 de diciembre. El dictamen, aprobado por unanimidad, se sometió a votación después de que la Comisión de Hacienda y Sector Público de la Junta General acordara que la interesada, al ostentar un mandato representativo “ya no continúa en el ejercicio de las funciones” de síndica en el órgano fiscalizador. Formaciones políticas distintas a la suya entendieron que esa incompatibilidad se había producido con anterioridad, por el hecho de concurrir a los comicios, por lo que se instó la apertura de un expediente.

## Rasgos generales

En 2011 han tenido lugar sendos episodios electorales que han venido a marcar decisivamente el curso de este período en Canarias (y en toda España). Se trata de las elecciones autonómicas y locales celebradas en primavera (22 de mayo) conforme al calendario previsto de antemano, y de las elecciones generales, que se efectuaron en otoño (20 de noviembre) y, por tanto, ya avanzado el año. Siempre son momentos especialmente importantes. Es excepcional, además, que ambos acontecimientos se produzcan durante el mismo año: como acaba de indicarse, las elecciones autonómicas y locales se desarrollaron en el momento previsto; no así las generales, previstas inicialmente para el siguiente año 2012 (estas últimas, por lo demás, pudieron incluso haberse desarrollado antes de lo que se celebraron, si se hubiesen atendido las persistentes reivindicaciones formuladas desde diversos grupos y sectores sociales, particularmente, la oposición política). La crisis económica vino a precipitar el adelantamiento de esta cita electoral: no sólo esto, también influyó decisivamente sobre los propios resultados electorales, lo mismo que medio año antes lo había hecho con los resultados de las elecciones autonómicas y locales. Ha sido, en efecto, este 2011 un año de turbulencias. La crisis económica sigue sin tocar fondo y ello ha terminado afectando decisivamente al escenario político institucional.

En las elecciones autonómicas y locales no resultó suficiente apartar de la campaña al Presidente del Gobierno con vistas a que aquélla pudiera estrictamente centrarse en los episodios atinentes a la vida autonómica y local, sus protagonistas, el desarrollo de la actividad y las propuestas de futuro formuladas en dicho ámbito, sino que aquél hubo incluso de anunciar con anterioridad su renuncia a renovar la candidatura a su cargo en las elecciones generales previstas entonces para un año después. A pesar de los propósitos, de nada sirvió, la crisis y la forma de abordarla desde el Gobierno influyó en el resultado y la oposición barrió prácticamente en toda España. Antes del verano, y también para tratar de aliviar la tensión existente, el Presidente del Gobierno asimismo anunció con mucha anticipación su voluntad de disolver las Cortes Generales en otoño para que se celebraran elecciones generales en noviembre, con tiempo para tratar de apaciguar los ánimos y afrontar la delicada situación económica sin más presiones que las inherentes a ella. Tampoco sirvió dicho anuncio, ni la prácticamente nula aparición en público del Presidente durante el curso de la campaña electoral, ni el recurso a las viejas glorias del partido: pese a la intensificación de los



esfuerzos, las elecciones generales propiciaron una nueva barrida del partido de la oposición.

Nada ha podido, pues, con la crisis (en cualquier caso, hay que decir que en España, al menos, ha sido la voluntad de los españoles la que ha marcado el rumbo de los acontecimientos, no como ha ocurrido en otros países: donde la técnica ha conseguido reemplazar a la política, al menos, al nivel más representativo: la propia Presidencia del Gobierno). Todo lo dicho, si bien sirve para explicar lo sucedido a escala general, permite igualmente observar que en Canarias el proceso ha tenido algunas peculiaridades. No tanto en el caso de las elecciones generales: en otro lugar de este *Informe*, habremos de referirnos a sus resultados. Sí, en el de las elecciones autonómicas y locales. En este caso, por lo demás, no tanto, o no sólo, por los resultados electorales obtenidos por las distintas fuerzas políticas en sí mismos considerados, que no variaron de forma significativa respecto de la tónica general (al menos, los resultados entre las dos grandes fuerzas estatales: quizás en el caso de CC sí llegaron a alcanzarse en estas citas unos moderados resultados positivos; en cambio, esta fuerza política sucumbió en las elecciones generales). Sobre todo, lo que influyó decisivamente en la configuración del Parlamento de Canarias fue la aplicación de las peculiares reglas electorales existentes en el archipiélago: CC y PP igualaron en el número de diputados (21), pese a que esta última fuerza política tuvo un porcentaje de votos claramente superior (casi un 10%). Con la distribución de escaños finalmente registrada, por lo demás, todos los partidos quedaron lejos de la mayoría absoluta; y vino así a registrarse una nueva peculiaridad en el archipiélago. El PSOE, claro perdedor de las elecciones, y que había quedado en tercer lugar a buena distancia de los dos primeros (15), fue emplazado a formar parte del Gobierno de Canarias, el único lugar en España. Y, en cambio, el PP, que había sido claro ganador, quedó fuera. Es más, si las cosas discurren por los derroteros previstos, ante las nuevas convocatorias electorales en Andalucía y el País Vasco y los resultados previsibles en tales contiendas, pudiera quedar como el único territorio en que estuvieran formando parte de algún ejecutivo autonómico (siquiera bajo la fórmula del gobierno de coalición): paradojas de la historia, y situación que contrasta tanto más si se atiende a la propia evolución de los acontecimientos sucedidos en Canarias: justamente, hace cuatro años, en las anteriores elecciones autonómicas y locales el PSOE había triunfado claramente, se había quedado cerca de la mayoría absoluta y sin embargo no alcanzó el Gobierno; ahora, en cambio, que ha ocurrido lo contrario, sí que lo ha hecho, bien que como socio minoritario.

Al contenido de los demás apartados de este *Informe* nos referiremos ahora ya más brevemente, sin perjuicio de su tratamiento más pormenorizado en tales apartados:

El ritmo de la producción legislativa ha sido equivalente al de años anteriores. En principio, no resulta esto habitual, ya que, por tratarse 2011 del último año de la legislatura, dicho ritmo tiende a incrementarse sensiblemente. No ha sido así, sin embargo, en esta ocasión; incluso puede haberse debilitado algo dicho ritmo. Ahora bien, este hecho tiene una sencilla explicación. No cabe olvidar que el PP, en coalición con CC a lo largo de toda la legislatura, abandonó

el ejecutivo en su último tramo, concretamente, en otoño de 2010. Por lo que desde entonces hasta marzo de 2011 CC ha gobernado en solitario. En este contexto no ha podido aprobarse la totalidad de las leyes previstas inicialmente. Si bien cabe apuntar, asimismo, que al menos tampoco ha llegado a producirse un bloqueo completo o una parálisis total de la actividad legislativa. De cualquier modo, como veremos, entre el conjunto de leyes aprobadas, sobresalen la de cajas (10/2011), la de actividades clasificadas y espectáculos públicos (7/2011) y la de creación del impuesto sobre las labores del tabaco (1/2011).

Sí cabe observar, en cambio, un aumento gradual del ritmo en el caso de la actividad reglamentaria del Gobierno. También es habitual que este fenómeno se produzca cuando la legislatura llega a su término. Y la existencia de un gobierno minoritario no ha dificultado el trance en este caso. Merece destacarse la aprobación de algunas normas reglamentarias de cierta relevancia, que se indicarán en el apartado correspondiente de este *Informe*, además de la remisión, obligada en este caso, a las fichas que acompañan el mismo.

En el marco de la conflictividad constitucional, sobresale el hecho de que por fin llegara el pronunciamiento del TC acerca del asunto más antiguo que aún tenía que resolver, y que afectaba singularmente a Canarias, en tanto que concernía a la determinación del alcance en dicho territorio de las respectivas competencias estatales y autonómicas en el ámbito del sector eléctrico (STC 18/2011, de 3 de marzo: por virtud de ella se resuelven tres recursos de inconstitucionalidad acumulados: RI 838/1998, 867/1998 y 997/1998). No ha habido más sentencias recaídas a lo largo del año sobre asuntos específicos de Canarias. Si bien se ha puesto fin asimismo a un conflicto constitucional, en este caso, por desistimiento, en concreto, del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra algunos de los preceptos de la normativa autonómica sobre transporte por carretera (RI 1470/2008): mediante ATC de 26 de septiembre de 2007 se tuvo desistido al Estado (el único desistimiento en todo el año) y por extinguido el proceso constitucional. En todo caso, cumple agregar también que en 2011 se ha mantenido la línea observada en años anteriores y se han suscitado nuevos conflictos, en este caso, cinco, todos ellos promovidos por la Comunidad Autónoma (es, por otra parte, la que más activa se ha mostrado a lo largo del año): aparte de cuatro de índole estrictamente competencial, respectivamente, contra el catálogo de especies protegidas (CC 3769/2011), determinados preceptos de la ley de economía sostenible (dos: RI 2703/2011 y 6642/2011) y un artículo de la ley sobre la titularidad compartida de las explotaciones agrarias (todavía no admitido a trámite), destaca el entablado contra determinados preceptos de la normativa electoral general (RI 2398/2011).

En el apartado siguiente, relativo a elecciones, vida parlamentaria y política, las contiendas electorales resaltadas al inicio de estas líneas ocupan el lugar central, si bien no cabe dejar de destacar, en el ámbito de la actividad parlamentaria, los respectivos debates de investidura, que tuvieron lugar justamente tras las respectivas elecciones. Además, antes de concluir las legislaturas correspondientes en ambos casos, se celebró el debate sobre el estado de la nacionalidad, en el Parlamento de Canarias, y el debate sobre el estado de la nación, en el

Congreso de los Diputados: en particular, el primero de ellos habrá de atraer nuestra atención en este apartado.

Aunque con menor intensidad que el año precedente, se mantienen en alto las tensiones y disputas en torno a la distribución de los recursos provenientes del régimen económico y fiscal de Canarias (REF) entre el Gobierno de Canarias y los cabildos insulares. Ha habido importantes resoluciones judiciales en este conflicto. Como también las ha habido en materia urbanística: se ha puesto fin prácticamente a los litigios sobre la moratoria turística adoptada en los años 2001-2003 (la primera moratoria turística) y el TS ha mantenido en ellos la línea iniciada en 2010, rectificando en algunos casos la doctrina del TSJ de Canarias. Al margen de ello, en algunos otros supuestos no ha habido que rectificar sino que ratificar los pronunciamientos de este Tribunal: destaca ello en el emblemático caso del Barranco de Veneguera (Gran Canaria), como en los anteriores, en sentido igualmente favorable a los intereses generales de Canarias. No ya en materia de responsabilidad patrimonial, pero otros fallos igualmente recaídos en el campo del urbanismo, en cambio, han resultado adversos: entre otros, anulación de la variante de Bañaderos (Gran Canaria) o de la modificación del plan insular en Lanzarote. Se han aprobado, por otro lado, tres nuevos planes insulares (La Palma, La Gomera y el Hierro), mientras que por el contrario resulta muy preocupante el ritmo de aprobación del planeamiento municipal general. En fin, dentro de este capítulo también merece mencionarse la moción de censura triunfante en el Cabildo de El Hierro.

Y, como en otros años, cierra este *Informe* el capítulo relativo a las relaciones de Canarias con el Estado y en el exterior. No ha habido especiales novedades. A lo largo del año se ha dejado sentir la incidencia de los momentos electorales que han tenido lugar: los tiempos necesarios para su preparación, desarrollo y culminación han dejado apenas margen y los intervalos existentes entre los períodos electorales han sido escasos. Como consecuencia de la adelantada convocatoria de elecciones generales, anunciada además mucho antes de lo necesario, no ha sido posible profundizar en el clima de las relaciones de colaboración de la Comunidad Autónoma con el Estado. En especial, se ha acusado la falta de necesidad de entablar negociaciones para la aprobación de los nuevos presupuestos generales, que era el momento particularmente idóneo a tal fin. No obstante todo ello, algunos logros sí merecen destacarse, singularmente, en materia de transporte y de medio ambiente. Por las razones indicadas, este año se prescinde en el *Informe* de las relaciones de Canarias en el exterior.

## La legislación

Un porcentaje nada desdeñable de las 12 leyes aprobadas este año apenas se limitan a meras modificaciones puntuales de textos normativos anteriores, en algunos casos, circunscritas a prácticamente uno solo (Ley 2/2011 y Ley 5/2011) o a un paquete muy limitado de preceptos (Leyes 3/2011, 6/2011, 8/2011 y 11/2011). Alguna otra formaría parte del bloque de las leyes-acto (Ley 9/2011). Leyes que, por el contrario, conciernen a una materia entera son sólo 4: 2 de ellas sustituyen la normativa anterior (Leyes 7/2011 y 10/2011) y otras 2 regulan

una materia nueva (Leyes 1/2011 y 4/2011). Sin duda, son las más importantes (salvo, acaso, la última de las mencionadas). Además de todas ellas, y por otra parte tal y como es habitual, hay que agregar a la lista la Ley anual de Presupuestos (Ley 12/2011). Atendiendo a un criterio material, por otra parte, nada menos que 4 leyes se producen en el área de la economía y hacienda (Leyes 1/2011, 10/2011, 11/2011 y 12/2011), signo de la relevancia del sector en los últimos tiempos: justamente, las 2 últimas se han aprobado ya en el curso de nueva legislatura en que ahora nos encontramos. Las 10 anteriores son, así, las últimas de la legislatura precedente.

Entre las leyes de contenido puntual figuran dos de contenido meramente orgánico. Así, la Ley 5/2011, de 17 de marzo, de modificación del art. 11.1.D) e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, nacida de una Proposición de Ley apoyada por todos los partidos, y dictada con vistas a limitar la exigencia del dictamen preceptivo de este organismo a las reclamaciones que se formulen en materia de responsabilidad administrativa patrimonial cuya cuantía sea igual o superior a 6.000 euros (artículo único): la iniciativa se sitúa en la misma línea emprendida por la mayoría de las CCAA, que incluso se sirven al efecto de cuantías superiores, y se justifica especialmente en Canarias por la amplitud de las atribuciones confiada al Consejo Consultivo.

También de carácter estrictamente orgánico, aunque mas ambiciosa en su planteamiento, es la Ley 3/2011, de 18 de febrero, de modificación de la Ley 12/2003, de 4 de abril, del Servicio Canario de Empleo y de Regulación del Sistema de Empleo de la Comunidad Autónoma de Canarias. El Proyecto de Ley llevaba prácticamente un año en la Cámara Legislativa y su aprobación suscitaba problemas. Pero finalmente su tramitación pudo culminarse. Conforme a la nueva regulación, se reformulan las funciones de la entidad y de los órganos directivos del Servicio Canario de Empleo, organismo autónomo ya existente, particularmente, en lo que atiene al propio organismo (art. 3), su presidente (art. 7) y a su dirección (art. 9); pero se agrega asimismo a la anterior Ley 12/2003 un conjunto nuevo de preceptos, en primer lugar, para enumerar las competencias del Gobierno de Canarias en materia de formación y empleo (art. 19) y del consejero competente (art. 20); y en segundo lugar, y sobre todo, para crear el Sistema de Empleo de la Comunidad Autónoma de Canarias, con vistas a asegurar el funcionamiento coordinado de la totalidad de los medios y recursos existentes en la Comunidad Autónoma en materia de formación y empleo (en esencia, el sistema forma una red y está compuesto por el propio Servicio Canario de Empleo y por el conjunto de sus entidades cooperadoras y colaboradoras) y, por otra parte, a integrar también el citado Sistema dentro del Sistema Nacional de Empleo, igualmente surgido tras la Ley estatal 56/2003, de Empleo, cuyo capítulo III está dedicado a los Servicios Públicos de Empleo de las CCAA.

Muy puntual es también el contenido de otras cuatro leyes. Así, la Ley 2/2011, de 26 de enero, por la que se modifican la Ley 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del Sector Eléctrico Canario y la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias. Se limita a modificar tres preceptos:

dos de ellos forman parte de la Ley 11/1997, el primero es el art. 6 bis (que se había introducido mediante una reforma efectuada en 2005: Ley 8/2005) y se modifica para eliminar la limitación de potencia antes establecida a efectos de la aplicación de este precepto, que habilita el establecimiento de instalaciones de energía eléctrica de interés general sin la exigencia de licencia urbanística (ahora, sin limitaciones de potencia en relación con tales instalaciones); y el segundo, el art. 9: se hace lo propio para facultar que las autorizaciones de nuevas instalaciones deba referirse a las emplazadas ahora en un solo sistema insular aislado (antes, debía abarcar varios sistemas aislados, uno de los cuales había de corresponder a una isla que no fuera Gran Canaria o Tenerife); el tercer precepto afectado, en fin, formaba parte de la Ley 19/2003 y es su directriz 36.8, que sencillamente se deroga para ajustarse al PECAN (Plan de Energía de Canarias) y evitar de este modo el cierre de sendas centrales eléctricas en Gran Canaria y Tenerife. Con posterioridad a su aprobación, el Consejo Consultivo (DCC 373/2011) estimó improcedente la interposición de conflicto de competencia en defensa de la autonomía local contra esta Ley, promovido en número suficiente por los municipios de Canarias: sin perjuicio de considerar que concurrían los presupuestos procesales exigibles al efecto, no había razones de fondo a su juicio que sustentaran el indicado conflicto.

En la misma línea, la Ley 6/2011, de 21 de marzo, de modificación de la Ley 13/2007, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias. Tampoco requiere mayores comentarios. La reforma incide sobre un grupo importante de preceptos, si bien en la mayoría de los casos se limita estrictamente a cumplir las exigencias dispuestas por sendos acuerdos alcanzados en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias (21 de febrero de 2008 y 7 de julio de 2010) para evitar la interposición de recurso de inconstitucionalidad por parte del Estado. La Ley desarrolla el contenido de tales acuerdos, ya comentados en informes anteriores (por lo demás, junto al desistimiento este año del recurso de inconstitucionalidad parcialmente promovido por el presidente del gobierno contra la Ley 13/2007, al que luego nos referiremos, se ha desactivado toda la conflictividad constitucional surgida en el sector del transporte). En cualquier caso, para superar las dudas existentes en la aplicación de algunos otros preceptos, la reforma se extiende a los arts. 27 (competencia de la Administración en materia de reclamaciones de usuarios), 56 (ámbito del transporte interurbano), 66 (uso de transportes privados complementarios en régimen de arrendamiento, además de *leasing* o *renting*), 72.2 (concreción de los términos de la remisión que efectúa el precepto) y 84.1 (clarificación de que el inicio del servicio del taxi es el lugar donde se recoge al usuario con independencia del sistema de contratación).

Muy limitado es asimismo el alcance de la Ley 8/2011, de 8 de abril, por la que se modifica la Ley 4/1994, de 25 de abril, de Ordenación de la Actividad Comercial de Canarias, en tanto que se contrae a dos preceptos de esta última (se modifica el art. 23.2 y se crea una nueva disposición transitoria tercera). El texto nace de una Proposición de Ley suscrita por todos los partidos y establece una duración máxima de ocho años para las autorizaciones de venta ambulante, susceptibles por una sola vez de prórroga y siempre que cumplan la normativa

aplicable, así como la prórroga también por ocho años de las actuales autorizaciones.

Y lo mismo cabría señalar respecto a la Ley 11/2011, de 28 de diciembre, de medidas fiscales para el fomento de la venta y rehabilitación de viviendas y otras medidas tributarias. El contenido de la norma es limitado, pero posee mayor proyección general. Por un lado, dentro del marco competencial reconocido en materia de financiación autonómica se crea un nuevo tipo reducido del impuesto general indirecto canario del 2,75% para primeras viviendas con destino a vivienda habitual cuya base imponible sea inferior a 150.000 euros. Por otro lado, se crea una nueva deducción en la cuota autonómica del IRPF para incentivar obras de mejora, reforma y rehabilitación hasta finales de 2012. Se modifica en fin la escala autonómica aplicable a la base liquidable general del IRPF y se ajusta el mínimo exento del impuesto sobre el patrimonio al establecido por el Estado con carácter temporal. En realidad, podría ser calificada esta norma como una ley de acompañamiento a la de presupuestos, aprobada en la misma fecha, en tanto que comprende un conjunto de medidas tributarias para tratar de incentivar la actividad económica desde el ámbito de las competencias propias de la Comunidad Autónoma.

La Ley 12/2011, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2012, a que acabamos de referirnos, sitúa al archipiélago en el limitado grupo de los territorios que han cumplido su cita anual, en un contexto económico complicado sin la menor duda, debido a la falta de aprobación de los presupuestos generales del Estado. Acaso sea ello lo que más interesa destacar: por un lado, se apuesta así por formular un marco dentro del que situar las previsiones de ingresos y gastos; pero, por otro lado, acarrea ello un riesgo cierto en tanto que tales previsiones pueden devaluarse a la vista de las cifras definitivamente resultantes de tales presupuestos generales. En todo caso, la previsión establecida de ingresos y gastos se considera “precisa y prudente” por la propia Exposición de Motivos de la Ley, a fin de cumplir los objetivos de estabilidad presupuestaria impuestos legalmente (para este año, el 1,3% del PIB; para los sucesivos, el 1,1 y el 1%), lo mismo que se ha podido realizar este año: como también se indica en ella, “es la comunidad autónoma que tiene una menor ratio de deuda pública autonómica por habitante, así como una proporción de ésta sobre el PIB regional inferior a la media del conjunto de las autonomías”. Se cifra el crecimiento del PIB para este año en un 0,8%; lo que, no obstante la incertidumbre que representa que en el plano de los ingresos la financiación estatal supone el 60% de los no financieros, permite asignar un volumen total de recursos que incrementa un 1,5% el del año anterior (debe recordarse que en 2010 se sintió particularmente el “tijeretazo”, por lo que una parte de la tarea se ha considerado hecha): de este modo, aspira a garantizarse la prestación de los servicios fundamentales en el ámbito social (en cualquier caso, junto a sanidad, educación, empleo y servicios sociales, se incluye también el refuerzo de las partidas en justicia). Además de las estimaciones contables, la Ley 12/2012 contempla un amplio conjunto de medidas como vehículo de dirección y orientación de la política económica, de las que en esta ocasión queda fuera el título tradicionalmente dedicado a las normas tributarias, llamadas a integrar “un texto diferenciado”, en los términos ya indicados con anterior-

ridad (Ley 11/2011). Entre las entidades y organismos integrantes del sector público desaparecen dos fundaciones (Fundación Canaria para la Promoción de la Educación y Fundación Canaria para el Conservatorio Superior de Música de Canarias) y otra (Fundación Canaria para la Prevención e Investigación de las Drogodependencias) permanece sólo nominalmente. Es previsible que la lista aumente a lo largo del año, también, como consecuencia de fusiones: éstas pueden alcanzar al grupo de las sociedades mercantiles; e incluso, llegar a afectar a algún organismo autónomo o entidad pública empresarial, de los que en principio se mantienen los existentes en la actualidad, 13 y 2, respectivamente. A grandes rasgos, los recortes se centran en inversión pública (12%) y en empresas públicas (15%), personal (2-4%) y gastos corrientes (5-10%): se aumenta en cambio el gasto para la amortización de la deuda, a cuyo efecto se prevé destinar el ligero incremento previsto de los ingresos; y una de las incógnitas del año próximo será si efectivamente se pide o no autorización para realizar nuevos endeudamientos para garantizar los servicios públicos. En todo caso, el PP desde la oposición había patrocinado la realización de un recorte mucho más drástico (por ejemplo, sólo con la reforma de la administración autonómica planteaba la eliminación de hasta 17 entidades, sobre todo, fundaciones, pero también sociedades públicas y hasta cuatro organismos autónomos; y la fusión de otros 17 en 6 únicas entidades).

Al grupo de las leyes-acto, por otro lado, habría que adscribir la Ley 9/2011, de 11 de abril, sobre la declaración de interés general de la reubicación de los barrios de Ojos de Garza, La Montañeta y El Caserío de Gando, afectados por la ampliación del Aeropuerto de Gran Canaria donde llaman Montaña Las Tabaiabas del municipio de Telde. Con vistas a fortalecer las garantías de esta importante operación que conlleva la demolición de unas 1.000 viviendas y afecta a unas 4.000 personas, lo importante es la declaración de interés general de esta actuación: facilita el realojo de dicha población, en tanto que legitima la expropiación a tal fin de 51 hectáreas (513.641 metros cuadrados) de suelo rústico (de uso agrícola y sin valores ambientales significativos). El pago del justiprecio se determina conforme a la valoración correspondiente a dicho suelo y corresponde a AENA como beneficiaria. Y debe reformarse el planeamiento territorial y urbanístico en el plazo de seis meses para dar cobertura igualmente a la operación en marcha (en cualquier caso, el suelo ya queda directamente clasificado en suelo urbanizable sectorizado no ordenado por determinación de la Ley).

De las cuatro leyes cuyo comentario resta todavía por realizar, y que son las que poseen un alcance más general, hay una en que tampoco parece necesario extenderse demasiado. Se trata de la Ley 4/2011, de 18 de febrero, de Fomento de la Colombofilia Canaria y Protección de la Paloma Mensajera de la Comunidad Autónoma de Canarias. Su propia singularidad, seguramente, constituya el aspecto más destacado de la regulación, nacida de una Proposición de Ley, al igual que otras dos de las doce leyes aprobadas durante este período. A los efectos propuestos, se invoca el deporte como título competencial, que se corresponde con una materia de atribución exclusiva a la Comunidad Autónoma. La Exposición de Motivos subraya la tradición canaria (más de 100 años de antigüedad) y el arraigo social (más de 2.300 licencias federativas, más de medio millón de ejemplares de palomas, de los que se anillan unos 160.000 cada año y una es-

estructura orgánica formada por 57 clubes, 5 federaciones insulares y la federación canaria: el 50% del potencial colomófilo en España) de esta práctica deportiva, así como las singulares características de la especie, considerada en efecto una “raza especial” apta para volar sobre el mar y luchar contra el viento. Su falta de regulación hasta ahora y su olvido en la normativa deportiva había dejado en el limbo la ordenación de esta actividad que, por otro lado, podía ser encuadrada irregularmente en otros ámbitos competenciales (defensa, telecomunicaciones, o ganadería) con las consecuencias anudadas a ello, no obstante la consideración de las palomas mensajeras como un grupo específico (dentro del grupo de las otras aves cautivas y fuera por tanto del de aves de corral). Junto a las medidas específicas de protección de las palomas y los palomares dispuestas por la Ley, se establecen los modos de identificación de la especie, la determinación de su propiedad, la expedición de anillas y la exigencia de licencia federativa; asimismo, las condiciones y requisitos de los centros de cría, palomares, colomódromos y depósitos, la exigencia de autorización de instalaciones, la delimitación de las zonas de vuelo y las facilidades requeridas al efecto a los ayuntamientos; el régimen económico de la actividad colomófila y sus exenciones y beneficios; la organización de las competiciones y concursos; la estructura orgánica de la actividad y su régimen electoral; y en fin su régimen disciplinario y sancionador, que ampara sus diversas peculiaridades en el plano orgánico.

De este modo, las otras tres son las que más relevancia adquieren dentro de este *Informe* y así se destacó al inicio del mismo. Así, en primer lugar, la Ley 1/2011, de 21 de enero, del Impuesto sobre las Labores del Tabaco y otras Medidas Tributarias. Esa norma legal es la que inició propiamente el año, se tramitó de forma acelerada con vistas a incrementar los recursos públicos ante la crisis y está llamada a tener impacto económico. Se introduce en Canarias esta figura impositiva con base en la potestad de la Comunidad Autónoma otorgada al efecto por el Estatuto de Autonomía y la Exposición de Motivos de la Ley se cuida especialmente de destacar la observancia de los límites impuestos por la Constitución (y la LOFCA): el respeto de los principios y criterios de coordinación con la hacienda estatal, las limitaciones derivadas del principio de territorialidad y de unidad de mercado, la prohibición de la doble imposición y, particularmente, el respeto al REF. Por un lado, no hay conflicto con la tributación estatal en cuanto que grava un espacio propio, en tanto que la general no alcanza a Canarias y la autonómica se limita a gravar las labores de tabaco que se consumen en las islas; por otro lado, respeta el principio de franquicia resultante del REF, porque se configura con una estructura monofásica con hechos imponibles en fabricación e importación: se distingue a tal efecto entre franquicias, aduanera y sobre el consumo, y entre franquicias absolutas y relativas; y acredita la historia la existencia de excepciones (así, la Ley 30/1972 contemplaba, junto a la no aplicación de la Renta de Aduanas y el Impuesto General sobre el Tráfico de Empresas, la aplicación de otros impuestos indirectos, los arbitrios insulares a la Entrada de Mercancías y Lujo para financiar las haciendas locales), al igual que la actualidad misma (no se aplica en Canarias el IVA y los Impuestos Especiales sobre alcohol, hidrocarburos y tabaco, pero sí existe el IGIC y el Arbitrio sobre Impostación y Entregas de Mercancías). De este modo, se concluye que la franquicia sí es absoluta respecto de la imposición indirecta



estatal sin destino a la financiación de las haciendas locales, pero es relativa si dicha imposición, estatal o autonómica, se destina a dicho fin: en tal caso, sólo excluye el gravamen de ciertas operaciones o fases en el proceso de comercialización, en particular, sobre el denominado consumo final o venta minorista de bienes. Para tratar así de preservar el conjunto de estas exigencias derivadas del REF, la regulación que se plantea del nuevo impuesto es sumamente cuidadosa (si bien la tramitación parlamentaria fue muy rápida, como antes se señaló, los trabajos previos a la presentación del Proyecto de Ley se prolongaron durante mucho tiempo). Se perfila la naturaleza y el ámbito de aplicación del impuesto, en los términos ya indicados; la concreción del hecho imponible (se enumeran asimismo las exenciones –entre éstas, el tabaco destinado a tiendas libres de impuestos o transportado por viajeros dentro de su equipaje a un territorio situado fuera del ámbito de aplicación del impuesto, así como pequeños envíos -con determinados límites- y los supuestos de no sujeción); los criterios de devengo del impuesto (si se fabrica en Canarias: a la salida de la fábrica o del depósito, si bien cabe en tales casos aplicar un “régimen suspensivo” si se destina a otras fábricas o a la exportación; si es para autoconsumo; en los casos de importación; y otros supuestos); la determinación de los sujetos pasivos (los titulares de la fábrica o los importadores: tienen por lo demás la obligación de repercutir las cuotas devengadas al adquirente a través de la factura donde han de constar por separado tales cuotas y el tipo de gravamen aplicado), los sustitutos y los sujetos responsables solidarios del pago del impuesto; la determinación de la base imponible (con carácter general, en régimen de estimación directa) y de los tipos de gravamen (con la previsión de un tipo mínimo para los cigarrillos); y el régimen de devolución del impuesto (en particular, la exportación). Se establecen también normas complementarias para la fabricación, transformación y circulación del tabaco y normas para la gestión del impuesto, que se completan con las disposiciones relativas al régimen sancionador y de revisión del impuesto. Y, entre las disposiciones adicionales y finales, junto a algunas previsiones relacionadas con la creación de esta nueva figura impositiva (por todas, la unificación en el 20% del tipo del IGC para el tabaco, con exclusión de los puros; y en el 2% del recargo exigido al comerciante minorista por IGIC para la importación de tabaco, con la misma salvedad para los puros, que mantienen en ambos casos la regulación precedente), figuran otras normas tributarias de alcance completamente diferente: así, la supresión de la tasa por entrega material del Boletín Oficial de Canarias, la creación de tres tasas, por impresión de copias de autoliquidaciones tributarias, emisión de informes sobre el valor de inmuebles a efectos fiscales y participación en procedimientos relativos al reconocimiento de competencias profesionales; y la modificación de distintas tasas en industria y energía; también, la aplicación a los préstamos hipotecarios del tipo reducido en el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados y del tipo 0 a las escrituras de novación y modificación de créditos pactados entre acreedor y deudor. En suma, un conjunto de normas tributarias que actúan como complementarias a las previsiones presupuestarias incorporadas a la Ley (de Presupuestos de 2011) aprobada poco antes, pero ya al término del año anterior (2010).

También, la Ley 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectá-

culos públicos y otras medidas administrativas complementarias. Sólo en sede parlamentaria ha tardado más de dos años la tramitación de esta norma cuya aprobación llegó incluso a estar en el aire, por los problemas que podía plantear respecto a las competencias preexistentes de ayuntamientos y cabildos y por su alcance general en el ámbito de sus relaciones con los ciudadanos. La necesidad de acomodarse en último extremo a las exigencias derivadas de la liberalización europea de servicios y establecimientos ha resultado determinante a la postre. Resulta imposible ahora detallar el contenido de esta Ley, porque requeriría ello un comentario excesivamente extenso. Bastará por tanto referirse a su contenido esencial. El régimen de intervención previa sobre las actividades clasificadas es objeto de una radical transformación, porque a la exigencia general de autorización actualmente existente, se contemplan ahora tres alternativas, sobre la base de la distinción inicial entre actividades clasificadas y no clasificadas y la previsión en el primer caso del procedimiento de la comunicación previa con carácter general y sólo excepcionalmente la exigencia de autorización (si concurren dos circunstancias, cuando hay riesgo de incidencia muy grave o grave sobre los factores que clasifican la actividad y resultan irreversibles o difícilmente reversibles los efectos negativos que se producirían en caso de dicha incidencia). Por lo demás, el actual procedimiento de carácter bifásico o incluso trifásico se sustituye por un procedimiento sólo municipal, en el que no hay una fase intermedia de calificación, sino sólo un informe que en la mayoría de los casos han de emitir los propios ayuntamientos, de manera que pasa a ser residual la competencia de los cabildos o sólo para supuestos muy específicos. Los plazos contemplados además son muy cortos (tres meses, y cinco, si han de intervenir los cabildos) y se establece un régimen de silencio administrativo de carácter positivo, salvo que dentro de los plazos se haya evacuado el informe de calificación y éste hubiese resultado negativo. El ahora régimen general de la comunicación previa se sustenta sobre la responsabilidad de la adecuación de la instalación a la legalidad de los técnicos y facultativos redactores de los proyectos o certificantes de las instalaciones, si bien puede atemperarse aquélla a partir de la posibilidad de obtener de la Administración información previa a través de un sistema de consultas. Se regulan también otras cuestiones como el régimen de precedencia de la licencia de actividad respecto a la de obra, los requisitos exigibles para la apertura de actividades en edificios ilegales, la tipología de obras admisibles para la apertura de actividades en edificios en situación de fuera de ordenación, la posibilidad de autorizar instalaciones y actividades provisionales cuyo uso no coincida con el expresamente establecido en el planeamiento y la posibilidad de instalaciones o actividades públicas en terrenos o parcelas afectos a usos distintos cuando lo exija el interés general. Con el fin de evitar la yuxtaposición de procedimientos cuando las actividades están sujetas a autorización ambiental integrada u otro tipo de autorizaciones sectoriales, se contempla la exclusión de licencia municipal y su sustitución por un informe municipal en tales casos, o bien la emisión de informes urbanísticos en los procedimientos de autorización sectoriales: se delimita asimismo el ámbito de control respectivo de cada título y se regulan procedimientos de tramitación conjunta o coordinada de licencias que recaigan sobre el mismo objeto. Suavizadas las técnicas preventivas se acentúan los mecanismos de control: se procede a una nueva regulación del régimen de comprobación, inspección y sanción de instalaciones

y actividades, así como de los supuestos de extinción, revocación, caducidad y revisión de los títulos habilitantes; y, entre las innovaciones, destaca el trámite de audiencia en las medidas provisionales salvo casos muy justificados de urgencia, la exigencia de disponer de las autorizaciones exigibles para aplicar medidas coactivas y la necesidad de firmeza en vía administrativa para la ejecutividad de determinados actos de intervención. Se prevén supuestos de responsabilidad administrativa en casos de cambios de criterio respecto de consultas previas, o de tolerancia o falta de adopción de medidas con perjuicio para terceros. Las novedades, en cambio, no son tantas en el régimen de los espectáculos públicos. Y, por último, entre las disposiciones adicionales, destaca la sexta, en tanto que contiene diversas modificaciones puntuales de la normativa urbanística, para introducir la figura de la declaración responsable para la primera utilización y ocupación de edificios e instalaciones y para las condiciones de habitabilidad en caso de viviendas, así como para sustituir a la cédula de habitabilidad en el caso de viviendas de protección oficial.

Y en fin, ya por último, la Ley 10/2011, de 10 de mayo, Cajas de Ahorros de Canarias. Fue objeto de una tramitación de vértigo. Llegó a la Cámara el día antes de la finalización del último período de sesiones de la legislatura y hubo que habilitar dos plenos extraordinarios durante el mes de abril. Dada la premura en los tiempos, llegó a suscitarse la procedencia de una aprobación parcial del texto (de sólo 6 artículos y 4 disposiciones transitorias), pero los grupos políticos consideraron más adecuado evitar su fragmentación. Ciertamente, la Administración había hecho su trabajo desde hacía tiempo: de hecho, en la anterior legislatura también se presentó un Proyecto de Ley, casi a su término, que no llegó a aprobarse. Y lo mismo parecía que iba a suceder ahora. A lo largo de este tiempo han sido incesantes las reformas del sector, lo que ha obligado a efectuar continuas actualizaciones del texto (a decir verdad, apenas pasados unos meses desde su aprobación, ya existen en la actualidad algunos desfases y no poco importantes, como la innecesariedad de constituirse en fundación si se trasmite más de un 50% a la entidad financiera). En fin, también en esta ocasión resulta imposible proceder a un comentario puntual del texto y nos limitamos a destacar su estructura y algunos de sus aspectos más relevantes. La Exposición de Motivos subraya la evolución de la legislación de este sector en los últimos tiempos, sobre la base de que la normativa autonómica se aprobó en 1990, hace más de veinte años. En 2002-2003, se aprobaron ya tres leyes importantes, la Ley Financiera (Ley 44/2003), la Ley de Transparencia (Ley 26/2003) y la Ley de Acompañamiento (Ley 62/2003). Pero sobre todo fue tras el estallido de la crisis cuando la continua sucesión de normas ha tenido lugar: el Real Decreto-ley 9/2009, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito, el Real Decreto-ley 11/2010, de Órganos de Gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros y la Ley 36/2010, del Fondo para la Promoción del Desarrollo (en particular, disposiciones finales tercera y cuarta). Más recientemente, en fin, el Real Decreto-ley 2/2011, para el Reforzamiento del sistema financiero y la Ley 2/2011, de Economía Sostenible. Muchas de estas previsiones legales, además, son de carácter básico e inciden profundamente sobre el sector. La Ley tiene 107 artículos. En el Título Preliminar, junto a las disposiciones sobre el objeto de la Ley y los fines

y actividades de las Cajas, se prevé el desarrollo de la actividad financiera de las cajas a través de entidades bancarias, a las que habrá de aportar la totalidad del negocio financiero (ha quedado desfasada su eliminación y conversión en fundaciones, que igualmente se prevé, si se traspasa más del 50%, como ya quedó indicado). El Título I, sobre su régimen jurídico, además de las disposiciones sobre creación, fusión, absorción, disolución y liquidación de las cajas, contempla su transformación en fundaciones, el procedimiento para la modificación de sus estatutos y de régimen electoral, su adhesión a sistemas institucionales de protección y el ejercicio de indirecto de la actividad financiera. Menos estos dos últimos supuestos, que precisan sólo la comunicación previa, los demás requieren autorización administrativa; por otro lado, se incluyen también los registros preceptivos en el sector (el de las Cajas, en que han de inscribirse asimismo las que tengan el domicilio social fuera de Canarias, pero operen en dicho territorio; así como el de Órganos de Gobierno, que comprende la composición de comisiones y comités y de los órganos de la Federación). Las novedades son enormes en el Título II, sobre los órganos de gobierno de las cajas: se incorporan dos nuevos grupos a la Asamblea General (representantes parlamentarios y de entidades representativas de intereses colectivos), su número de miembros se cifra entre 60 y 160 y se señalan nuevos porcentajes de representación, de modo que los de las administraciones no podrán superar el 40%, se fija en ocho años el período máximo para el ejercicio del cargo y se reconocen derechos de representación de los cuotapartícipes: las previsiones transitorias sin embargo son muy importantes en este punto (son también las que en buena medida han justificado la urgencia en la aprobación de la ley: así los miembros del Consejo de Administración han de ser menores de 70 años, pero cabe alargar el mandato si las cajas están en procesos de fusión); se exige asimismo que al menos la mitad de los consejeros generales de cada grupo tenga experiencia o formación, se introducen nuevas causas de inelegibilidad e incompatibilidad para evitar la interferencia política en las cajas y se exige la exclusividad del presidente ejecutivo de la entidad; los representantes de los impositores se eligen por circunscripciones de acuerdo con la cifra de depósitos captados en cada territorio, y el mismo criterio se sigue para los representantes municipales en las cajas, los del personal se eligen en cambio directamente y se da autonomía para determinar la composición del nuevo grupo de los representantes de intereses colectivos; también se aborda en este Título la celebración de acuerdos con otras cajas, la constitución de los diversos comités, en particular, el de auditoría, que puede integrarse en la comisión de control. Se ocupa el Título III de las actividades de las cajas, lo que incluye el deber de secreto de los miembros de sus órganos rectores, el régimen de protección del cliente, los criterios de expansión territorial, el control de publicidad y las obligaciones de información; también, en lo que concierne específicamente a su régimen económico, las competencias administrativas sobre la materia, la emisión de valores computables como recursos propios, las cuotas participativas, exigiendo mayorías cualificadas en los correspondientes acuerdos y la comunicación previa a su emisión, los mecanismos de aprobación administrativa de los acuerdos sobre excedentes y su distribución, así como las cuestiones relativas a la auditoría externa de los estados financieros de estas entidades (incluido el informe anual al Banco de España); y en fin todavía dentro de este Título III, los aspectos atinentes de la obra benéfico social de las cajas,

elevando el rango meramente reglamentario de las previsiones actuales (se establece el control de los acuerdos y la posibilidad de establecer recomendaciones y prioridades). El Título IV se destina a la Federación de las Cajas de Ahorros de Canarias. Y el Título V lo hace al Régimen Sancionador (con virtualidad también para las entidades domiciliadas fuera, sobre las actividades realizadas en Canarias).

El término de la legislatura no ha dado pie para la aprobación de otras iniciativas legislativas que estaban ya en curso; aunque en rigor, junto a esta circunstancia, se ha debido ello en no pocos casos a la falta de respaldo parlamentario suficiente para que su tramitación pudiera prosperar bajo la iniciativa de un gobierno en minoría. Entre los proyectos de ley que ya estaban en el Parlamento, cabe destacar cuatro al menos, de los que han quedado sin aprobar: una nueva ordenación integral de la sanidad, la actualización del régimen jurídico de la presidencia del Gobierno y del Gobierno de Canarias, una nueva regulación de la calidad alimentaria y la creación de la agencia canaria de innovación. Ente los que la tramitación no había llegado siquiera al Parlamento, otros tres merecen mencionarse: la actualización del régimen de la función pública canaria, la creación de un consejo canario en el sector audiovisual y una nueva regulación del patrimonio histórico artístico.

## La actividad normativa del Gobierno

A diferencia de la producción legislativa, la producción reglamentaria ha alcanzado un alto ritmo durante 2011, particularmente, durante el primer semestre; como es habitual en este tipo de ocasiones. Se trataba de completar la tarea de toda la legislatura, y el ejecutivo no ha tropezado a tal fin con las dificultades del legislativo, que ya han sido expuestas en otro lugar.

Han prodigado los reglamentos prácticamente en todos los sectores del ordenamiento jurídicos a los que alcanza la competencia autonómica. Y las materias objeto de regulación han sido muy variadas: ganadería (Centro de Control Lechero Oficial de Canarias: Decreto 5/2011 y ayudas por sacrificio obligatorio de animales en campañas de saneamiento ganadero: Decreto 86/2011), deporte (Tribunal Arbitral del Deporte: Decreto 6/2011), industria y energía (modificación de la instalación y explotación de los parque eólicos: Decretos 7/2011 y 121/2011, dimensión de las acometidas eléctricas: Decreto 133/2011 e instalaciones interiores de suministro y evacuación de agua en los edificios: Decreto 134/2011), telecomunicaciones (directrices de telecomunicaciones: Decreto 124/2011), artesanía (definición de oficios artesanos: Decreto 320/2011), caza (práctica de le cetrería como modalidad de caza: Decreto 328/2011), empleo (acceso de las personas con discapacidad al empleo público, provisión de puestos de trabajo y formación: Decreto 8/2011), vivienda (actuaciones en materia de vivienda: Decreto 87/2011), turismo (criterios y procedimiento para no sujeción a la legislación turística a empresas y actividades y establecimientos sin dicho carácter: Decreto 17/2011 y modificación de los límites para el otorgamiento de autorizaciones turísticas previas: Decreto 91/2011), régimen electoral (condiciones de locales, urnas, papeletas y demás elecciones en las elecciones:

Decreto 99/2011), educación y formación profesional (contenidos educativos del primer ciclo de la educación infantil: Decreto 104/2011, centros integrados de formación profesional: Decreto 112/2011, convivencia en el ámbito educativo: Decreto 114/2011, asociaciones de alumnos: Decreto 119/2011 y registro de centros de centros y entidades de formación para el empleo y procedimiento para su inscripción y acreditación: Decreto: 122/2011), dependencia (criterios de compatibilidad e incompatibilidad de las prestaciones en materia de dependencia: Decreto 131/2011) y medio ambiente (red de parques nacionales: Decreto 70/2011 y gestión de residuos sanitarios: Decreto 132/2011). Por razón de la materia concernida y desde la perspectiva competencial, acaso cabría que destacar las regulaciones relacionadas con el ámbito de la justicia (características del papel en la Administración de Justicia: Decreto 18/2011 y, sobre todo, estructura y planificación de la oficina judicial: Decreto 98/2011). También, en materia de hacienda, se ha dictado una disposición fronteriza de relevancia (gestión de los tributos del REF: Decreto 268/2011). Y por razón de los tiempos que corren, las vinculadas a la modernización y búsqueda de la eficiencia en la Administración, donde se han dictado un amplio conjunto de reglamentos (utilización de los medios electrónicos en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma: Decreto 19/2011, provisión de puestos de trabajo de los funcionarios: Decreto 22/2011, medidas de reducción del gasto: Decreto 55/2011, medidas ante la crisis y medidas de simplificación administrativa: Decreto 113/2011, reducción de jornada y horario de trabajo del personal al servicio de la Administración autonómica: Decreto 332/2011 y medidas de reducción del gasto público: Decreto 333/2011; precedidos estos dos últimos por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 7 de diciembre, y publicado el 15 siguiente, con el mismo objeto). Entre las disposiciones internas de índole estrictamente orgánico, en fin, y sin perjuicio de lo que enseguida se dirá, habría que mencionar la nueva regulación del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias: Decreto 123/2011 y de la Comisión de Valoraciones de Canarias: Decreto 97/2011. Por otra parte, en el siempre destacado campo de la ordenación del territorio y el urbanismo, digna de mención es la aprobación de tres nuevos planes insulares (La Palma: Decreto 71/2011; La Gomera: Decreto 97/2011, en este caso, sólo parcial; y El Hierro: Decreto 307/2011). También, el excesivo uso de la suspensión puntual de planes urbanísticos y de la elaboración de normas provisionales para legitimar determinadas actuaciones puntuales en Tenerife (La Laguna: Decreto 125/2011), Gran Canaria (Las Palmas de Gran Canaria: Decreto 93/2011 e Ingenio: Decreto 305/2011) y Fuerteventura (Puerto del Rosario: Decreto 144/2011).

Pero, como se ha anticipado, es preciso abrir también un espacio mayor para dar cuenta de las modificaciones orgánicas introducidas a partir del segundo semestre del año como consecuencia del cambio del gobierno operado tras las elecciones. De acuerdo con el Decreto 86/2011, de 8 de julio, del Presidente, por el que se determinan el número, denominación y competencias de las Consejerías, éstas quedan en 8 (en tanto que Turismo sigue cayendo bajo la responsabilidad directa del Presidente del Gobierno) y pasan a denominarse: Educación, Universidades y Sostenibilidad; Economía, Hacienda y Seguridad; Presidencia, Justicia e Igualdad; Agricultura, Ganadería, Pesca y Aguas; Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda; Empleo, Industria y Comercio; Obras Públicas,

Transportes y Política Territorial; y Sanidad. Como explican los preceptos posteriores de la misma norma, Educación se desprende de Cultura y Deporte, pero a cambio asume las competencias sobre Medio Ambiente y Sostenibilidad, que antes tenían la Presidencia del Gobierno y la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente; Economía suma a las que tenía las competencias sobre Seguridad (también, las relativas a las Relaciones con África y Europa, por virtud de una modificación posterior: Decreto 116/2011); Presidencia se queda sin las que tenía sobre Seguridad y sobre los Servicios Jurídicos y Protocolo, que pasan directamente a Presidencia del Gobierno, pero asume Juventud e Igualdad; Agricultura se queda sin Medio Ambiente y Ordenación Territorial, pero asume Aguas; la antigua de Bienestar Social asume Cultura y Deporte; y Obras Públicas se queda sin Aguas, pero asume Política Territorial. No hay cambios, por tanto, en la que se ocupa de Empleo, Industria y Comercio, ni en la que lo hace de la Sanidad. Con mayor grado de detalle, el Decreto 170/2011 (modificado por Decreto 317/2011) completa la nueva planta orgánica y determina la estructura central y periférica de las consejerías, así como sus sedes. Cabe destacar que bajo la órbita de Presidencia de Gobierno se sitúan 5 Viceconsejerías (Gobierno -cuyo titular puede acudir a las reuniones del Gobierno, con voz pero sin voto-, Presidencia, Acción Exterior, Comunicación y Turismo) y 1 organismo autónomo (Agencia Canaria de Investigación); Educación queda con 2 Viceconsejerías (Educación y Medio Ambiente) y 3 organismos autónomos (Agencia Canaria de Evaluación de la Calidad y Acreditación Universitaria, Protección de Medio Urbano y Rural y Cambio Climático); Economía, otras 2 Viceconsejerías (Economía y Hacienda) y otras 3 entidades públicas (Instituto Canario de Estadística, Academia de Seguridad y Radiotelevisión); Presidencia, 3 Viceconsejerías (Relaciones con el Parlamento, Administración Pública y Justicia) y 2 organismos autónomos (Instituto Canario de Administración Pública e Instituto Canario de Igualdad); Agricultura, 2 Viceconsejerías (Agricultura y Pesca) y otros 2 institutos (Investigaciones Agrarias y Calidad Agroalimentaria); Cultura, 2 Viceconsejerías (Políticas Sociales y Cultura) y 1 organismo autónomo (Instituto Canario de Vivienda); Empleo, 1 Viceconsejería (Industria) y 1 organismo autónomo (Servicio Canario de Empleo); Obras Públicas, 2 Viceconsejerías (Infraestructuras y Política Territorial) y 1 entidad pública (Puertos Canarios); y Sanidad, 3 entidades públicas (Servicio Canario de Salud, Instituto Canario de Hemodonación y Escuela de Servicios Sanitarios y Sociales de Canarias). En suma, cabe concluir que no se ha alterado sustancialmente la actual planta organizativa de la Comunidad Autónoma, ni en cantidad ni en calidad (no hay variación en el número de consejerías; por lo demás, en su conjunto, los altos cargos apenas se reducen de 125 a 114: donde más proliferan es en el ámbito de la Presidencia del Gobierno, Economía y Sanidad; 34 de ellos corresponden al PSOE); aunque también es preciso reconocer que el año pasado, de resultas de la crisis de Gobierno acaecida en otoño, sí se operó un reducción importante de recursos, que ahora ha venido prácticamente a mantenerse.

Formado el Gobierno de Canarias en julio, sobre su acción se ha dejado sentir tanto el inmediato verano, como que, apenas iniciadas sus tareas, fueran convocadas nuevas elecciones generales. En todo caso, junto a algunos pocos de los reglamentos indicados en la lista anterior, también merecen destacarse

las iniciativas puestas en marcha ante la erupción de un volcán submarino en las proximidades de El Hierro. A la creación de un Comité de Coordinación para el desarrollo de las actividades de estudio e investigación de la erupción volcánica (Decreto 306/2011) ha seguido la aprobación de un paquete de ayudas y medidas para mitigar los daños producidos (Decreto 310/2011, modificado por Decreto 316/2011), que ya ha habido que actualizar (Decreto 322/2011): se intenta así asegurar el pago en un máximo de 10 días de las ayudas dispuestas para familias, pescadores y empresas a partir de una simple solicitud; y no hay límites para las ayudas (salvo en lo que concierne el plazo de empleo dotado con un máximo de 200.00 euros); a los armadores se les de una ayuda entre 1.200 y 1.900 euros, según el tonelaje del barco, más 1.220 por cada tripulante, extensivo al personal administrativo de la cofradía; a las empresas, 1.000 euros, así como 500 euros por trabajador hasta cuatro; también un pago de 350 euros mensuales máximo a familias desalojadas; bonificaciones tributarias en el IGIC y AIEM; y el antes mencionado plan de empleo.

De cara al futuro pueden cobrar importancia los trabajos de reforma de las Administraciones Públicas Canarias confiados inicialmente a un Comité de Expertos, creado por Decreto 318/2011, cuyos miembros asimismo ya han sido designados, y que habrá de funcionar bajo el impulso del Comisionado para el Desarrollo del Autogobierno y las Reformas Institucionales, cuya incorporación al organigrama de la Presidencia del Gobierno fue el motivo de la aprobación del antes mencionado Decreto 317/2011, por el que se modifica el Decreto 170/2011, por el que se determina la estructura central y periférica, así como las sedes de las Consejerías del Gobierno de Canarias, cuyo examen ya se ha realizado. Otra más que posible línea de actuación será la encaminada a la reforma de la normativa urbanística y territorial, y a la introducción de nuevas medidas en materia de turismo, una cita obligada en 2012, a la vista de los mismos ritmos a los que emplaza la propia moratoria turística. Resulta particularmente grave que sólo 22 municipios hayan adaptado su planeamiento urbanístico a unas exigencias legales que vienen impuestas ya desde hace algún tiempo (en la provincia oriental, apenas 3).

## Conflictividad constitucional

Por fin, este año ha visto la luz una resolución del TC que hacía tiempo se venía esperando. Se había convertido a la postre en el asunto más antiguo que aquél tenía entre manos y que estaba pendiente de resolver, ya desde el año pasado. Afectaba singularmente a Canarias.

La STC 18/2011, de 3 de marzo, ha resuelto tres recursos de inconstitucionalidad acumulados e interpuestos todos ellos en 1998. Los dos primeros se habían promovido desde la Comunidad Autónoma –por el Parlamento y por el Gobierno de Canarias– contra la Ley 54/1997, reguladora del sector eléctrico; y el tercero lo había planteado el Estado, por su parte, contra la Ley territorial 11/1997, relativa al sector eléctrico canario. Se trataba por tanto de clarificar el sector de las respectivas competencias estatales y autonómicas en este sector del ordenamiento jurídico. Tanto ha sido el tiempo transcurrido que lo primero que hace el



TC es determinar si cabe apreciar extinguido el objeto del recurso por las modificaciones sobrevenidas de que tales respectivas normas legales habían sido objeto. Así, en el caso de la Ley 54/1997, ello se plantea respecto del art. 10.3, sobre la adopción de las medidas previstas en garantía del suministro eléctrico, porque, con posterioridad, por virtud de la Ley 34/1998 se había otorgado a las CCAA en dos de los tres supuestos en que inicialmente se atribuía la competencia para dictar tales medidas al Gobierno (riesgo cierto para la prestación del suministro y amenaza a la integridad y seguridad de personas o instalaciones o para la integridad de la red); del art. 12.1, que autoriza el Estado la aprobación de una reglamentación singular en territorios insulares y extrapeninsulares, previo informe de las CCAA: también por la Ley 34/1998 pasa a convertirse dicho informe en un acuerdo previo; y del art. 41.3, que atribuye al Gobierno la determinación de zonas eléctricas diferenciadas, derogado con posterioridad. En todos los casos, entiende el Tribunal que persiste el interés del recurso; lo mismo que en su conjunto en lo que concierne a la Ley canaria 11/1997, salvo en un supuesto, relativo a una disposición transitoria, en la medida en que todos los consumidores de energía eléctrica han pasado a ostentar sin diferencias de grupos la consideración de consumidores cualificados desde 2003. Aclarado este extremo, el juicio de constitucionalidad obliga en primer término a fijar el alcance de las bases estatales: sentado el criterio general de que no siempre lo específico prevalece y desplaza a lo general y que pueden convivir sendos títulos competenciales, en este caso, el específico, relativo a la energía y el general, sobre ordenación de la economía, el TC, en relación con el grupo de preceptos reguladores de la energía eléctrica, afirmará la constitucionalidad de los que precisan en general los ámbitos de actuación de las autoridades estatales (art. 3.1, 2 y 5) y la inconstitucionalidad del que hace otro tanto respecto de las competencias autonómicas (art. 3.3); y respecto de lo especialmente dirigidos a la planificación (art. 3.1 a) y 4.1), reconocerá la habilitación del Estado para el ejercicio de esta potestad y la observancia de las exigencias formales (cobertura legal) y materiales aplicables (carácter indicativo de la planificación -desde luego en lo que concierne a la producción y comercialización de la electricidad- salvo para las instalaciones del transporte, que es a lo que se limita en la actualidad el alcance del servicio público, a partir de la existencia de un monopolio natural de la red). Sobre el art. 10.2, cuyo contenido ya se ha indicado y que resultó modificado con posterioridad, el Alto Tribunal considera que no hay óbice a la competencia estatal, salvo que las medidas afecten sólo a Canarias y no tengan repercusión económica en el sistema eléctrico, que son los dos supuestos en que la competencia pasa a considerarse de las autonomías por virtud de la normativa sobrevenida: por lo demás, no cabe considerar ejecutivas tales medidas en todo caso y pueden ser también normativas; y, por otro lado, se exige la colaboración de las CCAA, cuando afectan sólo a una o a algunas de ellas: se subraya también que en cada caso concreto ha de justificarse el carácter materialmente básico de la medida adoptada, lo que podrá ser objeto de control de constitucionalidad; y, por otro lado, que ello no impide que las CCAA puedan adoptar otras medidas en garantía del suministro eléctrico. En relación con el contenido del art. 12.1, que también conocemos, el Tribunal no atiende a la consideración de que se produce una deslegalización de la materia y, por otro lado, considera viable que puedan adoptarse bases con alcance diferente, en función del subsector de la

materia sobre la que se proyecten, e incluso sobre el territorio. El art. 39.3, que también es impugnado, porque faculta al Estado para establecer los criterios de distribución de energía en zonas eléctricas comunes (que pueden ser incluso intraautonómicas), y que son el área de actuación de un distribuidor, es considerado constitucional, con base en la competencia estatal sobre coordinación y el carácter normativo de la medida controvertida: aun cuando no esté conectada con la red peninsular, tiene valor estratégico la red de distribución canaria para el conjunto del sistema; por lo demás, según se precisa, la modificación sobrevenida, que sustituye el informe autonómico por el acuerdo previo, no puede entenderse como que la posición de las CCAA es vinculante. También se cuestiona el art. 41.3, como ya sabemos, sobre la determinación de las zonas diferenciadas y del gestor o gestores de la red en cada una de esas zonas, precepto derogado: el Tribunal concluye que lo primero es básico dado su carácter normativo; y sobre lo segundo, que un cambio normativo posterior atribuyó a las autonomías y otro ulterior eliminó, al pasar a considerarse directamente gestores de red los distribuidores que operan en ella, que de este modo desaparece la controversia competencial, si bien precisa el Tribunal que en cualquier caso la competencia sobre el sistema de designación del gestor es competencia estatal. Junto a la disposición final primera, por último, se impugna la disposición transitoria quinta, tanto por motivos competenciales como por motivos materiales y procedimentales: se establece para Canarias un periodo de transición a la competencia para la producción de electricidad siempre que se mantengan aislados los sistemas insulares del sistema eléctrico peninsular, si bien resulta exigible la separación contable entre actividades reguladas y no reguladas. Se considera básica esta previsión, en tanto que si bien las bases tienen vocación de estabilidad, no son inamovibles; tampoco se vulnera la regla de la igualdad, porque no se atenta contra ésta ante situaciones diferenciadas; y tampoco, en fin, se vulnera el principio de exclusión de monopolios del REF, porque en modo alguno trata de instaurarse un monopolio en las islas, sino justamente todo lo contrario, incluso, pueden darse nuevas autorizaciones durante el tránsito a la competencia. En resumen, no es inconstitucional la legislación estatal, salvo en un único extremo. En relación con la normativa canaria, por el contrario, la respuesta es otra. Clarificado el alcance de las bases, el art. 2.11 se estima inconstitucional, en tanto que no se observan los límites de potencia de las instalaciones previstos por la normativa básica para caracterizar el concepto de régimen especial de producción, de modo que los sujetos en régimen especial de producción eléctrica se definen de forma más amplia que en el resto del territorio del Estado; y no cabe aceptar como viable la tesis de la reproducción incompleta de las bases estatales en cuanto se omite una parte sustancial de la base, que obligaría al sistema eléctrico nacional a adquirir la energía producida y por tanto a un incremento en el coste de la misma. También, el art. 6, que otorga carácter vinculante a toda la planificación eléctrica, en tanto que contradice la base estatal: ni lo es sólo para la Administración autonómica, ni tiene carácter sólo indicativo, como se aduce de contrario. En el mismo sentido, el art. 11, sobre redes de transporte, corre igual suerte: conforme a la normativa básica serían redes de transporte las instalaciones con potencia igual a 220 kv, mientras que con la canaria lo serían sólo con tensiones superiores a 220 kv. En cuanto al art. 12.2, que resta carácter vinculante al informe estatal en las autorizaciones autonómicas sobre las redes

de transporte intraautonómicas, aun reconocida la competencia autonómica, se confirma el carácter vinculante del informe previsto en la normativa estatal, por tratarse del ejercicio de una competencia concurrente, en tanto que pondera la repercusión de tales autorizaciones sobre el régimen económico eléctrico y el régimen económico es una de las claves de la regulación del sistema eléctrico: la regulación de un régimen económico único tiene carácter básico. Aunque suprimida la base a la que supuestamente atentaba el art. 12.3, el TC entra a juzgar la constitucionalidad de este precepto, que admite en esta ocasión: puede mantenerse la exigencia de establecimiento permanente en Canarias para las empresas de Estados que no sean miembros de la Unión Europea. En último término, el art. 13 b) también se reputa inconstitucional por establecer un sistema de resolución de conflictos por el uso de las redes de transporte que al final se confía al Gobierno de Canarias: la normativa estatal lo hace a la Comisión Nacional del Sistema Eléctrico (después, Energía), y su vulneración incide sobre la competencia estatal en materia de legislación procesal, que incluye la regulación en materia de arbitraje. En resumidas cuentas, el recurso triunfa en este caso con carácter general, salvo algunas excepciones.

Aunque la STC 18/2011 es la única resolución en el año que aborda una disputa competencial, habría que mencionar también la STC 66/2011, de 16 de mayo, recaída en un asunto relacionado con Canarias, por la relevancia de su doctrina, aunque no hace en suma sino aplicar la de la STC 173/2002. En definitiva, excluye la procedencia de aplicar el principio de la prevalencia, al ponderar la incidencia de la aprobación de una nueva normativa básica de forma sobrevenida sobre una disposición autonómica que inicialmente se había acomodado a las bases –en concreto, la exigencia de mayoría de dos tercios para la alteración de la capitalidad de un municipio, que pasa a reemplazarse por la regla de la mayoría absoluta-. Por lo que estima el amparo, al haber actuado bajo dicho principio los órganos jurisdiccionales que entendieron del asunto, tanto en instancia como en apelación: al no haber promovido entonces una cuestión de inconstitucionalidad, dictaron una resolución no fundada en derecho y vulneraron el art. 24 de la Constitución. No obstante, hay un voto particular del propio ponente de la sentencia.

Nuevos frentes de conflicto, sin embargo, se han abierto a lo largo de 2011. Lo primero que ha de resaltarse es su cantidad. Ya a finales del tercer trimestre era la Comunidad Autónoma de todas que más litigios había entablado este año (concretamente, tres de seis), y la lista después se ha incrementado hasta cinco.

De cualquier modo, el primer episodio por orden cronológico del que hay que dar noticia, en cambio, puso fin a un posible conflicto. Se trata del Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación de 9 de marzo de 2011, en relación con la Ley 13/2010, por la que se modifica la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. Da por concluidas las discrepancias existentes en torno a su artículo único, puntos 5, 12, 14, 15, 21 y 22 y sobre la adecuación al marco estatutario de la Ley en relación con la condición ultraperiférica de Canarias: según se estipula en excitado Acuerdo, la Exposición de Motivos contiene una referencia

adecuada a las singularidades del archipiélago, que permite adaptar la aplicación del régimen general a las islas, en el marco de un régimen de cooperación que se desarrollará en el seno de la propia Comisión Bilateral y por cuya virtud habrá de informarse a la Comunidad Autónoma sobre los informes de emisiones de los operadores de aeronaves a efectos de su inscripción en el registro de derechos de emisión, así como del ejercicio de la potestad sancionadora sobre los operadores de aeronaves en vuelos con origen o destino en Canarias; también se dará cuenta a la Comunidad Autónoma con carácter previo de la aprobación de los planes de seguimiento en la aviación; y se estudiará y evaluarán los efectos en Canarias del régimen de comercio de derechos de emisión.

Igualmente, fue atendido el requerimiento de incompetencia formulado por el Gobierno de Canarias en relación con el proyecto “Línea A 132 kv denominada La Oliva-Playa Blanca, recogida en la planificación de los sectores de la electricidad y gas 2008-2016 bajo la denominación Corralejo-Playa Blanca”: la discrepancia surgió en este caso porque en la mayor parte de su trazado el cable transcurre por el fondo marino. El Gobierno acepta el requerimiento, al concluir que, si bien la planificación le corresponde al Estado, la autorización del proyecto es atribución de la Comunidad Autónoma, en la medida en que se trata de una red de transporte secundario y que “parece razonable considerar que en un archipiélago el transporte secundario tenga su proyección en el medio marino”. No hay mención expresa alguna al respecto; pero, incluso por manifestaciones públicas, se ha visto ello como una primera aplicación de la Ley de Aguas Canarias, que se aprobó muy a finales del año anterior como contrapartida entonces al apoyo a los presupuestos. Con base en ella, precisamente, han tratado de desactivarse también los conflictos constitucionales pendientes desde 2007-2008 (incluso, iba a presentarse al efecto una proposición de ley, con vistas a comprometer el apoyo presupuestario este año, todo lo cual la convocatoria de elecciones generales vino a impedir): nada menos que 5, los más importantes además desde el punto de vista competencial pendientes de resolución (en materia de pesca, hidrocarburos, energía eólica, parques nacionales y biodiversidad). Y es que la indicada Ley de Aguas, transcurridos nueve meses desde su entrada en vigor, apenas ha dejado sentir sus efectos. Pero, como decíamos, poco se ha conseguido avanzar en este punto.

En cambio, no resultó atendido el requerimiento efectuado sobre el Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del listado de especies silvestres en régimen de protección especial y del catálogo español de especies amenazadas, sobre la base de la competencia autonómica de desarrollo legislativo y ejecución en materia de medio ambiente. Se afirma que la competencia estatal sobre la legislación básica tiene el carácter de mínimos y por tanto de “común denominador”, por lo que el catálogo no puede comprender especies singulares con proyección en una sola Comunidad Autónoma. El Estado, por su parte, invoca la STC 102/1995 y el propio concepto de la biodiversidad: por cuya virtud debe velar por la necesaria protección de la variabilidad de los organismos vivos en todo el territorio nacional, y no por el carácter supraterritorial de la distribución natural de una especie; sin perjuicio de que las CCAA puedan regular sus propios listados e incrementar los efectos protectores que resultan de la inclusión de las especies en el catálogo español. En este caso, Consejo Consultivo de

Canarias (DCC 372/2011), en base a las STC 147/1991 y 31/2010, concluye que el conflicto resulta improcedente. Por razón de las discrepancias, sin embargo, se ha interpuesto conflicto de competencia contra la norma reglamentaria antes mencionada (CC 3769/2011), que ha sido admitido a trámite (19 de julio de 2011).

De igual modo, se ha sustanciado recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, por entender que su artículo único, puntos 1, 28 y 55 vulneran el régimen constitucional en materia de régimen electoral y local: la nueva regulación del voto de los españoles residentes en el extranjero en las elecciones locales, que pasa por estar inscritos en el Censo de Españoles Residentes en España, está en el origen de la discrepancia. La regulación electoral atiende la propuesta del Consejo de Estado (Informe de 24 de febrero de 2009). Y el Consejo Consultivo de Canarias (DCC 374/2011), aunque con dos votos particulares, también estimó en esta ocasión que no hay una obligación constitucional que imponga el reconocimiento del derecho del sufragio en las elecciones locales a los españoles ausentes (inscritos hasta ahora en el Censo Electoral de Residentes Ausentes o CERA): debe precisarse que la reforma no impide a el voto, pero requiere que se empadronen en sus municipios. Sin embargo, lo mismo que en el caso anterior, se ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad (RI 2398/2011), que ya ha sido también admitido a trámite (17 de mayo de 2011).

Así como contra la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, en lo que concierne a la disposición transitoria 8ª y disposiciones finales 27ª, 28ª y 30ª: al haber prescindido estas disposiciones de la exigencia de evacuar el preceptivo informe del Parlamento de Canarias, se ha vulnerado la protección constitucional del REF (disposición adicional 3ª de la Constitución). Favorable el Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias al recurso (DCC 206/2011), se ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad en este caso de igual modo que en los anteriores (RI 2703/2011), también admitido a trámite (7 de junio de 2011).

Cabe también resaltar, ya en el último período del año, que por Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación de 2 de junio de 2011, en relación con la misma Ley 2/2011, se acordó inicialmente el comienzo de negociaciones en torno a sus arts. 4 a 7, 41.1, 80, 91 y 110.4. Sin embargo, al no haberse alcanzado acuerdo, se ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad (RI 6642/2011), ya también admitido a trámite a finales de año (20 de diciembre de 2011): los arts. 4 a 7, dedicados a la mejora de la calidad de la regulación aplicables a las iniciativas normativas de las Administraciones Públicas, no tienen apoyo ni en el art. 149.1.18º ni en el 149.1.13º de la Constitución, según los recurrentes; el art. 41, que reforma la normativa local para introducir la regla de la comunicación previa, tampoco la tiene en el art. 149.1.13º; el art. 80 es también objeto de censura, en tanto que permite no tener en cuenta en la planificación eléctrica vinculante a las CCAA con referencia a sus sistemas eléctricos insulares y peninsulares; el art. 91 crea un fondo para la adquisición de créditos de carbono que menoscaba la competencia autonómica de autorización de las emisiones; y el art. 110.4, en fin, excluye del ámbito del urbanismo las actuaciones de rehabi-

litación urbana, sin competencias en dicha materia, ni en vivienda. Todas éstas, muy sintéticamente expuestas, son los argumentos sobre los que descansaría el recurso.

Por el contrario, se ha declarado extinguido en cambio el proceso constitucional existente en torno a determinados preceptos de la Ley canaria 13/2007, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias (RI 1470/2008), por desistimiento del Estado (ATC de 26 de septiembre de 2011). Han sido contados los casos de desistimiento este año, con carácter general.

Un posible nuevo conflicto constitucional al término de la legislatura acaba de iniciar su singladura, en tanto que por Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación de 5 de octubre de 2011 se ha dado inicio a las negociaciones en torno al art. 23 del Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control de gasto público y cancelación de deudas con empresas u autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa: en tanto que introduce el silencio negativo en materia de urbanismo respecto de una serie de actuaciones sobre el territorio.

Y ya por último, sí es seguro que se ha propiciado la apertura de un nuevo conflicto constitucional la interposición de recurso de inconstitucionalidad, justo terminando el año (el acuerdo de interposición es de 29 de diciembre de 2011 y todavía no se ha admitido a trámite), contra la Ley 35/2011, de 4 de octubre, de titularidades compartidas de las explotaciones agrarias, regulación dictada al amparo de los arts. 149.1.1º y 13º de la Constitución, pero cuyo art. 6, que impone a las CCAA la obligación de constituir y gestionar un registro de tales titularidades cuya inscripción resulta constitutiva para su validez, nada tiene que ver con tales preceptos, a juicio de la Comunidad Autónoma. La falta de respuesta a la solicitud de inicio de negociaciones motivó la inmediata presentación de este recurso: no obstante, pudiera ser que la falta de competencia estatal invocada pudiera tener cobertura a tenor del art. 149.1.8º de la Constitución.

### **Elecciones, vida parlamentaria y vida política**

Interesa ante todo concretar en este apartado los resultados electorales, habidos tanto en la cita electoral del 22 de mayo, como en la de 20 de noviembre de este año. Respecto de la primera, a su vez, es preciso distinguir, toda vez que en Canarias en dicha cita se desarrollan tres elecciones, al Parlamento de Canarias, cabildos y ayuntamientos. En relación con las elecciones al Parlamento (convocadas por Decreto 43/2011, de 28 de marzo, del Presidente), éstas registraron un empate en escaños entre PP y CC, como ya se ha indicado: 21 diputados para cada una de estas dos fuerzas políticas. Ciertamente, el PP había alcanzado un porcentaje de voto casi un 10% superior, aunque también es cierto que CC había ganado en mayor número de islas (al menos, en 4; en El Hierro había habido empate, en La Gomera ganó el PSOE y el PP sólo lo hizo en Gran Canaria). Lo cual era importante, en cuanto CC se fundamentaba en ello para aspirar a encabezar el Gobierno de Canarias. De cualquier modo, ante el desacuerdo entre

ambas fuerzas, la posición del tercero en liza, el PSOE, iba a ser determinante, pese a su notable bajada: de 26 a 15 diputados. En el Parlamento, en fin, también entró una cuarta fuerza política, Nueva Canarias, con tres representantes (perteneciente uno de ellos a un partido local en Lanzarote: PIL), lo que no pudo conseguir cuatro años antes, por razón del sistema electoral. En cualquier caso, conforme a lo antes indicado, al final hubo acuerdo para la formación de un gobierno de coalición entre CC y PSOE y las consejerías se repartieron entre ambas fuerzas, quedando 5 para CC (dentro de esta formación, se atribuyó una a representantes políticos de La Palma, Fuerteventura y Lanzarote; por otro lado, repiten tres consejeros provenientes de la legislatura precedente: justamente, estos tres) y 3 para el PSOE.

En línea similar son los resultados de las elecciones a cabildos y ayuntamientos. Particularmente destacada es la ausencia de mayorías absolutas. En las islas, sólo el PSOE la mantiene para La Gomera. En ayuntamientos, salvo el de Las Palmas de Gran Canaria y el de Puerto del Rosario, sólo se producen tales mayorías en los municipios más pequeños. De este modo, trata de aplicarse a escala insular y local el mismo pacto alcanzado para el Gobierno de Canarias. Las desviaciones sin embargo son importantes y ponen en peligro la estabilidad del pacto alcanzado para la formación de dicho Gobierno. En los cabildos, se nombra automáticamente al candidato más votado y las incidencias inicialmente no son especialmente importantes: si bien en la composición del gobierno insular, para asegurar la mayoría y la estabilidad de la corporación, pactan CC y PP en Lanzarote y Gran Canaria (el candidato respectivo obtiene la Presidencia de cada una de estas islas); y CC y PSOE, en Fuerteventura (a favor de la primera fuerza política). Con todo, los problemas vendrán después: en Gran Canaria, el PP consigue reforzarse y con el cambio de grupo de uno de los tres representantes de CC se consolida para toda la legislatura en la Presidencia por virtud de las nuevas disposiciones electorales (art. 197 LOREG), si bien a costa de la fractura de CC en esta isla; y, sobre todo, en El Hierro, donde una moción de censura conjunta de PP y PSOE arrebató la Presidencia a CC a favor del PSOE (en todo caso, las resoluciones judiciales habrán de resolver si se han aplicado correctamente las nuevas disposiciones electorales, que anudan consecuencias desfavorables en caso de transfuguismo: aunque los recursos se plantean por la vía de la protección de los derechos fundamentales, habrá que esperar sin embargo hasta el agotamiento de la vía judicial). La verdadera prueba de fuego para el pacto de gobierno, con todo, venía a ser el Cabildo de La Palma, donde hubo movimientos, pero al final CC consiguió mantener la Presidencia y formar gobierno con el PSOE. En los ayuntamientos, no hay elección directa salvo en los casos de mayoría absoluta y por eso las discrepancias fueron mucho mayores desde el principio y afectaron a muchos municipios: es paradigmático el caso de los municipios de la isla de La Palma, casi todos arrebatados a CC (PP y PSOE pactan en 8 casos al menos, entre ellos, los dos más importantes de la isla); sin embargo, CC logra mantener en Tenerife la alcaldía tanto de Santa Cruz como de La Laguna, lo que igualmente habría podido truncar el pacto de gobierno (en cambio, se queda sin Arrecife en Lanzarote, que pasa al PP).

De manera ya más breve, en relación con las elecciones generales de noviembre, los datos más destacados son el irresistible ascenso del PP, que obtiene un

resultado sin precedentes. En total, en lo que toca al Congreso, obtiene 9 de los 15 diputados (en Las Palmas sube incluso de 4 a 5, de los 8 escaños en liza; y en Santa Cruz de Tenerife, aun más importante es la subida, de 2 a 4, y 14 puntos porcentuales). Y el descenso de las otras dos fuerzas políticas: del PSOE, que se queda en 4 (2 por provincia; antes tenía 7, 4 y 3, respectivamente); y también, y quizás, sobre todo, de CC, que se queda sólo en 2 (1, por provincia), pese al acuerdo electoral alcanzado para concurrir con NC (le permite alcanzar representación en Las Palmas donde carecía de ella, pero pierde el segundo escaño que tenía en la provincia occidental: en principio, el acuerdo es sólo eso electoral y no tiene mayores repercusiones, pero ya se advierte un clima diferente en la relación entre ambas fuerzas políticas: por ejemplo, NC se ha abstenido en la votación de los presupuestos y también lo hizo en la propia investidura, en lugar de votar en contra). En el Senado, por lo demás, la victoria, y el cambio respecto de la legislatura anterior, todavía es más perceptible, si cabe: PP alcanza los 7 (gana en La Palma, Lanzarote y Fuerteventura y 2 en cada una de las islas capitalinas) y sólo deja 3 para el PSOE (el que queda en cada una de estas dos islas y el de La Gomera) y 1 para CC (que se queda sólo con el de El Hierro).

Ha habido, asimismo, momentos importantes en la vida parlamentaria. Antes de concluir la legislatura, a finales de febrero, se desarrolló el denominado debate sobre el estado de la nacionalidad, que se centró básicamente en el estado de la autonomía y de las cuentas públicas. El Gobierno, en efecto, quiso especialmente subrayar el buen estado de éstas últimas y el poco nivel de endeudamiento contraído, así como los esfuerzos en empleo y formación: quizás lo más destacable fue que, pese a la minoría parlamentaria de CC, por virtud de los desencuentros entre PSOE y PP, no se alcanzó un acuerdo entre ambos partidos para aprobar tras el debate una moción conjunta sobre la reforma electoral, que hubiera podido propiciar su aplicación inmediata, al menos, en lo relativo a la reducción de las barreras electorales insulares. Ya tras las elecciones, el acontecimiento más importante sin duda correspondió al propio debate de investidura del Presidente del Gobierno: hay que tener presente que es la primera vez que después de cuatro años en el ejercicio del cargo repite el mismo candidato para idéntico período. En su discurso se promueve una política de pactos en distintas materias (educación y sanidad; también, con más amplio alcance, en empleo), se anuncia una nueva normativa clarificadora de las competencias en materia medioambiental, así como nuevas leyes en materia de función pública y administraciones públicas y, sobre todo, la reforma estatutaria, con inclusión del régimen electoral: el voto afirmativo conjunto de los diputados de CC y PSOE (36, frente a los 21 negativos del PP; los 3 de NC también se abstienen en esta ocasión) da luz a un nuevo gobierno de coalición en el que la izquierda entra por vez primera en 18 años. Por otro lado, interesa también mencionar el acuerdo alcanzado para la elección de nuevo diputado del común, en persona de reconocida y destacada trayectoria socialista, si bien el cargo exige no pertenecer a partido político alguno en el momento del nombramiento (30 noviembre 2011).



## Vida local, urbanismo y territorio

El importante conflicto sostenido en 2010 por las corporaciones locales con el Gobierno de Canarias a propósito del descenso en la recaudación de los ingresos provenientes del REF no ha llegado a solventarse este año, pero han empezado a trazarse los cauces para encontrar un cierto entendimiento, pese a que las dificultades económicas no hacen sencilla la tarea. Ya empezó el año en curso con el anuncio de una moratoria en la devolución de las cantidades adeudadas en 2009 y 2010 (25 millones de euros). Apenas acabado el verano se creó una Comisión Técnica de análisis y coordinación de la gestión de los recursos derivados del Bloque de Financiación Canario (Orden de 26 de agosto de 2011). Y, en fin, el Gobierno también acordó a finales de año la actualización del Fondo Canario de Financiación Municipal (24 millones), lo que puede aliviar los sacrificios incluidos en la ley de presupuestos, a los que ya nos referimos (básicamente, recorte en las transferencias). Por lo demás, no parece mucho el recorrido que pueda alcanzar la conflictividad judicial que se había desatado en 2010, al menos, en principio, y que había cuestionado incluso la constitucionalidad de la legislación autonómica, en tanto que, a juicio de los recurrentes, según el Estatuto de Autonomía los ingresos procedentes del REF constituyen recursos de las corporaciones locales de Canarias. Por un lado, la Sentencia del TSJ de Canarias, de 14 de octubre de 2011, desestimó el primero de los recursos promovidos por los cabildos por la liquidación efectuada por el Gobierno en los dos años inmediatamente anteriores: otros dos recursos han seguido la misma suerte que éste primero que había planteado el Cabildo de El Hierro. Por otro lado, y acaso más importante, el TS, respecto de unas liquidaciones mucho anteriores de 1999 y 2000, y a raíz de un recurso promovido por el Cabildo Insular de Gran Canaria, llegó a la misma conclusión (entonces se cuestionaba el reparto efectuado por la normativa estatal aplicable al caso, la Ley del REF; pero la Ley canaria 9/2003 consagra a la postre el mismo criterio de reparto).

Igualmente, en materia de urbanismo y ordenación territorial parece apaciguada, al menos, temporalmente, la conflictividad judicial. Son de destacar, desde luego, las 11 sentencias dictadas por el TS (3 de ellas, en 2010; las restantes, este año), que han venido a reconocer la inexistencia de derechos indemnizatorios por la moratoria turística aprobada en el curso de los años 2001-2003, lo que agota los recursos judiciales en el plano interno. En algunos casos, al menos, en 5, los recurrentes había obtenido resoluciones favorables en instancia (en 2 de ellos las sentencias se casaron ya en 2010 con las STS de 24 de febrero y 11 de mayo de 2010 y la STS de 14 de octubre de 2010, por su parte, confirmó la sentencia de instancia en este caso desestimatoria de la pretensión resarcitoria ejercitada; ahora, en 2011, el TS revoca las sentencias en otros 3 muy importantes en términos económicos, en tanto que se ventilaban 300 millones de euros entre ellos; de este modo, se han estimado 3 recursos de casación: STS de 19 de enero, 18 de octubre y 2 de noviembre de 2011; en los restantes 6, ya había resultado desfavorable a los particulares la sentencia en instancia y ésta se confirma: STS de 18 de enero, 25 de enero, 22 de marzo, 10 de octubre y 20 de octubre de 2011). Las reclamaciones iniciales eran 16 (10, en Gran Canaria, 5, en Fuerteventura y 1, en Tenerife), pero sólo 11 entablaron los litigios correspondientes. En total,

han podido salvarse 875 millones de euros (más o menos la mitad de esta cantidad se ha venido elucidando cada uno de estos dos años).

Muy importante también ha sido la ratificación en casación de la sentencia que en instancia había denegado los derechos indemnizatorios reclamados (348 millones de euros) por la declaración legal de imposibilidad de urbanización del barranco de Veneguera en Gran Canaria, una larga historia que partía de la edificación inicial de 150.000 camas turísticas en la zona (1977): en 1987 se había quedado este lugar fuera de la declaración de espacio natural (una Ley entonces otorgó dicho carácter a la mitad del archipiélago) por la vigencia de unos derechos edificatorios; y en 1998, una iniciativa legislativa popular a fin de impedir la urbanización (con más de 50.000 firmas, cuando la Ley requería 15.000) fue desvirtuada en parte (se aprobó con los votos a favor de CC y PP y la abstención del PSOE) y legitimó la urbanización parcial del barranco (12.000 camas): de este modo, sólo la moratoria acordada entre 2001 y 2003, al extinguir los planes urbanísticos anteriores a 1995 no desarrollados por los promotores, como era el caso, en tanto no se había hecho la urbanización prevista, puso realmente el fin al proceso legislativo. Con todo, no puede decirse que la historia haya terminado. Por un lado, cabe intentar la vía de la justicia europea en algunos de estos pleitos. Por otro lado, al prolongarse en el tiempo la moratoria, pueden originarse nuevos litigios, y así ha venido a suceder de hecho: justamente, se ha dictado ya la primera de las resoluciones judiciales en lo que se ha dado en denominar la segunda moratoria, la Sentencia del TSJ de Canarias de 14 de octubre de 2011, en que los reclamantes solicitaron en 2009 26 millones de euros por la imposibilidad de desarrollar un conjunto de actuaciones en el municipio de Mogán: se aplica ahora sin fisuras la doctrina del TS sobre la falta de consolidación de los derechos urbanísticos invocados. Y también la vía abierta, más recientemente, por la Ley 6/2009 (art. 17) permite augurar nuevos pleitos: en total, se han desestimado 53 reclamaciones por valor de 800 millones de euros, con base en el mismo argumento central.

Otras sentencias en materia urbanística no han resultado tan favorables. Cabe así resaltar la anulación de la modificación del plan insular de Lanzarote, que establecía límites a los equipamientos de ocio, regulaba el turismo rural y los criterios para cuantificar plazas turísticas; así como la anulación del estudio de detalle con base al cual se había edificado el centro comercial Las Rotondas (31.000 m<sup>2</sup>) en Fuerteventura; y la anulación de la construcción de la variante de Bañaderos en el norte de Gran Canaria. Todas estas decisiones han sido confirmadas por el TS. Fuera del ámbito contencioso-administrativo, cabe destacar asimismo la conclusión de la instrucción penal en el caso de Las Teresitas, en Tenerife, con el mantenimiento de al menos trece imputaciones en relación a tres delitos.

## Relaciones entre Canarias y el Estado

Contrariamente a otros años, las relaciones de Canarias con el Estado apenas han cristalizado y dado frutos especialmente relevantes. Sin duda, tuvieron que ver los episodios electorales acaecidos este año, y las consecuencias relaciona-

das con ello. En particular, desde que se convocaron elecciones generales quedó especialmente claro que no iba a procederse a la aprobación anual de los presupuestos, que acostumbra a ser el momento más destacado en que echa sus frutos la colaboración de la Comunidad Autónoma con el Estado. Tampoco la crisis económica, por otra parte, permite contraer compromisos de gasto público excesivamente onerosos. Lo cierto es que esta especie de período de languidez pudo adivinarse incluso ya desde antes, al poco de iniciar el año. Así, ya en febrero se abandonó la idea de plantear por parte de las fuerzas políticas de las islas una reforma conjunta y ambiciosa del REF, como era el propósito originario: se quiso inicialmente introducir cambios sustanciales en el régimen de ayudas de Estado, importantes bonificaciones tributarias (IRPF y sociedades) y una profunda modificación de la Zona Especial Canaria; pero al final se consensuó sólo un acuerdo de mínimos en que prácticamente todas las propuestas formuladas tenían cabida dentro del actual marco normativo sin que se precisara su reforma (Proposición no de Ley de 15 de marzo de 2011). Lo contrario habría requerido la aceptación europea y apenas se disponía de tiempo suficiente. En todo caso, la necesidad de reformar el REF parece más necesaria a día de hoy, a partir de la consolidación en el TS desde mayo, y por virtud de al menos 7 sentencias, de la doctrina de la Audiencia Nacional y del TSJ de Canarias de que sólo puede acogerse a la Reserva de Inversiones de Canarias el rendimiento obtenido en una actividad económica o el proveniente de la venta de un activo afecto a una actividad económica (por ejemplo, los rendimientos de activos financieros y las plusvalías obtenidas en la venta de activos no afectos a una actividad económica no son susceptibles de este incentivo): ciertamente, así queda claro desde la reforma de la RIC desde 2006, pero con anterioridad no había tales limitaciones; y tales eran los casos en los litigios planteados (producto de la incertidumbre de la normativa precedente, justamente, no resulta aceptable en cualquier caso extraer consecuencias sancionadoras de la aplicación de tales deducciones). En el debate sobre el estado de la Nación celebrado poco antes del verano, las 4 propuestas de CC fueron respaldadas por el PSOE: así, junto a la reforma del REF, la corrección del déficit de financiación de Canarias desde 2002 (particularmente, en sanidad), el traspaso inmediato de las competencias en materia de inspección de trabajo y seguridad social, políticas activas de empleo y costas (en este último caso, podía servir de referencia el Real Decreto 62/2011, que plasma el acuerdo de traspaso alcanzado con Andalucía en la ordenación y gestión del litoral) y, sobre todo, el impulso de la reforma estatutaria (sin necesidad de incluir la reforma electoral). Probablemente, se pensaba que había tiempo en lo que quedaba de legislatura para la aplicación de estas medidas, si aquella duraba hasta el final. La preparación del camino para que el Gobierno alcanzara el requerido apoyo presupuestario iniciaba así su marcha. También se pensaba plantear entonces la aplicación de la Ley de Aguas Canarias aprobada a finales del año anterior, y la consiguiente modificación de las normas estatales que habían menoscabado en el pasado las atribuciones autonómicas sobre el espacio marino y dado lugar a diversos procesos constitucionales. Igualmente, entre otro conjunto de medidas más puntuales, la extensión al plátano de la subvención al transporte de mercancías. Pero, como ya se indicó antes, la convocatoria anticipada de elecciones frustró todas estas expectativas. En las votaciones relativas a la reforma de la Constitución que tuvieron lugar a la vuelta del verano, así las cosas, CC mantu-

vo una posición más beligerante y votó en contra (hubo sólo 5 votos negativos, toda vez que IU, PNV e IU se ausentaron de la votación).

En cualquier caso, no cabe desconocer, con todo, que la colaboración deparó algunos logros relevantes. Eso sí, más bien en el plano estrictamente técnico, fundamentalmente, en materia de transportes: así, el aumento hasta el 70% de la compensación máxima al transporte marítimo y aéreo de mercancías con origen o destino en las Islas Canarias (Decretos 349 y 350/2011, de 11 de marzo); la convocatoria de subvenciones para financiar el transporte marítimo con la península o entre las islas de los residuos generados en éstas (Resolución de 17 de mayo de 2011), al amparo de las previsiones establecidas cuya legitimidad confirma y refuerza la ulterior Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados (disposición adicional tercera); y la reformulación de las obligaciones de servicio público establecidas para determinadas rutas aéreas, limitando el acceso a las mismas, concretamente, Tenerife Sur y Gran Canaria, y esta isla con El Hierro y La Gomera (Resolución de 25 de noviembre de 2011). También, en la misma materia, pero desde distinta perspectiva, la nueva Ley de Navegación Aérea (art. 97) establece la obligación de las compañías de incluir el equipaje dentro del billete, con el límite y volumen que se fije en los reglamentos, pero en todo caso “independientemente del número de bultos”. A la espera de los reglamentos no se está cumpliendo esta disposición por todas las compañías, y el Senado aprobó una moción para incluso poner sanciones por el cobro de la “segunda maleta” (de la indicada obligación en todo caso quedan excluidas sin embargo las compañías de bajo coste). También en materia de medio ambiente cabe registrar algunas actuaciones conjuntas, como la renovación de las inversiones mediante la suscripción de un segundo convenio para realizar actuaciones de conservación en la Red Natura 2000 (el convenio se ordenó publicar mediante Resolución de 17 de mayo de 2011 y se publicó el 28 siguiente); la declaración de zonas especiales de conservación de los lugares de importancia comunitaria marinos de la región Macaronésica de la Red Natura 2000 (Orden de 30 de agosto de 2011, por la que también se aprueban las correspondientes medidas de conservación de tales zonas); o la posibilidad de incluir dentro de la Red de Áreas Marinas Protegidas de España las que observan los criterios establecidos, que también pueden ser de competencia autonómica y no dejan de serlo por integrarse en la indicada Red (Real Decreto 1599/2011, de 4 de septiembre). En fin, una última mención merece la Ley 14/2001, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, en la medida en que renueva y actualiza el estatuto jurídico del Instituto Astrofísico de Canarias (disposición adicional 27<sup>a</sup>): se emplaza a tal fin al consorcio público que propició en 1982 la creación de este organismo (Real Decreto-ley 7/1982), y que está integrado por la Administración General del Estado, la Administración Pública de la Comunidad Autónoma, la Universidad de La Laguna y el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (en la actualidad, Agencia Estatal), a adaptar sus estatutos antes del comienzo del ejercicio económico siguiente al de la entrada en vigor de la Ley, y a concretar de este modo las peculiaridades de su régimen orgánico, funcional y financiero, sobre la base de la nueva regulación legal: sin perjuicio del mantenimiento de su naturaleza consorcial, el Instituto Astrofísico de Canarias ostenta la condición de Organismo Público de Investigación, de acuerdo con las

previsiones de la Ley, y a disponer, en consecuencia, del estatuto jurídico que les es propio a estos organismos. En todo caso, tampoco cabe ignorar que a lo largo del año la Comunidad Autónoma ha sido capaz de mantener un limitado nivel de endeudamiento acorde con las exigencias requeridas por el Estado: tras un importante esfuerzo de ahorro iniciado el año anterior, y la presentación de un plan de reequilibrio financiero, supo cumplir los objetivos de déficit que le estaban impuestos (1,3%), por lo que no tuvo problemas para que el Estado le autorizara a contraer nuevos endeudamientos por valor de 600 millones de euros. Canarias se ha situado así a lo largo del año en los primeros lugares entre las CCAA que tienen sus cuentas en buen estado (junto a Navarra, el País Vasco y Madrid).

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición del Parlamento por Grupos Parlamentarios

Hasta el final de la VII Legislatura

*Grupo Parlamentario Socialista Canario: 26*

*Grupo Parlamentario Coalición Canaria (CC): 19*

*Grupo Parlamentario Popular: 15*

Diputados que han causado baja durante 2011:

- Alemán Santana, Juan Carlos, *Grupo Parlamentario Socialista Canario*, 10/2/2011
- Pérez García, Santiago, *Grupo Parlamentario Socialista Canario*, 27/1/2011

Desde inicio de la VIII Legislatura

*Grupo Parlamentario Popular: 21*

*Grupo Parlamentario Coalición Canaria (CC-PNC-CCN): 21*

*Grupo Parlamentario Socialista Canario: 15*

*Grupo Parlamentario Mixto: 3*

Diputados que han causado baja durante 2011:

- Haro Brito, María Rosa de, GP P, 29/11/2011
- Soria López, José Manuel, GP P, 29/11/2011
- Luengo Orol, Francisca, GP SC, 22/8/2011
- Ibarra Betancort, Luis, GP SC, 12/8/2011
- Zerolo Aguilar, Miguel, GP NC, 18/7/2011
- Luzardo Romano, Josefa, GP P, 18/7/2011
- Fuentes Curbelo, Domingo, GP SC, 18/7/2011

## Estructura del Gobierno

Hasta el 8 julio de 2011:

*Presidente:* Excmo. Sr. D. Paulino Rivero Baute (CC)

*Vicepresidenta:* Excma. Sra. Dña. María del Mar Julios Reyes (CC)

*Número de Consejerías:* 8

*Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad:* Excmo. Sr. D. José Miguel Ruano León (CC)

*Consejería de Economía y Hacienda:* Excmo. Sr. D. Jorge Marín Rodríguez Díaz (CC)

*Consejería de Obras Públicas y Transportes:* Excmo. Sr. D. Juan Ramón Hernández Gómez (CC)

*Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente:* Excmo. Sr. D. Domingo Berriel Martínez (CC)

*Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes:* Excma. Sra. D<sup>a</sup>. Milagros Luis Brito (CC)

*Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda:* Excma. Sra. D<sup>a</sup>. Inés Nieves Rojas de León (CC)

*Consejería de Sanidad:* Excmo. Sr. D. Fernando Bañolas Bolaños (CC)

*Consejería de Empleo, Industria y Comercio:* Excma. Sra. Dña. María del Mar Julios Reyes (CC)

Desde el 8 de julio de 2011:

*Presidente:* Excmo. Sr. D. Paulino Rivero Baute (CC-PNC- CCN)

*Vicepresidente:* Excmo. Sr. D. José Miguel Pérez García (G.P.SC.)

*Número de Consejerías:* 8

*Consejería de Educación, Universidades y Sostenibilidad:* Excmo. Sr D. José Miguel Pérez García (G.P.SC.)

*Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad:* Excmo. Sr D. Javier González Ortiz (CC-PNC- CCN)

*Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad:* Excmo. Sr D. Francisco Hernández Spínola (G.P.SC.)

*Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Aguas:* Excmo. Sr D. Juan Ramón Hernández Gómez (CC-PNC- CCN)

*Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda:* Excma. Sra. Dña. Inés Nieves Rojas de León (CC-PNC- CCN)

*Consejería de Empleo, Industria y Comercio:* Dña. Margarita Isabel Ramos Quintana (G.P.SC.)

*Consejería de Obras Públicas, Transportes y Política Territorial:* Excmo. Sr. D. Domingo Berriel Martínez (CC-PNC- CCN)

*Consejería de Sanidad:* Excma. Sra. Dña. Brígida Mendoza Betancor (CC-PNC- CCN)

### **Tipo de Gobierno**

Hasta el 8 julio de 2011, Gobierno monocolor de Coalición Canaria en minoría.

Desde el 8 julio de 2011, Gobierno de coalición, apoyado por G.P. Nacionalista Canario (CC-PNC-CCN) y G.P. Socialista Canario.

### **Partidos y número de Diputados que lo apoyan**

Hasta el 8 de julio de 2011, Coalición Canaria (19 Diputados). Total 19

Desde el 8 de julio, G.P. Nacionalista Canario (CC-PNC-CCN) (21 Diputados) y G.P Socialista Canario (15 Diputados). Total 36

### **Composición del Gobierno**

Hasta el 8 de julio de 2011: CC: Presidente, Vicepresidenta y 8 Consejerías

Desde el 8 de julio de 2011: CC-PNC-CCN: Presidente y 5 Consejerías

G.P.SC: Vicepresidente y 3 Consejerías

### **Investidura, mociones de censura, cuestiones de confianza y otras**

Investidura: Investidura del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno Don Paulino Rivero Baute, sesión plenaria de 4 y 5 de julio de 2012.

Mociones de censura: No se han presentado iniciativas de este tipo

Cuestiones de Confianza: No se han presentado iniciativas de este tipo

Declaraciones Institucionales:

VII Legislatura: Presentadas: 4. Aprobadas: 4



7L/DI0027, Enfermedades raras. (*Aprobada el 2/3/2011*)

7L/DI0028, Con motivo del terremoto de Japón. (*Aprobada el 15/3/2011*)

7L/DI0029, Con motivo del Día Internacional de la Mujer. (*Aprobada el 15/3/2011*)

7L/DI0030, Emigrantes españoles en Venezuela. (*Aprobada el 27/4/2011*)

VIII Legislatura: Presentadas: 0. Aprobadas: 0

### **Propuestas de reforma del Estatuto de Autonomía**

No se han presentado iniciativas de este tipo

### **Proyectos de Ley**

VII Legislatura:

Presentados 2. Pendientes anteriores 9

Tipo de finalización: No finalizados (caducados) 4. Aprobados 7

VIII Legislatura:

Presentados 3. Pendientes anteriores 0

Tipo de finalización: No finalizados 2. Aprobados 1

### **Proposiciones de Ley**

#### *Proposiciones de Ley*

VII Legislatura:

Presentadas 1. Pendientes anteriores 8

Tipo de finalización: Rechazadas 1 Aprobadas 3. No finalizadas (caducadas) 5

VIII Legislatura:

Presentadas 5. Pendientes anteriores 0

Tipo de finalización: Aprobadas 0. Rechazadas 2. No finalizadas 3

*Proposiciones de Ley a iniciativa de los Cabildos Insulares*

VII Legislatura:

Presentadas 0. Pendientes anteriores 1

Tipo de finalización: Caducadas 1

VIII Legislatura:

Presentadas 0. Pendientes anteriores 0

**Proposiciones de Ley de Iniciativa Popular**

VII Legislatura:

Presentadas 1. Pendientes anteriores 3. Rechazadas 1. No finalizadas 3

VIII Legislatura:

Presentadas 0. Pendientes anteriores 3. No finalizadas 3

**Proposiciones de Ley para su tramitación ante las Cortes Generales**

No se han presentado iniciativas ni existen iniciativas pendientes de periodos anteriores.

**Proposiciones no de Ley**

VII Legislatura:

Presentadas 16. Pendientes anteriores 19

Tipo de finalización: Caducadas 13. Aprobadas 15. Rechazadas 3. Retiradas 4

VIII Legislatura:

Presentadas 45. Pendientes anteriores 0

Tipo de finalización: No finalizadas 18. Aprobadas 22. Rechazadas 4. Retiradas 1

## Interpelaciones y mociones

### *Interpelaciones*

VII Legislatura:

Presentadas 2 Pendientes anteriores 8

Tipo de finalización: Debatidas 3. Caducadas 4. Decaídas 3

VIII Legislatura:

Presentadas 1. Pendientes anteriores 0

Tipo de finalización: Debatidas 9. No finalizadas 4

### *Mociones consecuencia de Interpelación*

VII Legislatura:

Presentadas 1. Pendientes anteriores 1

Tipo de finalización: Rechazadas 2

VIII Legislatura:

Presentadas 8 Pendientes anteriores 0

Tipo de finalización: No finalizadas 2. Aprobadas 3. Rechazadas 3

## Preguntas

### *Preguntas con respuesta oral ante el Pleno*

VII Legislatura:

Presentadas 78. Pendientes anteriores 58

Tipo de finalización: Caducadas 23

Contestadas 106. Retiradas 7

VIII Legislatura:

Presentadas 191. Pendientes anteriores 0

Tipo de finalización: No finalizadas 76. Cambio de calificación 2. Contestadas 109. Retiradas 2. Rechazadas 2

*Preguntas con respuesta oral ante Comisión*

## VII Legislatura:

Presentadas 51. Pendientes anteriores 70

Tipo de finalización: Caducadas 47. Contestadas 70. Retiradas 4

## VIII Legislatura:

Presentadas 236. Pendientes anteriores 0

Tipo de finalización: No finalizadas 152. Contestadas 76. Retiradas 7. Rechazadas 1

*Preguntas con respuesta por escrito*

## VII Legislatura:

Presentadas 76. Pendientes anteriores 128

Tipo de finalización: Contestadas 148. Caducadas 56

## III Legislatura:

Presentadas 735. Pendientes anteriores 0

Tipo de finalización: No finalizadas 180. Decaídas 5. Rechazadas 4

Contestadas 545. Retiradas 1

**Comparecencias del Gobierno**

## Legislatura:

Presentadas 65. Pendientes anteriores 233.

Tipo de finalización: Caducadas 226. Debatidas 60. Retiradas 12

## VIII Legislatura:

Presentadas 202. Pendientes anteriores 0

Tipo de finalización: No finalizadas 109. Debatidas 82. Retiradas 11

**Solicitudes de Comisiones de investigación**

No han presentado iniciativas de este tipo

## **Reforma del Reglamento**

No han presentado iniciativas de este tipo

## **Reforma de las normas de Gobierno Interior**

No han presentado iniciativas de este tipo

## **Normas interpretativas y supletorias del Reglamento**

Procedimiento a seguir para posibilitar la emisión de voto en la sesión de investidura, a celebrar el día 5 de julio de 2011, de un diputado que se encuentra hospitalizado.

## **Otras iniciativas**

### *Comisiones de estudio*

VII Legislatura:

Presentadas 0. De periodos anteriores 2

Tipo de finalización: Caducadas 2

VIII Legislatura:

Presentadas 1. De periodos anteriores 0

Tipo de finalización: No finalizadas 1

### *Subcomisiones*

VII Legislatura

Presentadas en el periodo 0. En periodos anteriores 1

Según tipo de finalización: Aprobado el informe 1

VIII Legislatura

Presentadas en el periodo 1. En periodos anteriores 0

Según tipo de finalización: Finalizadas 0. No finalizadas 1

## Introducción

La vida política e institucional de la Comunidad Autónoma en el año 2011 viene marcada, como es obvio, por las elecciones de mayo y el subsiguiente cambio de Gobierno como consecuencia de haber obtenido la mayoría absoluta (20 de 39 diputados) el Partido Popular. Conviene, pues, por ello, reproducir sin más comentarios previos los resultados electorales de las elecciones autonómicas de 2011 comparados con los datos de las anteriores. Y al mismo tiempo, como elemento comparativo adicional, junto con los resultados de las elecciones autonómicas, los de las generales de noviembre de 2011, más la comparación de los resultados de estas mismas elecciones generales de 2011 con los de las anteriores de 2008. Los cuadros resultantes, que permiten hacerse una idea bastante precisa de los cambios producidos, son los siguientes:

Resultados elecciones autonómicas 2011 y 2007 comparados						
	2011			2007		
	Votos	%	Escaños	Votos	%	Escaños
PP	156.199	46,12	20	143.610	41,52	17
PRC	98.731	29,15	12	99.159	28,87	12
PSOE	55.220	16,31	7	84.982	24,33	10

Resultados elecciones autonómicas y generales comparados						
	Autonómicas 2011			Generales 2011		
	Votos	%	Escaños	Votos	%	Escaños
PP	156.199	46,12	20	183.244	52,20	4
PRC	98.731	29,15	12	44.010	12,54	–
PSOE	55.220	16,31	7	88.624	25,18	1

Resultados elecciones generales 2011 y 2008						
	Generales 2011			Generales 2008		
	Votos	%	Escaños	Votos	%	Escaños
PP	183.244	52,20	4	184.853	49,99	3
PRC	44.010	12,54	–	–	–	–
PSOE	88.624	25,18	1	161.279	43,61	2

Fuente en todos los casos: Parlamento de Cantabria y Ministerio del Interior.

Estos datos sugieren, de entrada, algunas reflexiones. Si se comparan todos ellos se verá que la pérdida del Gobierno de coalición anterior (PRC-PSOE) se produce más por el derrumbe del PSOE que por la bajada del PRC o por el aumento del PP. En las elecciones autonómicas, entre 2007 y 2011, el PRC baja menos de 500 votos mantiene el mismo número de escaños y aun sube en porcentaje desde el 28,47% en 2007 al 29,15 en 2011. El PP, por su parte, sube en porcentaje (del 41,52% al 46,12 en 2011) lo que supone un aumento en términos absolutos de 12.589 votos nuevos y 3 escaños más que le proporcionan la mayoría absoluta (20). El PSOE pierde nada menos que 29.762 votos y 3 escaños (los que gana el PP) pasando del 24,33% en 2007 a un escaso 16,31%.

La mayoría absoluta del PP (20 escaños de 39) la obtiene por pocos votos habida cuenta que, constantes los otros resultados, el PRC se quedó a 2.799 votos de su posible decimotercer diputado que, junto los 7 del PSOE, le habría permitido seguir gobernando en coalición. El PSOE, por su parte, se habría quedado más lejos de su octavo diputado (a 7.260 votos) que les hubiera permitido a ambos partidos la misma conclusión.

La debacle electoral del PSOE se acentuó aún más, si cabe, siete meses después, en las elecciones generales de noviembre donde siguió bajando, igual que el PRC, hasta unos escasos 88.624 votos (nada menos que 72.655 votos perdidos desde la anterior cita electoral de 2008). El PRC, que se presentaba por primera vez a unas generales, sufría también un severo correctivo perdiendo más de la mitad de los votos obtenidos en las recientes elecciones autonómicas: exactamente 54.721 votos menos, que le impidieron tener al anterior Presidente autonómico, M.A. Revilla, como diputado nacional. La pérdida de votos del PSOE destaca más, si cabe, teniendo en cuenta que en las mismas elecciones generales en las que pierde 72.000 votos, el partido ganador, el PP, no sólo no sube sino que baja en 1.609 votos respecto de los anteriores comicios, no obstante lo cual la ligera subida porcentual (del 49,9% pasa al 52,20) le permite romper la tradicional distribución de escaños (3 PP, 2 PSOE) por una destacada mayoría de 4 diputados populares frente a uno solo socialista.

Los resultados electorales de los que acaba de darse cuenta supusieron, claro está, el cambio de Gobierno. El PP volvió a gobernar ocho años después de haber abandonado el Ejecutivo de coalición que desde 1995 hasta 2005 compartía con el PRC. Y esta vez de forma monocolor, con mayoría absoluta y en completa sintonía con el gobierno de la capital, Santander, en cuyo Ayuntamiento el PP revalidó la mayoría absoluta que ya tenía antes. La Presidencia del Parla-

mento, naturalmente, recayó en un diputado de la mayoría. Mayoría que formó un Gobierno monocolor presidido por el nuevo líder popular –Ignacio Diego– Presidente del PP desde 2003 y antiguo Alcalde de un importante municipio del entorno de la bahía santanderino: El Astillero.

El Gobierno presidido por Diego tiene 8 Consejerías –frente a las 10 del anterior– y una distribución por materias ligeramente diferente. En el cuadro adjunto se enumeran tanto las anteriores Consejerías como las nuevas a efectos de poder hacer una comparación de la distribución por materias:

Consejerías gobierno actual	Consejerías gobierno anterior
Presidencia y Justicia	Empleo y Bienestar Social
Obras Públicas y Vivienda	Presidencia y Justicia
Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural	Industria y Desarrollo Tecnológico
Economía, Hacienda y Empleo	Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo
Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Urbanismo	Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca y Biodiversidad
Educación, Cultura y Deporte	Economía y Hacienda
Sanidad y Servicios Sociales	Medio Ambiente
Innovación, Industria, Turismo y Comercio	Cultura, Turismo y Deporte
	Educación
	Sanidad

Como antes hay una Vicepresidencia (que ahora lo es la Consejera de Sanidad) y aumenta el número de mujeres que pasa de dos a cuatro (la mitad del Gobierno). Al frente de esos ocho Departamentos sus titulares son casi todos ellos políticos de nuevo cuño y, por lo general, de una generación bien distinta de la que protagonizó las primeras etapas de la formación conservadora en el Gobierno hace ya más de diez años. Salvo alguna excepción, la mayoría carece de experiencia gestora en puestos de Gobierno –ninguno había sido hasta ahora consejero– aunque varios tienen veteranía política y experiencia parlamentaria.

El PRC pasó, pues, como el PSOE a la oposición. El PSOE después de ocho años de Gobierno en coalición con el primero. Y el PRC tras la doble experiencia de Gobiernos de coalición con las otras dos principales fuerzas políticas: con el PP desde 1995 y con el PSOE desde 2003. En ambos partidos perdedores se abre tras la derrota un debate interno. En el PSOE el de la Secretaría General. En el PRC, aunque el fundador M.A. Revilla no parece estar cuestionado, la significativa pérdida de votos en las elecciones generales de noviembre que impidió colocarle como diputado en Madrid entreabren la cuestión del futuro liderazgo y la identidad de un partido que crece en el Gobierno y se diluye un tanto en la oposición, alejado de las palancas del poder, habida cuenta de que una parte significativa de su identidad se fundaba hasta ahora en el mundo rural muy sensible a todo lo que suponga ayudas y subvenciones que ahora dependen en



gran parte del nuevo Ejecutivo. Sea como fuere lo cierto es que en ambos casos la pérdida del Gobierno parece haber situado a los dos partidos en una situación de incertidumbre y acaso de sorpresa que se traduce en una muy significativa reducción de su presencia pública y mediática.

Por lo demás, las cuestiones adelantadas otros años subsisten y surgen otras porque cambian también las prioridades. Así, la crisis económica tuvo un efecto inmediato y directo sobre una de las políticas más queridas del anterior Presidente: la llegada del AVE a Cantabria que, ahora –en realidad, antes– con la reducción del gasto en infraestructuras parece haberse convertido en un proyecto si no abandonado sí pospuesto *sine die*, lo que puede propiciar un replanteamiento de la idea inicial o la búsqueda de alternativas financieramente viables a medio plazo.

La crisis azota de manera especial a los municipios que hicieron del desarrollo urbano su principal motor de desarrollo y que ahora ven que dicho motor se paraliza y, con él, los ingresos vinculados al urbanismo que se pretendían obtener con facilidad.

La cuestión urbanística subsiste como problema no sólo desde el punto de vista financiero, sino legal también. Me refiero a la ya vieja polémica de los derribos de más de 600 viviendas afectadas por Sentencias firmes. Recuérdese que ya en el año 2007 el Parlamento aprobó por unanimidad de sus tres grupos una resolución en la que se instaba al Gobierno a buscar soluciones que, sin menoscabo del cumplimiento de las Sentencias, hallaran salidas de compromiso. El Gobierno elaboró un Plan al año siguiente (véanse los *Informes 2008 y 2009*) que no condujo a casi nada. En este año 2011 se ha reformado la Ley urbanística mediante la polémica Ley 2/2011, de 4 de abril, a la que luego me referiré, pero que en esencia pretende solucionar algunos de los problemas de las viviendas no legalizables mediante el expediente de adelantar todo o parte de las indemnizaciones que a las que podrían tener derecho los afectados. Pero la Ley no tiene efectos retroactivos y, además, ha sido cuestionada por el TSJ ante el TC al plantear ante él, al hilo de casos concretos, varias cuestiones de inconstitucionalidad. El nuevo Gobierno se comprometió a informar acerca de las opciones o alternativas viables para solucionar esta cuestión y en septiembre de 2011 el Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Urbanismo, además de reunirse con los afectados, compareció en el Parlamento, a petición propia, para explicar sus propuestas en relación con las sentencias que llevan aparejadas órdenes de derribo.

De la reforma estatutaria –como de la financiación estructurada o la llegada del AVE– nunca más se volvió a hablar. La última vez, creo, fue en el debate sobre política general, todavía con el Gobierno anterior, pero sin mucho énfasis lo que demuestra, en definitiva, que la reforma es una acción de imitación y que su necesidad –cuando aparecen los problemas serios de la economía– no era, ni es, desde luego, perentoria, lo que no quiere decir que no sea conveniente para aclarar, homogeneizar y ordenar. Pero sin que su ausencia impida, salvo excepciones, la realización de políticas propias, normativas o no.

En otro orden de cosas cabe destacar que Santander no logró pasar el filtro

del concurso para elegir la capitalidad europea en 2016, lo que supuso cierta frustración, aunque las ciudades competidoras eran todas ellas, ciertamente, alternativas sólidas. Esa frustración se tradujo, de alguna manera, en la búsqueda de alguna alternativa ilusionante, que finalmente apareció, aunque, como casi siempre, con polémica incluida. Me refiero al proyecto de construir un icono arquitectónico en el que albergar un Centro cultural de la Fundación Botín que correría con todos los gastos. El citado Centro estaría ubicado en terrenos de la Autoridad Portuaria, en el centro de la ciudad y el proyecto se le ha encargado ya a uno de los grandes arquitectos europeos, el genovés Renzo Piano que presentó una maqueta, luego reformada, a final de año. El proyecto ha generado una cierta polémica que va desde quienes son sus acérrimos defensores a los más críticos que no cuestionan la construcción del Centro sino su ubicación; una ubicación que plantea algún problema jurídico porque exigirá la modificación del Plan de urbanismo de la ciudad y también el Plan de servicios del puerto así como una concesión demanial que se da por supuesta pero que, al menos formalmente, exige un procedimiento competitivo.

Por lo demás, y con este apunte termino la Introducción, el nuevo Gobierno está aún aterrizando. Han pasado seis meses y más allá de algún gesto y, desde luego, de la crítica al predecesor como viene siendo habitual entre nosotros, acá y acullá, no ha habido una explicación general de políticas amplias. De hecho, las únicas decisiones normativas se hallan en la ley de Presupuestos y, sobre todo, en la llamada Ley de acompañamiento, Ley de medidas fiscales y administrativas, en la que se modifican más de veinte leyes anteriores. Pero más allá de eso, como digo, no hay en el momento de escribir esta crónica ningún proyecto de ley, salvo el de modificación del texto refundido de la Ley de Medidas Fiscales en materia de Tributos cedidos por el Estado, aprobado por Decreto Legislativo 62/08, de 19 de junio (convertido en Ley 1/2012 de 12 de enero). ¿Quiere ello decir que no hay políticas diferenciadas? Seguramente no. Y seguramente esas políticas no exigen siempre cambios legislativos, como he señalado en más de una ocasión. Pero se echa en falta, quizá, una proclama similar al antiguo Plan de Gobernanza que, aun pudiendo tener un componente propagandístico y sin excesivo contenido, puede sin embargo permitir visualizar los fines y objetivos políticos generales en la nueva Legislatura, la octava, que no ha hecho más que empezar. A algo similar se refirió en octubre la Consejera de Presidencia cuando, con motivo de sus cien primeros días, el Gobierno hizo un primer balance. En aquella ocasión la Consejera se refirió a la elaboración de un plan Estratégico de la Administración para toda la legislatura.

Por lo demás en esa comparecencia conjunta de los primeros cien días se esbozaron, sí, algunos proyectos todos ellos inspirados o enmarcados en el principio de austeridad y control del gasto, aunque –se dijo– dejando a salvo de los recortes la educación, la sanidad y la atención social. En ese contexto, los diferentes responsables de las Consejerías se refirieron a algunas inversiones, a la situación de los afectados por las Sentencias de derribo para articular, como ya indiqué, un plan global del problema, a la promoción turística como motor de desarrollo y a otras cuestiones de menor interés general, salvo, quizá, la decisión de encargar una auditoría financiera y de gestión del sector público. Es éste un aspecto importante, desde luego, al que se han referido también otras CCAA,

pero ante el que surge la pregunta de la eficacia de los controles estrictamente públicos. Es decir, el papel determinante de los interventores que si bien no tienen la última palabra en la toma de decisiones pueden siempre dejar constancia de su discrepancia en una nota de reparo. Todas las Administraciones poseen funcionarios de esta naturaleza y no estaría de más que su papel se reforzara y su presencia se garantizara normativamente en su justa medida para no tener que acudir a empresas y auditores privados que, a la postre, tendrán que ser pagados con el mismo dinero público que se pretende controlen y por el mismo que encarga el trabajo, lo que no siempre es garantía de imparcialidad.

En todo caso, son cuestiones menores de una Comunidad que, más allá de los cambios políticos, ha ido adquiriendo presencia e importancia en el contexto global del Estado autonómico. Una Comunidad que se justifica no por las grandes políticas sino por las concretas y cotidianas decisiones (en materia ambiental, sanitaria, educativa, ganadera, de gestión...) que buscan objetivos igualmente concretos cuyos resultados deberán ser valorados cada cuatro años por los ciudadanos. Una idea que se plasma en la Constitución y el Estatuto y que, a la postre, es la razón de ser de las Administraciones y los entes públicos. Pero una idea también cuyas variantes, concreciones, dificultades y medios los ciudadanos tienen derecho a conocer en virtud de los nuevos principios de transparencia y buena administración que circulan ya hoy, plasmadas con frecuencia en textos normativos, en buena parte de las Administraciones europeas.

### Actividad normativa: leyes

La actividad legislativa del año 2011 ha sido escasa. El final de la legislatura propició apenas 3 leyes y tras las elecciones autonómicas de mayo sólo ha habido otras dos, bien que importantes: la Ley de Presupuestos para 2012 y la llamada Ley de medidas fiscales y administrativas que se aprovecha tradicionalmente para reformar en bloque aspectos parciales de leyes sectoriales anteriores aunque este año la citada Ley también se ha aprovechado para derogar alguna por entero. En total, 5 leyes, siguiendo en general la estela de años anteriores (6 en 2009, el doble en 2010 pero la mayoría de modificación parcial de otras anteriores). Aprovecho la oportunidad para insistir, como otros años, en que esa constatación no significa una valoración crítica. Al contrario, como adelanté en otros Informes anteriores, a mi juicio gobernar no siempre es legislar porque con frecuencia importa más la gestión y aplicación eficaz de las leyes existentes. Sólo cuando éstas resultan insuficientes o claramente contrarias a las políticas diseñadas por la mayoría parlamentaria se imponen los cambios legislativos siempre más fáciles de llevar a cabo que la cotidiana aplicación –y explicación– del Derecho existente.

Dicho eso, las leyes aprobadas por la Comunidad de Cantabria en 2011 han sido las siguientes:

– *Ley 1/2011, de 28 de marzo, de mediación.* Esta bienintencionada e importante Ley se une a las ya aprobadas por otras CCAA para prever una fór-

mula de resolución extrajudicial de conflictos que, como dice el Preámbulo, se caracteriza “por la intervención de una tercera persona, neutral e imparcial respecto de las partes en conflicto, que las auxilia en la búsqueda de una solución satisfactoria para ellas, constituyendo una manifestación de los denominados mecanismos no judiciales de solución de controversias”. La Ley pretende, en efecto, “fomentar la cultura del arreglo amistoso” y “evitar el número de asuntos que llegan a los órganos judiciales” y se enmarca en los títulos competenciales indirectos de los arts. 25.5 (desarrollo legislativo del ejercicio de profesiones tituladas), 24.22 y 23 y 32 (asistencia y bienestar social; protección y tutela de menores; y procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia) del Estatuto de Autonomía de Cantabria.

La finalidad de la Ley es, según su art. 1, “facilitar el acceso de la ciudadanía a modalidades alternativas de solución de conflictos y fomentar la resolución amistosa de éstos” para evitar el pleito o, si ha se ha producido éste, para poner término al mismo. En este segundo caso la mediación “tendrá el efecto que determine la legislación estatal”, termina diciendo el art. 1.3.

La mediación “se referirá a aquellas materias que sean de libre disposición de las partes conforme a la legislación que resulte de aplicación” y se basará en los principios de voluntariedad, imparcialidad del mediador confidencialidad, buena fe, transparencia, flexibilidad e inmediatez, precisando el art. 14 que el recurso a la mediación “no tiene incidencia sobre el cómputo de los plazos procesales, ni sustantivos, salvo que la legislación estatal así lo establezca”, lo que, quizá, no resulta impertinente explicitarlo aunque va de suyo por la falta de competencia autonómica para regular aspectos procesales.

La Ley prevé que la Administración juegue un papel facilitador y de colaboración, aunque el protagonismo lo tienen las partes que son las que pueden acceder a la mediación, elegir al mediador o desistir. La Ley precisa que esas partes serán “las personas, físicas o jurídicas y públicas o privadas que se vena afectadas por un conflicto relativo a una materia de libre disposición y que tengan capacidad para disponer de su objeto”. Una definición impecable salvo, a mi juicio, por lo que hace a la referencia a las personas jurídico-públicas, esto es, a las Administraciones –no hay otras personas públicas– por cuanto ni la Ley autonómica puede disponer de todas ellas, ni ellas por lo común pueden disponer del objeto litigioso en cuanto el régimen jurídico de las Administraciones Públicas es competencia del Estado *ex art. 149.1.18ª CE*.

El Título II de la Ley se refiere a las “personas mediadoras” (la Ley es tributaria de esa práctica ya comentada en anteriores Informes del lenguaje que se pretende no sexista y evita la palabra “mediador” para no incurrir en él, aunque sin excesivas ventajas, a mi juicio); La Ley se refiere, digo, a quienes vayan a ejercer la función mediadora, que deberán estar inscritos en un Registro público y disponer de una licenciatura, diplomatura o grado en las siguientes materias: Derecho, Filosofía y Letras, Medicina, Psicología, Pedagogía o Psicopedagogía, Sociología o Ciencias de la Salud, Trabajo Social o Educación Social, Magisterio, Relaciones Laborales, Graduado Social diplomado o equiparables. Además, deberán haber superado un curso teórico-práctico de experto, master o postgrado debidamente autorizado.

La mediación no es gratuita por cuanto el mediador tiene derecho a una retribución que deberá ser conocida de antemano por los interesados, aunque cabe la gratuidad cuando se trate de personas beneficiarias de ese derecho de mediación gratuita “en los términos que se establezcan en el desarrollo reglamentario de la Ley”. Por otro lado, la mediación dejará siempre a salvo el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, pero podrá acudir a aquélla antes de la iniciación del proceso, durante el mismo o una vez concluido comunicándolo al órgano judicial que corresponda, en su caso. La designación del mediador se efectuará de mutuo acuerdo y éste asumirá su función debiendo terminarla, como regla, en un plazo no superior a tres meses (art. 39). Se levantará acta de los acuerdos a los que se llegue o de la imposibilidad de los mismos. Importa, a estos efectos, reproducir el art. 43 de la Ley que desgrana los efectos de la mediación en los siguientes términos:

“1. Los acuerdos adoptados durante la mediación en los ámbitos civil y social podrán, en su caso, ser homologados judicialmente como transacciones, teniendo los demás efectos que las leyes establezcan, pudiendo igualmente ser elevados, en su caso, a escritura pública. La elevación a escritura pública en los casos legalmente establecidos producirá los efectos inherentes a la misma que las leyes establezcan.

2 Los acuerdos alcanzados en un procedimiento administrativo se insertarán en el mismo con carácter previo a la resolución que les ponga fin.

3. Los acuerdos alcanzados en el ámbito penal deberán ser trasladados al procedimiento penal en cuyo seno se adopten para surtir efectos, en caso de existir procedimiento en curso, en aquellos aspectos en que exista capacidad dispositiva de las partes afectadas”.

El precepto es importante pero sugiere más de un interrogante. Primero, cabe preguntarse si la previsión del apartado 1 es una previsión que se halla dentro del título competencial o incide en el ámbito procesal. Es verdad que la Ley dice que los acuerdos adoptados tendrán los efectos que las leyes (estatales, se entiende) establezcan, pero no es menos cierto que esos efectos se predicán como adicionales (“además”) de las previsiones como transacciones judiciales. El apartado 3 se refiere al ámbito penal y el 2 al procedimiento administrativo, aunque en este caso ni se alude a la mediación entre personas jurídico-públicas, ni dentro del proceso contencioso-administrativo, seguramente porque resulta muy dudosa la competencia autonómica. Por otro lado, el hecho de que la Ley diga que el resultado se integra en el procedimiento con carácter previo a la resolución que le ponga fin no precisa, como apunta el art. 88 de la Ley 30/1992, si el acuerdo convencional es vinculante o no, lo que de nuevo hace surgir la duda de si la regulación excede o no de lo básico que el art. 149.1.18ª CE atribuye al Estado.

La Ley termina con un Título último de infracciones y sanciones, que no precisa mayores comentarios y aclara en una Disposición Final que la mediación en el ámbito sanitario “se regirá por su normativa específica”, sin perjuicio de

la aplicación supletoria de la Ley ahora considerada cuando resulte compatible con su naturaleza.

En definitiva, una Ley interesante, de objetivos plausibles y encomiables, pero que deja en el aire no pocos interrogantes tanto desde el punto de competencia como desde el de la regulación sustantiva, que en algunos aspectos resulta incompleta.

– *Ley 2/2011, de 4 de abril, por la que se modifica la ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del suelo, en relación con los procedimientos de indemnización patrimonial en materia urbanística.* La finalidad declarada de esta Ley es ejecutar un acuerdo unánime de los grupos parlamentarios, de julio de 2010, para intentar solucionar, de alguna manera, el problema de los propietarios de viviendas con sentencias firmes de derribo por haber sido construidas con alguna irregularidad urbanística.

El Preámbulo de Ley es explícito en ese sentido. Empieza haciéndose eco de las consecuencias negativas que tiene para los afectados –desde luego para los adquirentes de buena fe– la restauración de la legalidad urbanística cuando dicha restauración exige la demolición de lo indebidamente edificado. En estos casos –sigue diciendo– la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas se erige como un mecanismo apropiado para resarcir tales perjuicios, pero plantea el problema de que dicha responsabilidad se concretará tras un largo procedimiento y cuando el perjuicio sea “real y efectivo”, esto es, cuando se haya producido ya el derribo. Por eso, la finalidad más importante de la Ley es incorporar a la legislación urbanística una previsión que permita el abono de la indemnización con carácter previo al derribo efectivo de los inmuebles. Así, la Ley –dice el Preámbulo– “introduce un mecanismo que, sin alterar la configuración general del instituto de la responsabilidad patrimonial, incide sobre la sustanciación del expediente” permitiendo “la sustanciación del procedimiento de forma anticipada, sujetando la eficacia de la resolución indemnizatoria a la condición suspensiva de que el propietario del inmueble afectado ponga éste a disposición de la Administración obligada a materializar el derribo”.

El Preámbulo se adelanta entonces a la eventual crítica de que la Ley se excede en el plano competencial al regular la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas cuyo régimen general (su “sistema”, como dice el art. 149.1.18ª CE) corresponde aprobar al Estado. De ahí, en efecto, que dicho Preámbulo afirme que “las previsiones legales no alteran en modo alguno el régimen general de responsabilidad patrimonial, ni prejuzgan la Administración responsable, ni desde luego inciden sobre las diversas modalidades indemnizatorias que puedan existir al margen del sistema de responsabilidad patrimonial (...)”. Se trataría solo de previsiones de índole exclusivamente procedimental, encontrando acomodo en las competencias autonómicas sobre urbanismo y vivienda, organización administrativa propia, y especialidades procedimentales derivadas de la propia organización (art. 24.1, 3 y 32 EAC).

Para poder comprender en toda su extensión el alcance –importante– de la modificación hay que transcribir por entero la redacción de la nueva Disposición

Adicional 6ª de la Ley 2/2001, de Ordenación Territorial y Régimen Jurídico del Suelo, que dice así:

*“Tramitación de los expedientes en materia responsabilidad patrimonial derivada de actuaciones en materia urbanística.*

1. En los términos de la legislación estatal, los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de Cantabria de toda lesión que sufran como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en materia urbanística.

2. En el supuesto de concurrencia de varias Administraciones Públicas en la producción del daño, se articularán mecanismos de coordinación a fin de procurar que por acuerdo entre las mismas se fije la cuantía y modalidades de la indemnización, así como el porcentaje de responsabilidad de cada una atendiendo al grado de participación en la actuación de la que se derive el daño.

3. A los efectos de lo dispuesto en el apartado anterior, la Administración que tramite un expediente de responsabilidad patrimonial, tan pronto advierta que en la producción del daño pudiera estar implicada otra Administración, deberá comunicárselo a ésta, poniéndole el expediente de manifiesto con exposición razonada de los motivos en que se pudiera amparar su eventual responsabilidad. Esta decisión se comunicará igualmente a los interesados y podrá determinar la suspensión del plazo para resolver de conformidad con lo establecido en el art. 42.5.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

4. Cuando la lesión se produzca como consecuencia de actuaciones administrativas declaradas ilegales que determinen el derribo de edificaciones, se deberá iniciar el procedimiento, de oficio o a instancia de parte, desde el momento en que se tenga conocimiento fehaciente de la existencia de una resolución judicial o administrativa, firme y definitiva, que establezca la obligación de derribar.

Se podrá establecer la cuantía aun antes de la efectiva demolición de los inmuebles, aunque en este caso la efectividad de la indemnización quedará condicionada a la puesta a disposición del inmueble a favor de la Administración obligada a materializar el derribo.

El procedimiento para determinar la responsabilidad y su cuantía deberá finalizar y, en su caso, establecer el importe a indemnizar en el plazo de seis meses desde su inicio, en la forma que determina la normativa sobre responsabilidad patrimonial de la Administración.

En el plazo de tres meses desde la finalización del procedimiento de determinación de la responsabilidad y de su cuantía, la Administración deberá poner a disposición del perjudicado la cantidad establecida.

Sólo se podrá proceder a la demolición cuando haya finalizado el pro-

cedimiento de determinación de la responsabilidad patrimonial, se haya establecido en su caso el importe de indemnización y se haya puesto éste a disposición del perjudicado.

En todo caso, el Gobierno de Cantabria adoptará todas las medidas precisas para impedir que, como consecuencia de una sentencia que ordene la demolición de una vivienda que constituya el domicilio habitual de un propietario de buena fe, se produzcan situaciones de desamparo, procurando los medios materiales para su realojo provisional inmediato y su traslado.

5. La Administración que tramite un expediente de responsabilidad patrimonial que tenga por objeto una lesión producida como consecuencia de actuaciones administrativas declaradas ilegales que determinen el derribo de edificaciones, deberá comunicar el inicio de la sustanciación de dicho expediente al órgano judicial encargado de la ejecución de la sentencia”.

La Ley no tiene carácter retroactivo y se aplicará “a los procedimientos de responsabilidad patrimonial no finalizados a la fecha de su entrada en vigor”.

Además, la norma comentada modifica también el art. 258.2 de la misma Ley 2/2001 añadiéndole un apartado 2 para ampliar la publicidad de los litigios en el ámbito urbanístico. La reforma prevé, en efecto, que en los procesos en que sea parte la Administración Autonómica y se enjuicien actos de naturaleza urbanística cuya anulación pudiera deparar perjuicios a terceros adquirentes de buena fe, la Administración “solicitará al órgano judicial que se adopten medidas cautelares dirigidas a la publicidad, en el Registro de la Propiedad, de los recursos y demandas interpuestos”.

La cuestión central de la Ley –el pago de indemnizaciones con anterioridad a la efectiva producción del daño con el derribo de los inmuebles en ejecución de sentencias firmes– es una cuestión que suscita más de una duda, tanto competencial como sustantiva. Lo delicado del asunto me impide en este momento un juicio taxativo, de manera que me limito a apuntar algunas de esas dudas o reflexiones que, por lo demás, no son exclusivamente personales sino muy parecidas a las que han llevado al TSJ a plantear varias cuestiones de inconstitucionalidad frente a la misma al hilo de procesos en los que se pretendió la aplicación de la Ley.

Así, por ejemplo, entre otros, el *Auto de 22 julio 2011* de la Sala de lo contencioso-administrativo del TSJ explica bien los motivos y la situación, que se repite, como digo, en todos los demás. Se trata en este caso de una Sentencia del año 2000 que anuló una licencia y que se convirtió en Sentencia firme tras la *STS de 4 noviembre 2002*. A partir de entonces suceden diversos avatares que en resumen pueden sintetizarse así: orden de derribo, alegación del Ayuntamiento de carecer de recursos, decisión judicial (*Auto de 19 febrero 2010*, ¡casi diez años después!) de ejecución subsidiaria encargando a la empresa pública Tragsa el derribo de las cinco vivienda afectadas, incidentes de inejecución rechazados, *Auto de abril de 2011* autorizando a Tragsa para recabar el auxilio de las Fuerzas



de Seguridad del Estado y, finalmente, solicitud de paralización a la vista de la entrada en vigor, en el propio mes de abril de 2011, de la reforma llevada a cabo por la Ley 2/2011 que venimos glosando. La Sala tiene dudas acerca de la constitucionalidad de la Ley por posible falta de competencia de la Comunidad para alterar la legislación básica del Estado en materia de responsabilidad y para introducir una causa de suspensión en el procedimiento de ejecución judicial no prevista en la normativa procesal. De manera que, considerando que podrían estar afectados los arts. 149.1.6ª y 18ª CE en relación con los arts. 9.3, 24.1, 106.1, 117 y 118 de la norma suprema, oídas las partes, incluido el Ministerio Fiscal, decidió plantear la cuestión de inconstitucionalidad sobre la base de argumentos que se deducen de lo que acaba de indicarse.

El Auto considera que el objetivo de interferir en las Sentencias de derribo tropieza con dos obstáculos. Por un lado, la responsabilidad se sustenta en el concepto de lesión y el daño efectivo que no se materializa hasta la desposesión de la vivienda como ha venido entendiendo la propia Sala en reclamaciones de responsabilidad anteriores y ha ratificado el TS. Y esa regulación de la responsabilidad, la lesión y el momento de producirse el daño para que sea “efectivo” es –dice el Auto– competencia del Estado *ex art. 149.1.18ª CE*. Por otro lado, la ejecución de Sentencias forma parte de la tutela judicial efectiva en su vertiente del derecho a la ejecución de los fallos; ejecución que se rige por las leyes procesales, en concreto por la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, sin que sea susceptible de modificación mediante Ley autonómica.

La Sala interpreta que la nueva Ley 2/2011 introduce un mandato dirigido a la Administración responsable del perjuicio para que inicie el expediente indemnizatorio y evite perjuicios indebidos a los afectados de buena fe. Pero para dar cumplimiento a ese mandato antes del derribo “se hace precisa la suspensión de la ejecución por este Tribunal, pues en caso de no accederse a ésta la demolición precedería al procedimiento convirtiendo en ilusorio el objetivo de la reforma”. Y eso es lo que incide en la legislación procesal al introducir una causa de suspensión no prevista en la normativa procesal estatal. Máxime cuando la Ley cuestionada dice que no se podrá proceder a la demolición, esto es, al cumplimiento del fallo, sin que el importe de la indemnización se haya puesto a disposición de los afectados. Previsión –sigue diciendo el Auto– que podría suponer una suspensión *sine die* habida cuenta la escasez de recursos municipales que ha llevado incluso al Tribunal de Cuentas, en su Informe de 2010, a decir que la ejecución de sentencias de derribo en cinco Ayuntamientos de Cantabria puede generar “unos desequilibrios financieros a los que difícilmente podrían hacer frente”. A la vista de todo ello entiende el Tribunal que la causa de suspensión prevista o deducible de la Ley 2/2011 puede ser inconstitucional y al haberse instado la suspensión de la ejecución de una sentencia a su amparo, se trata de una cuestión de relevancia constitucional determinante del fallo que justifica el planteamiento de la cuestión ante el TC. Por lo demás, la Sala añade que la suspensión de las Sentencias que se deriva de la Ley “deja en manos de la Administración, cuando no de los particulares que rechazan una sentencia que les afecta sin haber sido parte, la propia efectividad del de la ejecución al impedir el cumplimiento del fallo, el derribo de lo ilegalmente edificado, si ésta no pone a disposición del perjudicado la indemnización que la desposesión acarrea” y, en

todo caso, “se coloca a la Administración y al tercero llamado a colaborar en la tesitura de, bien acatar el manda judicial de derribo inmediato, bien de cumplir la Ley autonómica y esperar que se tramite, primero, el procedimiento de fije la indemnización y, segundo, que la cuantía se ponga a disposición del perjudicado, para que se proceda a dar cumplimiento efectivo del fallo de demolición”. Todo lo cual entraría en conflicto con el art. 117.3 CE.

La Sala se plantea también hasta qué punto la regulación del procedimiento de la responsabilidad que contempla la Ley comentada es compatible con el sistema de distribución competencial del art. 149.1.18<sup>a</sup> CE puesto que, como ya apunté más atrás, “toda la normativa y jurisprudencia regladora de estos expedientes descansa en la ‘efectividad del daño’”. Desde ese punto de vista la Ley autonómica, “abstracción hecha de su loable objetivo”, carecería de competencia para regular un procedimiento que, de hecho, incide en aspectos sustantivos pudiendo, en hipótesis, producirse la circunstancia de que el daño no fuera efectivo si no se llega a producir luego el derribo. La regulación dispar de la responsabilidad es la que, a juicio de la Sala, podría verse también afectada (art. 9 CE: principio de seguridad jurídica). Y de ahí también el planteamiento de la cuestión.

Se trata, pues, de una Ley que pretende afrontar un problema con diversos y variados perfiles donde se juntan, muy probablemente, compradores de buena fe antes de que se produjera los problemas junto con algún otro que sí los conocía y adquirió más barato en la asentada idea de que nunca se derriba nada o es fácil legalizar lo que nació ilegal... Nadie puede conocer esa realidad plural, atendible sin duda, bienintencionada como dice el Auto del que acaba de darse cuenta. La realidad a veces es más terca y no siempre es sencillo legalizar o atender con justicia a las diferentes aristas de un problema que en muchos casos trae causa de la licencia solicitada por un ya promotor inexistente que vendió lo construido a otro que es quien luego se ha encontrado de golpe con la sorpresa del derribo. Una cuestión de índole jurídico-privada transformada en pública sobre la base del patrimonio supuestamente solvente de los entes públicos. Pero que plantea aspectos no sólo formales sino sustantivos como, por ejemplo, el de la imputación. ¿Quién será el responsable?, ¿el Ayuntamiento que aprobó inicialmente el Plan ilegal y la Comisión Regional que le dio el visto bueno? Quizá sí. Pero, ¿y en el caso de las licencias ilegales declaradas así por una Sentencia y en cuyo otorgamiento la Comunidad Autónoma no ha participado en absoluto?, ¿siempre debe haber una responsabilidad concurrente?, ¿dónde está la causalidad? Y en términos jurídico-políticos, ¿por qué el presupuesto de todos los ciudadanos ha de sufragar y cubrir la cara de los responsables del acto ilegal?, ¿no supone eso una contradicción con la autonomía municipal que tanto se proclama en otros ámbitos?...

Son preguntas de no siempre fácil respuesta, como las que sugiere la propia Ley 2/2011 además de las que plantea el Auto de 22 de julio de 2011. Preguntas en torno al concepto de lesión y daño efectivo, en torno a la imputación a la Comunidad Autónoma siempre y sin matices, en torno a la causalidad, como acabo de indicar. Y en torno a la causa y naturaleza de la llamada “puesta a disposición del inmueble a favor de la Administración” o la posibilidad de que

el acuerdo económico se impugne o los tribunales convengan que no hay responsabilidad... El hecho de que haya planteadas varias cuestiones de inconstitucionalidad me exime ahora de mayores comentarios que, no obstante, surgen con paradojas y perspectivas a veces contradictorias...

– *Ley 3/2011, de 5 de abril, de creación de la Entidad Pública Empresarial “112 Cantabria”*. Se trata de una Ley organizativa por la que se crea una Entidad Pública empresarial con el citado nombre –“112 Cantabria”– para la gestión de los servicios públicos de atención de llamadas de urgencia del teléfono único de emergencias europeo y la gestión de la red de parques de atención de emergencias. Y se trata de una Ley simplemente organizativa porque en ella se dispone que el personal actualmente adscrito a la Sociedad Anónima “Servicios y Emergencias de Cantabria, SA” que presta el mismo servicio se integraría en la plantilla de la nueva Entidad Pública para la que, por cierto, se preveía que todo su personal fuera laboral. El carácter laboral del personal plantea, en hipótesis, la cuestión de si pueden ejercer funciones públicas, habida cuenta de que se afirma que lo que la Entidad hace es prestar “un servicio público” y la propia Entidad es –sería– ya una Administración a todos los efectos. Pero estas preguntas y cualesquiera otras quedaron reducidas a la nada porque la Ley 5/2011, a la que luego me referiré, deroga por completo a esta Ley 3/2011 de reducida vigencia, como se ve. Las cosas vuelven, pues, a estar donde estaban y siguen planteando los mismos problemas o dudas –por ejemplo a efectos de responsabilidad– que ya planteaban cuando una Sociedad Anónima se ocupa de un servicio, lo que no es lo mismo que cuando la Administración utiliza el Derecho privado. Quede sin más ahora la cita de la Ley y este mínimo comentario.

– *Ley 4/2011, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2012*. La Ley de Presupuestos del 2012 prevé 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” y el “Instituto Cántabro de Servicios Sociales”) que asciende a dos mil cuatrocientos treinta y nueve millones doscientos cuarenta y dos mil doscientos setenta y uno euros (2.439.242.271 euros) lo que supone un aumento del 1,7% respecto del presupuesto para 2011 (2.398 millones); presupuesto que había representado una reducción de en torno al 2,4% respecto de los 2.457 millones del de 2010, que, a su vez, redujo en otro 1,5%, el del año anterior, 2009, el año del último crecimiento (subieron un 3% respecto del año 2008 y éste, a su vez, un 9,5 en relación con el año 2007. Es interesante subrayar ese dato porque frena la reducción de los años anteriores aunque sea en una limitada cuantía.

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 2012 comparadas con las de los tres años anteriores, excluidos los organismos autónomos (salvo el Servicio Cántabro de Salud y el

Servicio Cántabro de Empleo, que sí se incluyen). En el cuadro se podrá observar que la mayor parte de las políticas de gasto descienden, pero hay otras que, por el contrario, aumentan sin una explicación más detallada que hallaría su lugar natural en el Preámbulo de la Ley. Así, aumentan las políticas de fomento del empleo; sanidad; educación; industria; investigación, desarrollo e innovación; servicios generales; administración financiera y deuda pública. Son aumentos respecto del presupuesto de 2011 pero no tanto si se considera un ciclo más amplio como se ve en el cuadro donde, por ejemplo, lo presupuestado para amortización de deuda pública (a corto y largo plazo y al pago de intereses) supone ahora cuatro veces más que en 2009.

Un estudio detallado del presupuesto permitiría extraer conclusiones que, no obstante, no es posible ahora afirmar por falta de datos. Baste decir que desde la aparición de la crisis económica, hace ya tres años, ningún responsable gubernamental volvió a mencionar la llamada “financiación estructurada” que se había “vendido” casi como la solución o panacea universal; financiación que, a la postre, no era otra cosa de deuda pública más o menos explícita pues, entre otras finalidades, se trataba de excluir del presupuesto ciertas inversiones, como las vinculadas a la financiación de algunas infraestructuras que se pretendía fueran construidas por empresa de capital público que obtenían el dinero en operaciones de crédito en el mercado de capitales para luego “arrendar” dichas infraestructuras a la Administración que pagaría por ellas a la empresa pública (a sí misma, en definitiva, si levantamos el velo de la personalidad) un alquiler global en el que estaría incluido el coste financiero (la deuda) del capital pedido...

Presupuesto 2012 por políticas de gasto comparado con los presupuestos de 2011, 2010 y 2009				
	2012	2011	2010	2009
Justicia	31.717.497	32.853.360	33.670.133	33.389.994
Seguridad Ciudadana e Instituciones penitenciarias	12.092.443	13.190.163	14.004.270	13.972.834
Política exterior	5.491.933	6.080.264	7.706.102	8.340.268
Servicios sociales y promoción social	219.866.531	222.138.618	209.779.612	187.427.290
Fomento del empleo	74.289.632	67.837.865	76.302.004	70.693.555
Acceso a la vivienda y fomento de la edificación	27.996.526	28.157.180	33.000.083	39.492.714
Sanidad	753.697.282	729.747.286	793.986.030	789.434.401
Educación	513.833.542	513.697.465	549.224.120	533.432.684
Cultura	39.481.742	42.892.539	52.584.704	59.861.559
Agricultura, Pesca y Alimentación	65.051.034	77.685.478	90.410.713	103.639.982
Industria y energía	33.863.931	27.701.523	51.592.860	58.227.317
Comercio, Turismo y Pymes	25.433.147	31.731.828	38.357.000	40.235.660
Infraestructuras	269.385.829	291.687.681	331.568.139	371.725.356
Investigación, Desarrollo e Innovación	13.916.939	7.335.085	9.956.512	12.723.933
Otras actuaciones de carácter económico	18.416.974	16.918.499	19.044.400	25.793.387

Presupuesto 2012 por políticas de gasto comparado con los presupuestos de 2011, 2010 y 2009				
Alta dirección	9.992.969	12.727.374	13.872.755	14.066.884
Servicios de carácter general	54.546.959	38.348.054	39.172.743	36.407.038
Administración Financiera y Tributaria	29.479.961	17.777.637	19.112.097	28.105.749
Deuda Pública	240.687.500	217.180.000	74.030.000	67.210.000

La Ley plasma también los Presupuestos de diversos organismos públicos. Así, además de los ya citados que se incluyen dentro del presupuesto de la Administración General, la Ley contempla los presupuestos de los siguientes entes: “Centro de Estudios de la Administración Pública Regional de Cantabria” (1.245.978 euros, con una reducción del 11% respecto del año 2011), “Oficina de Calidad Alimentaria” (1.782.687 euros, con una reducción de en torno al 20%), Instituto Cántabro de Estadística” (1.353.500 euros, también con una reducción del 22%), “Centro de Investigación del Medio Ambiente” (3.438.030 euros, con una reducción de en torno el 17%), “Agencia Cántabra de Administración Tributaria” (9.786.646 euros, que suponen, por excepción, un ligero aumento del 1,3% respecto del año anterior). Además, se contempla el Consejo “Económico y Social de Cantabria” (cuyo presupuesto casi se reduce a la mitad: baja un 36%), el “Consejo de la Mujer” (60.000 euros, con un 45% menos) y el “Consejo de la Juventud” (145.000 uros, un 67% menos).

Llama la atención que en el articulado de la Ley no aparezcan este año las previsiones presupuestarias de inequívocos organismos públicos como la “Entidad Pública Empresarial Puertos de Cantabria” o el “Instituto de Finanzas”. Tampoco aparece el presupuesto de la “Agencia Cántabra de Consumo”, que en 2011 fue de 2.106.222, pero eso sí se sabe por qué. Y es que dicha “Agencia desaparece y es suprimida por una Ley que, aunque posterior a la de Presupuestos, es de la misma fecha (Ley 5/2011, de 29 diciembre).

En el Boletín Oficial en que se publica el Presupuesto (BOC, extraordinario 71, de 31 de diciembre de 2011) se citan también los presupuestos de diversas Fundaciones públicas (“Fundación Cántabra para la Salud y el bienestar social”, “Fundación Centro Tecnológico en Logística Integral de Cantabria”, “Fundación Marqués de Valdecilla”, “Fundación para las Relaciones Laborales de Cantabria”, “Fundación Fondo Cantabria Coopera”, “Fundación Instituto Hidráulica Ambiental”).

En cuanto a la estructura de la Ley es la habitual hasta el punto de que su Preámbulo es, en gran medida, copia del anterior como ese lo fue del precedente. La Ley recoge el contenido y estructura básica y tradicional. Articulada en 6 Títulos, el Primero se dedica a los créditos, incluyendo los beneficios fiscales que afectan a los tributos propios o cedidos y que se estiman en 117 millones de euros. 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 y a los supuestos en los que se requiere autorización del Consejo de Gobierno para la celebración de contratos...

En el texto hay prescripciones de cierto calado. Así, la congelación de las retribuciones de los funcionarios, como el año anterior; la opción por no incrementar el número total de empleados públicos, 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. 41) previsión que ya estaba en la Ley presupuestaria para 2010. Asimismo se congelan las retribuciones del Presidente, Consejeros y Altos cargos, que ya se habían congelado en los presupuestos de los tres años anteriores e incluso se habían reducido con anterioridad.

En ese sentido, el Preámbulo es claro cuando afirma que:

“Dado que el gasto en materia de personal constituye una significativa vertiente de los recursos públicos aplicados al Presupuesto anual, y en coherencia con los principios de austeridad y racionalización de la asignación de esos recursos que presiden el presente Presupuesto, se ha optado por integrar cuantas medidas se orientan tanto a la contención de cualquier incremento del gasto en esta área como a potenciar el mejor empleo de los recursos humanos disponibles de modo que, sin merma de la prestación de los servicios, se propicie una más racional distribución de los mismos. Todo ello, sin redundar en un incremento del número total de empleados públicos de la Comunidad Autónoma”.

Cabe mencionar, además, algunos otros aspectos aislados de interés, como los siguientes:

- Previsión inicial de endeudamiento de 460 millones de euros para financiar los créditos iniciales [art. 3.d)] junto con los demás recursos económicos que allí se citan (tributos, ingresos no fiscales, etc.).
- Autorización para formalizar operaciones de endeudamiento a largo plazo con el límite de que el saldo vivo de esa deuda a largo plazo a 31 de diciembre de 2012 no supere en más de 303 millones de euros el correspondiente saldo a 31 de diciembre de 2011 (art. 13.1). Una previsión similar en la Ley de Presupuestos anterior cifraba ese mismo límite en 220 millones.
- Autorización para formalización de otras operaciones de endeudamiento a largo plazo, con independencia de los límites anteriores, con Administraciones y entidades públicas.
- Establecimiento de un techo de gasto en los términos de la Disposición Adicional 1ª, según la cual en un plazo no superior a seis meses, a contar desde la entrada en vigor de la Ley Orgánica prevista por el art. 135 de la Constitución, reformado (sobre el déficit estructural), el Gobierno presentará al Parlamento de Cantabria, para su aprobación, una regla de gasto vinculada a la tasa de crecimiento de la economía española y cántabra. A tal efecto y con el fin de “avanzar en el compromiso con la estabilidad presupuestaria” la citada Disposición afirma que “estos Presupuestos persiguen la aplicación de dos reglas fiscales: el equilibrio a lo largo del ci-

clo económico y el límite al crecimiento del gasto”, para lo cual crea, para este ejercicio, dos medidas de ajuste del techo de gasto. Constituye, por un lado, un Fondo de Contingencia y Otros Imprevistos por importe de 22.966.555 de euros. Dicho Fondo no podrá ser objeto de incorporación a ejercicios posteriores y, en principio, sólo podrá hacer frente a necesidades inaplazables, “de carácter no discrecional y debidamente justificadas” para las que no se hiciera adecuada dotación de crédito. El Fondo se destinará a financiar los créditos extraordinarios, suplementos de crédito y ampliaciones de crédito. En casos excepcionales o de fuerza mayor, el Consejo de Gobierno podrá autorizar transferencias de crédito desde el Fondo de contingencia, con destino al resto de créditos presupuestarios. Por otra parte, se prevén medidas para velar por el cumplimiento del objetivo de déficit presupuestario máximo aprobado. Para ello se establecen varios límites, en términos de derechos y obligaciones reconocidos: el primer trimestre del año no podrá cerrarse con déficit presupuestario, el segundo trimestre no presentará a su liquidación un déficit superior al 0,4% del PIB previsto para el 2012 (el 0.9 para el tercer trimestre).

– *Ley 5/2011, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas*. Poco hay que añadir a lo ya señalado en años anteriores a esta práctica generalizada de las llamadas leyes escoba. Se trata, como digo, de una práctica generalizada, probablemente justificada en razones de eficacia y operatividad, pero no por ello menos criticable desde la perspectiva democrática porque una tal práctica hurta el debate, dificulta la comprensión, aleja al Parlamento de su función de publicidad y transparencia. Es comprensible la ventaja que proporciona al Gobierno una Ley de estas características para, como dice la que ahora comentamos, “una mejor y más eficaz ejecución del programa económico del gobierno” en la medida en que dicho programa puede que exija cambios “que afecten a la actuación, gestión y organización de la Administración regional”. Pero dicho propósito, plausible en sí mismo, no debería hurtar, como digo y como afirma la mayoría de la doctrina, el debate parlamentario sectorial, contextual y transparente que, entre otras cosas, proporciona claridad democrática y seguridad jurídica, dos valores que no cabe desconocer o sacrificar, siquiera parcialmente, en aras de una mayor eficacia gestora. En el extremo, y aunque sea una exageración, que sin embargo permite hacer visible la crítica generalizada a este tipo de Leyes escoba, es como si se legislara una sola vez cada año. Un resultado que nadie aceptaría por las razones antecitadas, pero que, salvando las distancias cuantitativas, no está cualitativamente muy lejos de este tipo de leyes que reforman, derogan, modifican y añaden previsiones de mayor o menor entidad a las del Ordenamiento precedente. El debate teórico está presente desde hace tiempo en la doctrina aunque no se han sacado de él las consecuencias pertinentes. ¿Se aceptaría una Ley de Bases abierta que autorizara al Gobierno a llevar a cabo una reforma amplia e indiscriminada de Leyes precedentes?, ¿cubriría un Decreto-ley similar el presupuesto de hecho habilitante? Pues razones no muy diferentes están en la base de la crítica de este tipo de leyes, muchas de las cuales se justifican por la forma de legislar que se ha instalado. Una forma que lleva a la Ley preceptos que seguramente tendrían cabida en el ámbito re-

glamentario por remisión de la Ley y cuya modificación, si fuera precisa, sería más fácil sin necesidad de aprobar leyes omnicomprendivas.

En esta ocasión la Ley 5/2011 modifica y afecta a nada menos que 23 leyes anteriores. Y aunque en ocasiones las reformas son de detalle, otras veces tienen un calado que hubiera merecido cuando menos un debate más amplio y sosegado. Por orden cronológico las normas afectadas son las siguientes:

– Ley 9/1992, de 18 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos (para actualizar tipos y contenidos de muchas de las tasas existentes);

– Ley 5/1996, de 17 diciembre, de Carreteras (para proporcionar mayor coherencia entre el régimen sancionador y la adopción de otras medidas como por ejemplo las multas coercitivas);

– Ley 5/1999, de 24 marzo, de Ordenación del Turismo (para adaptarla a las modificaciones posteriores que la han afectado y, en particular, a la normativa estatal sobre libre acceso a las actividades de servicios de 2009 y para exigir en ciertas actividades la contratación de seguros de responsabilidad civil profesional);

– Ley 4/2000, de 13 noviembre, de Modernización y Desarrollo agrario (para modificar el régimen sancionador y sus consecuencias);

– Ley 1/2001, de 16 marzo, de Colegios Profesionales (para volver a exigir la colegiación con carácter obligatorio, en ciertos casos, a los profesionales sanitarios. Se trata de una reforma de importancia de la Ley 1/2001. En la nueva redacción de su art. 17.1 afirma, en primer lugar, que será requisito indispensable la colegiación cuando así lo establezca una ley estatal, para excluirla luego a “los profesionales vinculados con la Administración Pública mediante una relación de servicios regulada por el Derecho Administrativo o Laboral” no obstante lo cual dichos profesionales sí deberán colegiarse para el ejercicio privado de su profesión “si así fuere exigible”. Y para acabar con una excepción de la excepción al decir que la exención mencionada “no resultará de aplicación al personal médico y de enfermería cuyas funciones comprendan la realización de actos profesionales que tengan como destinatarios inmediatos a los ciudadanos”, esto es, al personal de las instituciones sanitarias públicas tanto en el ámbito de dicha actividad pública como, por supuesto, en la privada. Dichos profesionales sí deberán estar colegiados);

– Ley 2/2001, de 25 junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo (fundamentalmente para flexibilizar los supuestos en los que puede aprobarse el instrumento de planeamiento especial denominado “Proyecto singular de Interés regional”). La regulación de los llamados PSIR –instrumento que ha generado más de una polémica en cuanto supone una forma excepcional del Gobierno de imponerse al planeamiento municipal– ha sufrido diversos avatares desde su primitiva redacción. Cabe seguir esa evolución reproduciendo las diferentes versiones del art. 26.1:

A) Redacción original:

“Los Proyectos Singulares de Interés Regional son instrumentos *especia-*



les de planeamiento territorial que tienen por objeto regular la implantación de instalaciones industriales, grandes equipamientos y servicios de especial importancia que hayan de asentarse en más de un término municipal o que, aun asentándose en uno solo, trasciendan dicho ámbito por su incidencia económica, su magnitud o sus singulares características”.

B) Redacción tras Ley 2/2004, de 27 septiembre (del Plan de Ordenación del Litoral):

“Los Proyectos Singulares de Interés Regional son instrumentos de planeamiento territorial que tienen por objeto regular la implantación de instalaciones industriales, *de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública*, así como de grandes equipamientos y servicios de especial importancia que hayan de asentarse en más de un término municipal o que, aun asentándose en uno solo, trasciendan dicho ámbito por su incidencia económica, su magnitud o sus singulares características”.

C) Redacción tras reforma operada por Ley 7/2007, de 27 diciembre:

“Los Proyectos Singulares de Interés Regional son instrumentos de planeamiento territorial que tienen por objeto regular la implantación de instalaciones industriales, de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, así como de grandes equipamientos y servicios de especial importancia que hayan de asentarse en más de un término municipal o que, aun asentándose en uno solo, trasciendan dicho ámbito por su incidencia económica, su magnitud o sus singulares características.

*Quando el objeto del Proyecto Singular de Interés Regional sea la implantación de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, se destinará a tal fin el 100% de la superficie construida de uso residencial. De dicho porcentaje, un mínimo del 40% se destinará a la construcción de viviendas de protección oficial de régimen general o régimen equivalente y un mínimo del 10% para régimen especial o régimen equivalente.”*

D) Redacción tras Ley 5/2011:

“Los Proyectos Singulares de Interés Regional son instrumentos de planeamiento territorial que tienen por objeto regular *la implantación de instalaciones destinadas a usos productivos y terciarios*, de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, así como de grandes equipamientos y servicios de especial importancia que hayan de asentarse en más de un término municipal o que, aun asentándose en uno solo, trasciendan dicho ámbito por su incidencia económica, su magnitud o sus singulares características”.

En resumen, a la inicial posibilidad de utilizar el instrumento para la implantación de instalaciones industriales, grandes equipamientos y servicios de especial importancia se unió en 2004 la construcción de viviendas protegidas, con alguna precisión adicional en 2007. Ahora, se la expresión “implantación de instalaciones industriales” se sustituye por “implantación de instalaciones

destinadas a usos productivos y terciarios”, lo que supone una ampliación de sus objetivos.

– Ley 2/2002, de 29 abril, de Saneamiento de depuración de las aguas residuales (para cambiar tarifas);

– Ley 4/2002, de 24 julio, de Cajas de Ahorros (para modificar el régimen de incompatibilidades de los miembros de los órganos de gobierno);

– Ley 6/2002, de 10 diciembre, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración (para ampliar y modificar los Anexos en los que se contemplan los supuestos en los que el silencio tiene efectos desestimatorios o cuyo plazo supera los seis meses reglamentarios);

– Ley 7/2002, de 10 diciembre, de Ordenación Sanitaria (para adaptar el régimen del consentimiento informado de los menores de edad a la normativa estatal básica de la Ley 41/2002, de autonomía del paciente y para modificar el régimen y fines de la Fundación Marqués de Valdecilla. Vinculado a este cambio está el objetivo institucional de dotar de personalidad jurídica propia al actual “Instituto de Formación e investigación Marqués de Valdecilla”, IFIMAV, hasta ahora integrado, sin personalidad, en el seno de dicha Fundación. Dicho nuevo ente será en adelante el responsable de la investigación biomédica de manera que, a través de él, se pretende articular la relación auspiciada por la Ley estatal 14/2007, de Investigación Biomédica, entre el Sistema Nacional de Salud y otras instituciones de investigación para la utilización conjunta de instalaciones y desarrollo de proyectos de investigación con el objetivo último de aproximar la investigación básica y la clínica y potenciar el hospital como centro de investigación. A tal fin, la acreditación del IFIMAV como instituto de investigación sanitaria requiere, como señala la Ley 5/2011, dotar al instituto de personalidad jurídica y vincularlo estrechamente al Hospital Universitario “Marqués de Valdecilla”, que es lo que la Ley autoriza hacer al Gobierno con la forma de una nueva Fundación pública);

– Ley 5/2004, de 16 noviembre, de Puertos (para rebajar el canon de ocupación del dominio público en ciertos supuestos);

– Ley 1/2006, de 7 marzo, de Defensa de los Consumidores y Usuarios (para adaptarla a la nueva organización administrativa, así como a la normativa básica estatal aprobada con posterioridad a ella);

– Ley 3/2006, de 18 abril, del Patrimonio (para, entre otras cosas, modificar la regulación sobre creación de sociedades de capital público para permitir una mayor transparencia y publicidad);

– Ley 14/2006, de 24 octubre, de Finanzas (para adaptarla a las nuevas necesidades de información contable sobre las que incide el Plan de Contabilidad Pública);

– Ley 17/2006, de 11 diciembre, de Control Ambiental Integrado (para eliminar la obligación de obtener el Acta de conformidad ambiental a las empresas que estuvieran en funcionamiento antes de la entrada en vigor de la Ley, –lo que es una reforma de calado–, para suprimir el visado colegial de ciertos proyectos

y para permitir la modificación por normas reglamentarias el Anexo de actividades afectadas);

– Ley 2/2007, de 27 marzo, de Derechos y Servicios sociales (para suprimir la obligación anterior de publicar en los medios de comunicación las sanciones graves y muy graves);

– Ley 2/2008, de 11 julio, de creación del Instituto de Finanzas (para dotar al instituto de una mayor presencia en sus funciones de asesoramiento, coordinación y control del sector público empresarial y fundacional, lo que es también, a mi juicio, una modificación de gran interés e importancia);

– Ley 7/2008, de 26 diciembre, de creación de la Agencia Cántabra de Consumo (se deroga la Ley para suprimir la Agencia cuya creación “no se corresponde con los principios de austeridad pública a la que obliga la actual crisis económica” y dado que su creación “tampoco ha supuesto el revulsivo (...) que de ella se había anunciado”);

– Decreto Legislativo 62/2008, de 19 junio, Texto refundido de la Ley de Medidas Fiscales en materia de Tributos cedidos por el Estado (para modificar determinadas normas tributarias en el marco del sistema de financiación; normas que, entre otras cuestiones, afectan al impuesto del patrimonio fijando su mínimo exento, al impuesto de transmisiones estableciendo tipos reducidos a favor de jóvenes empresarios o en el caso de ciertas transmisiones de explotaciones agrarias);

– Ley 9/2010, de 23 diciembre, de Personal Estatutario de Instituciones Sanitarias (para regular la provisión de ciertos puestos de trabajo);

– Ley 11/2010, de 23 diciembre, de Medidas Fiscales y de Contenido Financiero (para derogar el Impuesto sobre bolsas de plástico de un solo uso), y

– Ley 3/2011, de 5 abril, de creación de la Entidad Pública Empresarial 112 (para derogar esta ley aprobada hace apenas ocho meses “manteniendo la Sociedad de Emergencias su actual naturaleza jurídica de Sociedad Anónima”).

## Actividad parlamentaria

La actividad del Parlamento a lo largo de 2011 ha sido algo menor que en 2010, pero hay que tener en cuenta que se trataba de año electoral, de fin de legislatura e inicio de otra. Se han celebrado 25 reuniones del Pleno (8 en la VII Legislatura y 17 de la VIII), frente a las 43 del año 2010; 71 de la Mesa (22 y 49) frente a 90 en 2010; 35 (11 y 24) de la Junta de Portavoces (46 en 2010); y 26 de la Comisión de Gobierno (9 y 17), frente a las 34 de 2010.

De los debates celebrados destacan, en la VII Legislatura, los celebrados con motivo de la comparecencia del Consejero de Economía, en febrero y marzo de 2011, para informar sobre la ejecución del Plan de Gobernanza y sobre la situación de la deuda y déficit de la Comunidad. En la nueva Legislatura, aparte del debate sobre la elección del Presidente, destaca también el debate celebrado con motivo de la comparecencia del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del

Territorio y Urbanismo, en septiembre, a fin de informar sobre la propuesta de ejecución de sentencias que llevan aparejadas órdenes de derribo.

A lo largo del período considerado el Pleno aprobó también varias resoluciones (3 en la anterior Legislatura y 9 en la actual), la mayoría de las cuales se refieren a cuestiones muy concretas y que, por ello –a diferencia de otros años en los que sí hubo alguna cuestión de interés más general– no es necesario reflejar aquí.

El Parlamento adoptó también varias Declaraciones institucionales, entre ellas, una con motivo de la conmemoración del día Internacional de las mujeres (8 de marzo), que reitera la misma de otros años; y otra, ya en noviembre, que también repite la de otros años con motivo del Día Internacional contra la violencia de género.

Por lo que hace a designaciones y nombramientos el Parlamento, todavía en la VII Legislatura, aprobó la terna elevada al CGPJ para nombrar Magistrada de la Sala Civil y Penal del TSJ tras la jubilación por edad del anteriormente nombrado. Y ya en la nueva Legislatura el Parlamento designó Senadora autonómica. En otro orden de cosas, eligió 24 entidades representativas de intereses colectivos (el doble de puestos a cubrir) para renovar órganos de la Caja de Ahorros de Santander y Cantabria, así como 10 Consejeros Generales de la misma Caja. Designó asimismo representantes en diversos organismos en los que legalmente tiene presencia el Parlamento, entre ellos vocales del Consejo Social de la Universidad.

Toda esta actividad puede resumirse con la enumeración de los siguientes datos estadísticos (comparados con los de los dos años anteriores y distinguiendo, en el caso de 2011, entre la VII y la VIII Legislatura):

	2011- VIII	2011- VII	2010	2009
Proyectos de Ley	3	2	12	4
Proposiciones de Ley	0	0	2	2
Interpelaciones	19	5	32	25
Mociones subsiguientes a interpelaciones	17	4	27	23
Proposiciones no de ley	30	9	45	38
Preguntas con respuesta oral ante el Pleno	153	54	140	194
Preguntas con respuesta oral en Comisión	36	53	0	15
Preguntas con respuesta escrita	237	54	288	171
Comparecencias de miembros del Gobierno en Pleno	1	2	5	12
Comparecencias de miembros del Gobierno en Comisión	1	2	5	10
Solicitudes de información y documentación	129	26	348	303

Como ya sucediera en 2010 este año el Parlamento ha vuelto a ejercer el

llamado control de alerta temprana acerca del cumplimiento del principio de subsidiariedad por las iniciativas de la Unión Europea. En total, ha tenido conocimiento de 156 iniciativas a lo largo del año en virtud del art. 5 del TUE. El Protocolo 2 del Tratado prevé que antes de proponer un acto legislativo se envíe a los Parlamentos nacionales para que éstos expongan, en su caso, las razones por las que consideran que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad. Los Parlamentos nacionales consultarán a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas. En España la Ley 24/2009, de 22 diciembre, atribuye a la Comisión Mixta para la UE la competencia para pronunciarse, regulando allí también la consulta a los Parlamentos autonómicos. Es en virtud de esta normativa por lo que interviene el Parlamento de Cantabria, que, como digo, ha conocido, sin oposición, de 156 iniciativas, tres veces más que el primer año en el que puso en funcionamiento el mecanismo (59).

No se ha producido ninguna variación en la composición de los tres Grupos Parlamentarios existentes, que siguen contando con el mismo número que con el que comenzaron la VII y la VIII legislatura. En la que terminó en mayo de 2011: 17 el Grupo Popular, 12 del Grupo Regionalista y 10 el Grupo Socialista. En la VIII legislatura: 20 el GP, 12 GR y 7 GS.

### Actividad reglamentaria y conflictividad formalizada

De la actividad reglamentaria de la Comunidad no hay que destacar este año ninguna norma de trascendencia o significación especial. No ha habido tampoco nuevos Decretos de trasposos de actividades y servicios del Estado, por lo que las únicas referencias que cabe añadir ahora son las Sentencias y actos que tienen que ver con la conflictividad formalizada, empezando por el TC.

Los Juzgados y Tribunales de Cantabria han planteado varias cuestiones de inconstitucionalidad y el TC ha dictado una Sentencia que afecta a la región aunque se refiere a una cuestión con poca trayectoria de futuro.

Las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas han sido las siguientes:

– Dos cuestiones de inconstitucionalidad (las núms. 3460 y 4433/2011, ambas planteadas por el Juzgado de lo Social núm. 1 de Santander sobre el art. 27.4 de la Ley 5/2009, de 28 diciembre, de Presupuestos Generales de Cantabria para el año 2010 (en la redacción dada por el art. 2.5 de la Ley 5/2010). La segunda, además, sobre el art. 42 bis de la misma Ley 5/2009. En ambos supuestos por posible vulneración de los arts. 9.3, 37.1, 149.1.13, 149.3 y 156.1 de la Constitución. El precepto cuestionado es el que dispone que “las retribuciones del personal de los organismos y entidades integrantes del sector público administrativo, empresarial y fundacional de la Administración de la Comunidad Autónoma no experimentarán un incremento superior al señalado en la presente Ley para los empleados públicos” y que dichas retribuciones, con efecto del 1 de junio de 2010, “experimentará una reducción del 5% del conjunto de sus retribuciones, en cómputo anual”.

El *Auto de 19 de julio 2011* del Juzgado de lo Social núm. 1 sostiene que es

pertinente plantear la cuestión puesto que es determinante para el fallo del conflicto colectivo planteado. Entiende el Juzgado que la Ley de Cantabria citada que es trasunto del Real Decreto-Ley 8/2010, pero con alguna diferencia. Así como en el Real Decreto-Ley 8/2010 no se refiere al personal de las sociedades públicas mercantiles del Estado a las que alude uno de los preceptos de dicha norma, en la Ley autonómica sí está incluido en la reducción salarial prevista todo el personal del sector público. Para el Juzgado esta diferenciación podría violar la Constitución. Pero no por desconocer o afectar al principio de igualdad –como ya había sostenido con anterioridad la Audiencia Nacional– sino por violar el orden constitucional de competencias. El Juzgado entiende que cabe pensar en la posible violación de los arts. 149.1.7<sup>a</sup>, 13<sup>a</sup> y 18<sup>a</sup> CE por falta de competencia de la Comunidad, además del 149.3, el 156.1 y el 9.3 CE, este último por considerar retroactiva la norma pues a fecha de 1 de junio ya se habían devengado los salarios conforme a una masa salarial anual superior y podrían considerarse derechos adquiridos. La cuestión tiene proyección general porque en el fondo lo que se cuestiona es el contenido de lo básico y cómo ha de interpretarse esa vinculación de la normativa estatal. Si como una vinculación de máximos –la Comunidad no podría reducir el ámbito de aplicación de la norma estatal básica– o de mínimos –la Comunidad no podría ampliar, como ha hecho, el ámbito del personal al que aplicar la reducción salarial.

El tema ha dado lugar a otros planteamientos más o menos similares. Así, el Juzgado de lo social núm. 3, decidió aceptar la petición de la actora del conflicto colectivo planteado de paralizar el procedimiento en un caso parecido al anteriormente citado al tener conocimiento de que la Audiencia Nacional había planteado la cuestión de inconstitucionalidad en un supuesto idéntico al contemplado en los autos. Por el contrario, el Juzgado de lo Social núm. 5, por *Sentencia de 4 noviembre 2011* desestimó el conflicto colectivo planteado al entender que el descuento salarial del personal del Servicio Cántabro de Salud (que es un organismo autónomo y no una empresa pública, como en los casos anteriores) no es contrario a Derecho, ni vulnera derechos fundamentales, con cita en el *Auto del TC de 7 junio 2011* que inadmite una cuestión de inconstitucionalidad similar al entender que no se cuestiona el derecho a la negociación colectiva, que era el tema objeto entonces de discusión.

Como he dicho el tema ha dado lugar a otros planteamientos por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa. Así, la Sentencia del Juzgado de lo contencioso núm. 2 de 16 de noviembre 2011, referida a funcionarios, entiende que no hay razones sólidas para considerar la violación de precepto constitucional alguno en la Ley autonómica considerada. No hay lesión al principio o derecho de negociación colectiva y tampoco retroactividad referida a derechos de relevancia constitucional. La posterior Sentencia de otro Juzgado de la capital de 13 de diciembre 2011 se adhiere expresamente a lo decidido antes por el Juzgado núm. 2.

– Cuatro cuestiones de inconstitucionalidad (núms. 4596, 5727, 5728 y 5799/2011) planteadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Cantabria, todas ellas sobre el art. 2 de la Ley 2/2011, de 4 de abril, por la que se

modifica la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y del Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, añadiendo una nueva disposición adicional sexta, por posible vulneración de los arts. 149.1.6 y 149.1.18 CE en relación con los arts. 9.3, 24.1, 106.1, 117 y 118. En todos los casos el Parlamento acordó su personación para defender la constitucionalidad de la Ley. Se trata en este caso de la Ley 2/2011 a la que se ha hecho mención ya más atrás en otro lugar de este Informe comentando las razones y argumentos de la Sala que plantea la cuestión.

– Por lo que hace a la Sentencia del TC, se trata de la *STC 175/2011, de 8 de noviembre*, que resuelve una cuestión de inconstitucionalidad planteada por el TSJ en relación con la Disp. Transitoria 2ª de la Ley 7/1994, de 19 mayo, de coordinación de policías locales, en sentido estimatorio, esto es, declarando la nulidad del inciso que permitía a ciertos policías locales participar en concursos de promoción interna aun sin disponer del requisito de titulación siempre que hubieran superado o superaran unos cursos organizados por la Escuela de Policía local. La Ley cuestionada (Ley 7/1994) ya no está en vigor por cuanto fue íntegramente derogada por la Ley 5/2000, de 15 diciembre, no obstante lo cual el TC empieza reiterando su doctrina que ello no hace perder el objeto de la cuestión por cuanto el precepto controvertido era sin duda aplicable al proceso del que trae causa el asunto y eventualmente podría afectar a otros. Resuelto ese aspecto preliminar el TC considera que la Disposición controvertida vulnera el orden constitucional de competencias. El hilo principal de la argumentación se halla en el FJ 5 en el que se afirma que del régimen jurídico de los policías locales se desprende que la titulación “se erige en requisito esencial de la ‘promoción interna’ (ex art. 92 LRBRL), elemento este del ‘régimen estatutario de los funcionarios públicos’ lo cual conduce al título competencial del art. 149.1.18ª CE”. Con mención y recuerdo de la STC 99/1987, de 11 junio, sobre la Ley 30/1984, el TC afirma que en este ámbito funcional de competencia estatal básica (puesto que se trata de los policías locales) la regulación de la ‘promoción interna’ y de la ‘titulación’ ostentan dicho carácter básico (ex art. 13 Ley 30/1984) y se encuadran “sin dificultad en el ‘régimen estatutario de los funcionarios públicos’ del art. 149.1.18ª CE”. En la medida en que la Ley autonómica establece una dispensa de titulación en el ámbito local “que únicamente corresponde regular al Estado”, ha vulnerado el orden constitucional de distribución competencial y es por lo tanto nula. Pero ya he dicho que la Ley cuestionada (Ley 7/1994) fue derogada íntegramente por la Ley 5/2000.

Llegamos así a la conflictividad ordinaria donde cabe mencionar algunas Sentencias del TS y TSJ con cierta relevancia y proyección general a las que me voy a referir ahora muy brevemente.

– La *STS de 14 febrero 2011* aborda, en casación, la cuestión del tipo de modificaciones del planeamiento en la aprobación provisional de un Plan de urbanismo que imponen un nuevo trámite de información pública. A la hora de

concretar el concepto jurídico indeterminado que subyace bajo la expresión de “modificaciones sustanciales” a las que se refiere la Ley el TS entiende que no se trata sólo de aquellas que “comportan una alteración fundamental del modelo territorial o alteran la estructura general del plan” sino que cabe incluir también, como entendía la Sala del TSJ, cambios importantes como los que afectan a clasificaciones del suelo, sus categorías y usos, que afectan a la ordenación de núcleos rurales o reclasifican importantes ámbitos del municipio; es decir, un criterio material que no se refiere a un único tipo de alteración sino a aquellos que, aisladamente o juntas, supongan cambios de importancia, precisando también en cuanto al momento en que los cambios se pueden producir que la reiteración de la información pública es exigible tanto si las modificaciones se introducen al tiempo de la aprobación provisional como si son el resultado decidido en el acuerdo de aprobación definitiva. En este último caso, además, sería necesaria la audiencia de las Corporaciones locales afectadas.

– *SSTS de 16 de febrero, 23 y 28 marzo, 6 junio y 13 octubre 2011*, todas en el mismo sentido. Se trata de un problema que afecta o puede afectar a otras CCAA: los criterios a valorar como servicios previos en la selección del personal del Sistema Cántabro de Salud (SCS) que, como en el caso de otras muchas CCAA, es un Organismo Autónomo. Pues bien, el TS, después de subrayar “la amplitud del concepto legal de Sistema Nacional de Salud”, admite que se computen los servicios prestados en instituciones sanitarias públicas aunque dichas instituciones no formen parte del SCS. La dependencia del centro sanitario de un determinado organismo autónomo no es lo único que determina su pertenencia al Sistema Nacional de Salud. “Lo decisivo es la titularidad pública de dicho centro”, lo que supone añadir que “esa pertenencia se da, también, en los centros cuya titularidad directa corresponde a la Administración General del Estado, a la Administración General de cada una de las CCAA, a las Diputaciones y a los Ayuntamientos”; conclusión importante, que se completa con la contraria en lo que hace a los centros concertados respecto de los cuales “no se puede establecer como regla general la equiparación de todos” sino que, sin excluirla de raíz, se debe resolver caso por caso porque las diferencias con los centros públicos pueden ser grandes en cuanto a la amplitud de servicios concertados, el volumen de trabajo, el número de pacientes atendidos, los medios utilizados, y, sobre todo, las condiciones de acceso a una y otra clase de centros.

– *STS de 18 de mayo 2011*. Aborda un caso reiteradamente repetido y mencionado en los Informes de estos años pasados. En el *Informe 2007*, en efecto, aludía a la misma cuestión recordando que se trataba de algo repetido en años anteriores. Es de nuevo la impugnación por parte del Gobierno de Cantabria de varias resoluciones del Departamento de Interior del Gobierno Vasco por las que se establecen medidas especiales de regulación de tráfico en determinados días de cada año. La Sentencia citada reitera en casación una doctrina del TSJ del País Vasco y del TS según la cual el Gobierno Vasco se habría excedido en el ejercicio de sus competencias de ejecución de la legislación de tráfico, ya que la normativa estatal aplicable no permite una prohibición *general* de circulación



por una determinada parte del territorio a una específica clase de vehículos. Tras esas resoluciones anteriores, el Gobierno vasco siguió prohibiendo la circulación de ciertos vehículos utilizando una técnica diferente: en vez de una prohibición general enumeró las carreteras donde no se podría circular dejando, en teoría, unos corredores por donde sí se podría. Esa nueva resolución fue de nuevo anulada por el TSJPV al considerar que bajo otra técnica se llegaba al mismo el resultado de una prohibición general de manera que se trataba –dice ahora el TS– de “un cumplimiento meramente ‘nominal’ de la doctrina fijada por esta Sala del TS”. Se viene a decir, pues, que la enumeración de las restricciones de tráfico se lleva a cabo en términos tan amplios que, en la práctica, suponen una prohibición general. Pero el problema se repetirá porque tras la Sentencia del TSJPV de 2007, que está en el origen de la ahora comentada, el Departamento de Interior del Gobierno Vasco aprobó una nueva resolución en sentido similar a las anteriores, que nuevamente fue recurrida y nuevamente anulada por una nueva Sentencia del TSJ (*STSJ País vasco de 20 de septiembre 2007*) que reitera y reproduce textualmente los fundamentos de las anteriores. Habrá, pues, nueva Sentencia del Supremo, previsiblemente en sentido similar... En 2007 acababa yo la cita de este episodio jurisprudencial preguntándome, ¿continuará? Pues continúa y, como digo, previsiblemente continuará. Y está claro que la condena en costas obligada no es suficiente medida disuasoria...

– *STS de 17 de noviembre de 2011*. Se trata de un asunto urbanístico destacado. La Sentencia del TS desestima en casación un recurso interpuesto contra una importante Sentencia del TSJ de la que di cumplida y detallada cuenta en el *Informe 2007*. Es la STSJ de 29 de marzo de 2007, que estimó un recurso contra un Plan Parcial en el que se preveía una gran urbanización (Alto del Cuco) en la ladera de un monte. Prosperó entonces el recurso sobre la base del constatado desconocimiento de la norma de aplicación directa de protección del paisaje contenida en el art. 34 de la Ley 2/2001 de Cantabria, que reitera el análogo contenido del anterior art. 138 del Texto Refundido de la Ley del Suelo estatal de 1992. Para no ser reiterativo me remito al citado Informe de 2007 donde se destacaba la que a mi juicio era una motivación amplia y detallada de aplicación del presupuesto de hecho de la norma (edificaciones en paisaje abierto y natural cuya masa, altura y otros elementos limiten el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompan la armonía del paisaje o desfiguren la perspectiva propia del mismo) al supuesto concreto analizado. La Sentencia era muy importante porque se esforzaba en motivar la decisión con criterios que no fueran los subjetivos y personales del juez. Había, pues, que excluir el subjetivismo, los aspectos estéticos (“que la Sala lógicamente no entrará a valorar”). Por eso era también importante la respuesta del Supremo que ha sido la de desestimar el recurso y sus doce motivos y confirmar la Sentencia del TSJ en todas sus partes. Una Sentencia que –dice el TS– está “perfectamente motivada” y en la que “no existe contradicción ni incoherencia”, ni supone tampoco una solución ilógica, irracional o arbitraria.

– De la Audiencia Nacional cabe citar la *Sentencia de 17 de enero 2011*

en la que se estima parcialmente un recurso interpuesto por una Asociación ecologista contra la resolución del Ministerio de Medio Ambiente de 12 de abril 2004, que resuelve aprobar el expediente de información pública y el proyecto de construcción de abastecimiento de aguas de Santander. Se trata de una obra que trae causa de la inversión relacionada en el Anexo II de la Ley 10/2001, que aprueba el Plan Hidrológico Nacional y donde, en el listado de inversiones, consta el “Abastecimiento a Santander. Bitrasvase Ebro -Besaya-Pas.”, obra que, conforme al art. 36.3 de la citada Ley, el Gobierno desarrollaría durante el período 2001-2008 en aplicación de las previsiones establecidas en los Planes Hidrológicos de cuenca. Lo que viene a decir la Sentencia tras la prueba efectuada es que el proyecto objeto del recurso no está incluido en los anexos I y II de la Ley 6/2001, que incorpora al derecho interno la Directiva 97/11. El proyecto de abastecimiento de agua a Santander, “al no estar incluido en los citados anexos, no está sometido a una evaluación de impacto ambiental en la forma prevista en la citada Ley estatal (art. 1)”. Pero como el proyecto se ejecuta en la Comunidad Autónoma de Cantabria y en esta Comunidad estaba entonces en vigor el Decreto 50/1991, de Evaluación de Impacto Ambiental, que incluye un listado de actividades sometidas a evaluación entre las cuales está el tipo de obras contemplado en el recurso, debió realizarse estimación de impacto ambiental por la Administración del Estado “no a tenor de la Ley 6/2001 sino de la norma autonómica”. Todo ello de conformidad con la doctrina constitucional de la STC 13/1998 que señala que es conforme con el orden constitucional de competencias que la normativa confíe la evaluación del impacto ambiental a la propia Administración que realiza o autoriza el proyecto de una obra, instalación o actividad que se encuentra sujeta a su competencia.

Fue, pues, el Ministerio el que, como órgano ambiental competente, debió tramitar y aprobar la “Estimación Impacto Ambiental”, previa la preceptiva consulta al órgano ambiental de la Comunidad Autónoma. De forma que “la causa de nulidad de la resolución impugnada viene determinada por la falta actuación del órgano ambiental de la Administración Central y no por la actuación del órgano ambiental de la Comunidad Autónoma, pues su estimación de impacto no puede tener otro valor que el de mero informe a la consulta preceptiva contemplada en el citado art. 5.3 de la Ley 6/2001”.

Al mismo tiempo, la Sentencia considera que el proyecto afecta a la zona de especial protección para las aves (ZEPA) “Embalse del Ebro” y a los lugares de importancia comunitaria (LIC) “Río y Embalse del Ebro” y “Río Pas”, y, por tanto, resulta aplicable la Directiva 92/43/CEE, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, y la norma de transposición de la misma, entre las cuales está el sometimiento del proyecto a una adecuada evaluación de sus repercusiones; evaluación que a juicio de la Sala se ha llevado a cabo pero de manera manifiestamente insuficiente porque no incluye “una mínima motivación” que justifique la conclusión a que llega, ni los condicionantes incorporados. De nuevo, pues, la necesidad de una motivación suficiente.

En cuanto a algunas Sentencias del TSJ de Cantabria destacadas por una u otra razón mencionaré ahora las siguientes:

– *STSJ de 1 febrero 2011* en un asunto de urbanismo que afecta a un municipio en el que se concentra parte de las Sentencias de derribo que hay pendientes de ejecutar. La Sentencia, que trae causa de un recurso interpuesto por la misma Asociación ecologista que suele ser protagonista en estos casos, aborda la impugnación del Plan General de Ordenación Urbana de ese municipio –Argoños– con el argumento de oposición principal de que, con él, lo que se pretende es eludir el cumplimiento de una serie de sentencias dictadas por la Sala que declaran la nulidad de diversas licencias y ordenan la demolición de numerosas viviendas. La Sentencia es interesante porque, por un lado, deja claro que la Administración “goza de una discrecionalidad amplia e intensa en el ejercicio del *ius variandi* cuando se enfrenta a un nuevo planeamiento” y, por otro, analiza caso por caso los supuestos en los que pudiera producirse la alegación sostenida por la demandante. La Sala, en efecto, reitera que el municipio “cuenta con un amplio margen para elegir el modelo urbanístico que considere más conveniente, siendo ésta una valoración política sobre la configuración de la ciudad” que no tiene mayor exigencia que una “motivación adecuada, suficiente y concreta que justifique la opción y adecuación al parámetro o directriz de la ley”, como sucede en todos los casos de discrecionalidad administrativa. Esa motivación –añade, citando otras Sentencias del TS– “se torna más intensa cuando se trata de una modificación” donde importa conocer las razones de los cambios de detalle para evitar así el eventual vicio de la desviación de poder, esto es, la utilización de potestades públicas (la facultad de modificar) para fines distintos de los previstos en el ordenamiento (eludir el cumplimiento de una sentencia). De modo que, con ese criterio genérico, la Sentencia analiza cada cambio y cada situación llegando a la conclusión de que, en general, las soluciones adoptadas no suponen una solución fraudulenta y elusiva de decisiones jurisprudenciales previas. Y digo en general porque la Sentencia acaba siendo parcialmente estimatoria en la medida en que una parte del Plan sería contradictoria con el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las marismas de Santoña y Noja. Se trata, pues, de una fórmula argumentativa sumamente interesante y, a mi juicio, adecuada para llevar a cabo el contraste y en la que la motivación, como se ha visto, de nuevo, acaba siendo uno de los elementos determinantes.

– *STSJ de 17 mayo 2011* referida a la educación y, más en concreto, a la exigencia del sistema de educación no diferenciada por sexos para poder obtener el régimen de concierto. La Consejería de Educación resolvió desestimar la solicitud de acceso al régimen de conciertos educativos del segundo ciclo de Educación Infantil y no renovar el preexistente de Educación Primaria y ESO de un colegio por no impartir sus enseñanzas en régimen de coeducación. La Sentencia avala esa decisión pues, aunque admite la posibilidad legal de ese sistema de enseñanza diferenciada, afirma que tal derecho cede cuando el centro está sostenido con fondos públicos. El fundamento de la decisión es el art. 84 de la Ley orgánica 2/2006, de 3 mayo, de Educación, según el cual las Administraciones educativas “regularán la admisión de alumnos en centros públicos y privados concertados de tal forma que garantice el derecho a la educación, *el acceso en condiciones de igualdad* y la libertad de elección de centro por padres o tutores”, añadiendo en su apartado 3 que “en ningún caso habrá discrimi-

nación por razón de nacimiento, raza, *sexo*, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”.

La Sentencia cita otra del TS de 16 de abril 2008 en la que, en esencia, se viene a concluir que el derecho fundamental a crear y dirigir centros docentes no comprende el derecho de aquéllos de elegir al alumnado, al menos cuando se trata de centros sostenidos con fondos públicos. El sistema de enseñanza mixta en el caso de centros concertados –añade la Sentencia del TSJ– sería una manifestación de la competencia sobre la admisión del alumnado que corresponde a la Administración educativa que financia dichos centros concertados; esto es, formaría parte de la intervención estatal que limita el derecho de la dirección en los centros privados que reciben ayudas públicas. La citada Sentencia del TS de 16 de abril de 2008 afirma que “El sistema de educación diferenciada, en lo que se refiere a los centros concertados, no forma parte del contenido esencial del derecho a la dirección que corresponde a sus titulares como una manifestación del derecho a la libertad de enseñanza reconocida en el art. 27 CE”. Se trataría, pues, de una decisión de política legislativa en el marco de lo que la Constitución ni impone ni prohíbe, de manera que es la Ley la que concreta y opta. En este caso, la Ley aplicable es la Ley Orgánica 2/2006 que es la que introduce, precisamente, el criterio de no discriminación por razón de sexo.

La referencia a la Ley Orgánica 2/2006 es pertinente porque es la referencia esencial. Es lo que viene a decir otra Sentencia posterior del TS muy clarificadora aunque, por razones de la normativa aplicable, llega sin embargo a conclusiones diferentes a las de la de 16 abril 2008. Se trata de la STS de 24 de febrero 2010 que desestima un recurso de casación contra una Sentencia del TSJ de Castilla-La Mancha que había anulado una norma de la Junta de Comunidades que excluía de la financiación con fondos públicos a los centros que optaran por la educación diferenciada. Parecería la solución contraria a la Sentencia ahora glosada, que la cita un tanto descontextualizadamente o, al menos, sin la suficiente aclaración. El contenido de esta Sentencia TS de 2010 es muy clarificador. ¿Por qué?

Porque la solución discriminatoria –no financiar con fondos públicos a centros con educación diferenciada por sexo– es considerada inválida porque a juicio del TS en el momento de enjuiciar la norma autonómica de Castilla-La Mancha la Ley Orgánica 10/2002, entonces vigente, al regular la admisión del alumnado en los centros docentes sostenidos con fondos públicos no alude al sexo (“En ningún caso habrá discriminación en la admisión de alumnos por razones ideológicas, religiosas, morales, sociales, de raza o nacimiento”, decía el art. 72). La Sentencia dice que la educación separada por sexos era posible en España y podía ser financiada con fondos públicos “y desde luego así resultaba *hasta la derogación de la Ley Orgánica 10/2002*”; momento en que “dejó de serlo para los Centros Docentes sostenidos con fondos públicos una vez que la Ley Orgánica 2/2006 introdujo como criterio de no discriminación en el art. 84 en el proceso de admisión de alumnos el relativo al sexo imponiendo definitivamente en esos centros el criterio de la coeducación”.

Es, pues, a lo que parece, un problema de opciones legislativas diferenciadas que hasta el momento, como se ve, han cabido ambas bajo el paraguas del art. 27 CE.

– El tema de la energía eólica, al que ya me referí en informes de años anteriores (2009 y 2010) ha seguido de actualidad en 2011. No sólo desde la óptica mediática –el debate paisajístico sobre la ubicación de los aerogeneradores– y política –el debate sobre la suficiencia energética– sino también jurídica. Cabe recordar que el anterior Gobierno decidió implantar parques eólicos siguiendo un modelo relativamente original que han adoptado también luego otras CCAA. La originalidad de la norma de referencia, el Decreto 19/2009, de 12 de marzo, consiste en la previsión de una fase previa a las autorizaciones para implantar los generadores; una fase denominada concurso de “asignación de potencia eólica”. Un concurso tras el que los seleccionados podrían implantar los aerogeneradores en lugares concretos dentro de unas zonas genéricamente identificadas en las bases del citado concurso de potencia eólica. La autorización de los Parques es, pues, posterior y será esa autorización la que “se someterá al cumplimiento de la normativa ambiental vigente” (art. 8). La Comunidad Autónoma defiende la tesis de que el concurso de potencia no genera por sí mismo derecho a la implantación de los aerogeneradores y, por tanto, no precisa evaluación ambiental. Las empresas inicialmente seleccionadas necesitan para instalar los parques una nueva autorización que dependerá de la zona y del Plan energético vigente. Este Plan se someterá a la legislación de evaluación de planes y programas y cada Parque a la evaluación de proyectos. Lo que se cuestiona, pues, es si el concurso de potencia debe someterse también a evaluación ambiental. Ese cuestionamiento se llevó a cabo en dos recursos presentados por un Ayuntamiento y una organización ecologista contra la resolución que convocaba el concurso de potencia. El recurso del Ayuntamiento fue retirado cuando cambió el color político de la Corporación. El de la organización ecologista sigue su curso. La recurrente solicitó la suspensión, que fue desestimada por Auto de 13 de octubre 2010, ya citado en el Informe de ese año, y en el que indirectamente se aludía al fondo del asunto puesto que, al rechazar la suspensión, la Sala adelantaba que dicho concurso no era “para la construcción e instalación” de los Parques sino que aplicaba el Decreto 19/2009 en el que se distinguirían, como dije, dos fases. Una primera fase para adjudicar la potencia eólica y una segunda de instalación y puesta en funcionamiento de los parques eólicos, que requiere una posterior autorización administrativa con sujeción, entonces sí, “a la totalidad de la normativa medioambiental”. En consecuencia, la simple convocatoria del concurso no determina por sí misma que puedan producirse daños al medio ambiente. Y, como ya adelanté el año pasado, la Sala rechazó la suspensión al tiempo que parecía apuntar la desestimación de recurso en cuanto adelantaba la ausencia de daños al medio ambiente por la sola convocatoria del concurso de potencia. Pero esa conclusión ha variado algo en 2011. Y es que el Auto de 13 de octubre de 2010 fue recurrido en reposición; recurso que fue resuelto en sentido igualmente desestimatorio por *Auto de 24 de marzo 2011*. Y en el Fundamento último de dicho Auto se desliza una afirmación que parece orientarse en sentido distinto a la resolución que la precedía porque afirma, de pasada, que la Sala no puede dejar de resaltar que, aunque no se recurre el Decreto, sino el concurso, el objeto de éste y de aquél no es sólo la adjudicación de la potencia eólica máxima a instalar sino también, según pone de manifiesto su art. 5.3.a) “las zonas de implantación territorial de dicha potencia”. Y termina diciendo que aunque es una cuestión que no cabe resolver en sede de medidas cautelares,

hay que hacer notar “la falta de aprobación de la Evaluación Ambiental prevista en el art. 3.2.a) de la Ley 9/2006, que pudiera resultar necesaria”, remitiendo el asunto al análisis de fondo.

Hay algunas otras Sentencias de interés sobre clasificación del suelo (*STS de 10 octubre de 2011* sobre el Plan de Santillana del Mar), responsabilidad (*STSJ de 7 julio 2011*, sobre la responsabilidad concurrente), parques eólicos (*STSJ de 20 de septiembre 2011*) y otras cuestiones que no tienen una repercusión exclusiva en la Comunidad Autónoma pero cuyo relato y comentario excedería de las limitaciones dimensiones que deben tener estas páginas.

## Final

Poco más hay que añadir ahora. Los datos electorales han dado pie a la alternancia y ese es, quizá, la circunstancia más destacada. Más allá de ello y para no convertir el Informe en una mera crónica política, me he limitado a dar cuenta de las leyes más destacadas, glosando su contenido y sus potenciales problemas, y a una referencia de una selección de Sentencias que afectan a la Comunidad. Se consolida así una tendencia ya observada en años precedentes. Y es que la normalidad institucional aleja cada vez más –por fortuna– los temas morbosos o espectaculares que a veces los medios airean no siempre con fundamento, adquiriendo protagonismo las aparentemente pequeñas cuestiones jurídicas apegadas a la cotidianidad que son, sin embargo, con frecuencia, las que inciden más en la realidad y la vida de las gentes. Se trata en algún caso de normas, sí, pero, sobre todo, de las decisiones presupuestarias, los condicionantes de la crisis, las inversiones, los gestos, las políticas concretas y la ejecución de las competencias asumidas. Y con todo ello, el siempre necesario recordatorio de la coordinación interadministrativa y la cooperación en un Estado compuesto tan complejo como el nuestro. No es poco.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición del Parlamento por Grupos Parlamentarios

*Antes de las elecciones de mayo de 2011 (VII Legislatura)*

Total Diputados: 39

*Grupo Parlamentario Popular: 17*

*Grupo Parlamentario Regionalista: 12*

*Grupo Parlamentario Socialista: 10*

*Después de las elecciones de mayo de 2011 (VIII Legislatura)*

Total Diputados: 39

*Grupo Parlamentario Popular: 20*

*Grupo Parlamentario Regionalista: 12*

*Grupo parlamentario Socialista: 7*

### Cambios de Grupo Parlamentario

En mayo de 2011, con motivo de las elecciones, pero sin cambios interiores ni antes ni después.

### Estructura del Gobierno

*Antes de las elecciones de mayo de 2011 (VII Legislatura)*

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. 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

*Después de las elecciones de mayo de 2011 (VIII Legislatura)*

Presidente: D. Juan Ignacio Diego Palacios

Vicepresidenta: Dña. María José Sáenz de Buruaga Gómez

Número de Consejerías: 8

*Consejería de Presidencia y Justicia:* Dña. Leticia Díaz Rodríguez

*Consejería de obras Públicas y Vivienda:* D. Francisco Javier Rodríguez Argüeso

*Consejería de Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural:* Dña. Blanca Azucena Martínez Gómez

*Consejería de Economía, Hacienda y Empleo:* Dña. Cristina Mazas Pérez-Oleaga

*Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Urbanismo:* D. Francisco Javier Fernández González

*Consejería de Educación, Cultura y Deporte:* D. Miguel Ángel Serna Oliveira

*Consejería de Sanidad y Servicios Sociales:* Dña. María José Sáenz de Buruaga Gómez

*Consejería de Innovación, Industria, Turismo y Comercio:* D. Eduardo Carmelo Arasti Barca

## Tipo de Gobierno

*Antes de las elecciones de mayo de 2011 (VII Legislatura)*

De coalición, apoyado por los grupos parlamentarios Regionalista y Socialista



*Después de las elecciones de mayo de 2011 (VIII Legislatura)*

Monocolor (PP)

## **Cambios de Gobierno**

El producido como consecuencia de las elecciones autonómicas de mayo de 2011.

## **Investiduras y mociones de censura**

Investidura de D. Juan Ignacio Diego Palacios como Presidente de la Comunidad Autónoma de Cantabria en junio de 2011, con 20 votos favorables en la primera votación.

No ha habido mociones de censura.

## **Reuniones, debates y actividad parlamentaria**

*Antes de las elecciones de mayo de 2011 (VII Legislatura)*

Reuniones del Pleno: 8

Reuniones de la Mesa: 22

Reuniones de la Comisión de Gobierno: 9

Reuniones de la Junta de Portavoces: 11

Proyectos de Ley: 2

Proposiciones de Ley: No ha habido

Interpelaciones: 5

Mociones subsiguientes a interpelaciones: 4

Proposiciones no de Ley: 9, aprobadas: 3

Preguntas con respuesta oral en el Pleno: 53

Preguntas con respuesta oral en Comisión: 53

Preguntas con respuesta escrita: 54

Comparecencias de miembros del Gobierno ante el Pleno: 2

Comparecencias de miembros del Gobierno en Comisión: 2

Solicitudes de información y documentación: 26

*Después de las elecciones de mayo de 2011 (VIII Legislatura):*

Reuniones del Pleno: 17

Reuniones de la Mesa: 49

Reuniones de la Comisión de Gobierno: 17

Reuniones de la Junta de Portavoces: 24

Proyectos de Ley: 3

Proposiciones de Ley: No ha habido

Interpelaciones: 19

Mociones subsiguientes a interpelaciones: 17, aprobada 1

Proposiciones no de Ley: 30, aprobadas 6

Preguntas con respuesta oral en el Pleno: 148

Preguntas con respuesta oral en Comisión: 36

Preguntas con respuesta escrita: 237

Comparecencias de miembros del Gobierno ante el Pleno: 1

Comparecencias de miembros del Gobierno en Comisión: 1

Solicitudes de información y documentación: 129

### **Reforma del Reglamento del Parlamento**

No ha habido

### **Consideraciones generales**

2011 ha sido un año marcado por los procesos electorales y por la crisis económica. Los primeros se han saldado en Castilla y León con una contundente victoria del PP sobre su más directo oponente, el PSOE, circunstancia que, si bien no constituye una novedad en la Comunidad, sí lo es que el triunfo del primero se haya extendido a los diversos tipos de entes que integran la organización territorial del Estado y, además, prácticamente a toda la geografía española, con el resultado de que nunca un partido político ha recibido tanto poder de las urnas como el PP después de las elecciones autonómicas y municipales celebradas el 22 de mayo y las generales del 20 de noviembre. Más adelante, en el apartado correspondiente a “elecciones”, se ofrecen algunos datos que corroboran el predominio de este partido político en los procesos electorales realizados en Castilla y León; en este lugar, de momento, solo procede sintetizar las que pudieran considerarse como las dos máximas de la acción de gobierno que expresara D. Juan Vicente Herrera Campo en su cuarto discurso de investidura como Presidente de la Comunidad de Castilla y León: la austeridad como principio que ha de impregnar toda la actuación del sector público y el mantenimiento a toda costa de los servicios públicos esenciales, es decir, el “blindaje” de los así considerados, como son la educación, la sanidad y los servicios sociales.

La crisis económica, omnipresente en la vida cotidiana, sobre todo a causa del desempleo, bien porque muchos ciudadanos lo sufren o bien porque sienten que les puede llegar a afectar, también se ha proyectado de muchas formas en la mayor parte de las Administraciones públicas, en particular en los municipios y, dentro de estos, señaladamente, en los que son capitales de provincia debido a las dificultades para hacer frente a las obligaciones contraídas y para elaborar las cuentas anuales para 2012 sobre unas previsiones de ingresos decrecientes y unos gastos que resultan difíciles de contener.

La Administración autonómica, por su parte, desde el principio de 2011 ha tenido que afrontar las consecuencias de unos cálculos de crecimiento efectuados por el Gobierno central que después la realidad se ha encargado de contradecir, pero que, en aplicación del sistema de financiación autonómico, permitieron allegar a la Comunidad Autónoma unos ingresos que después han dado lugar a liquidaciones negativas en los años 2008 y 2009 por una cuantía cercana a los 2000 millones de euros, cuya devolución plantea muchas dificultades a la

Comunidad, por lo que solo si se hace de forma aplazada podría seguir manteniéndose su sistema prestacional, posibilidad que quizás se pueda contemplar después de las elecciones generales del 20 de noviembre de 2011 al ser objeto de estudio por parte del nuevo ejecutivo del PP la ampliación del plazo de devolución de los cinco años inicialmente previstos a diez. Otro asunto espinoso, en el fondo igualmente derivado de la escasez de recursos generados debido a la contracción económica, ha enfrentado a la Administración estatal y a la autonómica por la reclamación de 724 millones de euros por parte de la Junta de Castilla y León al Estado en aplicación del modelo de financiación de las CCAA existente, concretamente por la participación en dos de los fondos que el nuevo sistema de financiación contempla, reclamación que ha sido llevada ante el TC mediante la interposición de un recurso de inconstitucionalidad frente a los arts. 128 y 129 de la Ley 39/10, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011.

En fin, para no hacer más extensa esta referencia a las vicisitudes económicas que han ido surgiendo en el último ejercicio, anotaremos la negativa del Consejo de Gobierno de la Comunidad a aprobar el proyecto de presupuestos para el año 2012, decisión que, criticada por la oposición, se basó en la ausencia de datos fiables sobre los ingresos disponibles por la Administración autonómica, pues estos, en torno a un 70%, están condicionados por los ingresos del Estado, y las previsiones económicas que este hizo en el mes de junio fueron extremadamente optimistas en cuanto al crecimiento económico del país, por lo cual, los presupuestos que hubieran podido elaborarse a partir de los ingresos derivados de las previsiones del Estado hubieran sido absolutamente irreales; a lo cual ha de añadirse que tampoco se pudo tener en cuenta el proyecto de los presupuestos del Estado, pues el Gobierno de la Nación ni lo elevó a las Cortes para su tramitación y aprobación parlamentaria ni tampoco llegó a aprobar ninguna norma que los supliera ante la inminencia de las elecciones generales del 20 de noviembre; razones por las que el Gobierno de la Comunidad optó por no promover la tramitación parlamentaria de los presupuestos para el año 2012, a consecuencia de lo cual, con efectos de 1 de enero, quedaron prorrogados los presupuestos del año 2011 en los términos establecidos por el Decreto 71/2011, de 29 de diciembre, por el que se regulan las condiciones de la prórroga de los presupuestos generales de la Comunidad de Castilla y León para 2012.

En otro orden de consideraciones, según los datos que constan en la revisión padronal referida a 1 de enero de 2011, declarados oficiales por Real Decreto 1.782/2011, de 16 de diciembre, se confirma que el tímido repunte de la población de la Comunidad solo se mantuvo en los años anteriores a 2009, pues si en este año ya se produjo un descenso en el número de habitantes, lo mismo ha vuelto a ocurrir en el año 2010 a la vista de las cifras que constan en la mencionada revisión del padrón municipal, pues en efecto, en ella se contabilizan 2.558.463 habitantes en Castilla y León, lo que supone un descenso de 1.052 personas en relación con la población contabilizada a fecha 1 de enero de 2010.

## Actividad normativa

### *Leyes y normas con rango de Ley*

El considerable número de leyes aprobadas a lo largo de 2010, ha dado paso a un número sensiblemente inferior durante 2011. En los primeros meses de este último año, correspondientes todavía a la VII Legislatura, fueron cuatro, y en los primeros meses de la VIII, una vez constituidas las Cortes después de las elecciones autonómicas celebradas el 22 de mayo, fueron aprobadas dos. Además de las seis leyes publicadas en 2011, hay que contabilizar la aprobación de un decreto-ley.

– Ley 1/2011, de 1 de marzo, de Evaluación de Impacto de Género en Castilla y León. Con el doble apoyo competencial que proporciona el Estatuto de Autonomía a la Comunidad en los arts. 70.1.1º y 11º, al atribuirle, respectivamente, la competencia exclusiva para establecer la organización y funcionamiento de las instituciones de autogobierno y promover la igualdad de trato y oportunidades entre hombres y mujeres, la ley tiene por objeto la incorporación de la evaluación del impacto de género en todos los procedimientos de elaboración de las normas, es decir, en los de anteproyectos de ley, en los relativos a proyectos de disposiciones administrativas de carácter general y en los de aquellos planes que por su especial relevancia económica y social se sometan a informe del Consejo Económico y Social, cuya aprobación corresponda a la Junta de Castilla y León, para lo que preceptivamente se ha de elaborar un informe con la finalidad de garantizar que la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y la transversalidad de género estén presentes en todas las políticas públicas.

– Ley 2/2011, de 4 de marzo, por la que se modifica la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León y de Creación del Consejo de Cooperación Local de Castilla y León. Se trata de la primera modificación que se realiza sobre la Ley de Régimen Local de Castilla y León, reforma que afecta al régimen de las transferencias y delegaciones interadministrativas, pero que tiene como objeto prioritario adaptar dicha Ley a algunas previsiones del Estatuto de Autonomía después de la reforma de 2007, en particular mediante, por un lado, la creación, organización y dotación de un régimen de funcionamiento al Consejo de Cooperación Local de Castilla y León, previsto en el art. 51 del Estatuto de Autonomía como órgano mixto para el diálogo y la cooperación entre la Administración autonómica y las Corporaciones locales de la Comunidad; y, por otro, en la línea de lo previsto por el art. 52 del Estatuto de Autonomía, mediante el reconocimiento de la Federación de Municipios y Provincias de Castilla y León como asociación de entidades locales de implantación mayoritaria, a la que se dota de funciones específicas.

– Ley 3/2011, de 22 de marzo, por la que se reconoce como Universidad privada la “Universidad Privada Internacional de Burgos”. Con sede en la ciudad que da nombre a la nueva institución académica, se reconoce para la impartición de enseñanzas dirigidas a la obtención de títulos de carácter oficial y con validez

en todo el territorio nacional, en la modalidad no presencial, por lo que se apoya en el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

– Ley 4/2011, de 29 de marzo, de aprobación de las Directrices de Ordenación del Ámbito Subregional de la Montaña Cantábrica Central. En el marco de la legislación de ordenación territorial de la Comunidad, constituida por la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación Territorial de Castilla y León, las directrices de ámbito subregional se contemplan como instrumentos con los que se busca conseguir un doble objetivo: la consideración integrada de los recursos naturales, las infraestructuras y los equipamientos en aquellos ámbitos que precisen de un modelo de utilización racional del territorio, por un lado, y la coordinación entre planes y programas de incidencia territorial, por otro. La ordenación territorial que diseñan las directrices de ámbito subregional de referencia se proyecta sobre cincuenta municipios y cuatrocientos cinco núcleos de población de las provincias de León y Palencia, en el norte de la Comunidad y, por lo tanto en su periferia, ocupando una extensa superficie (4.825 kilómetros cuadrados), dotada de escasa población (casi 53.500 habitantes) y, por ello, con una baja densidad demográfica; en un territorio de montaña, casi en su integridad situado por encima de los 1.000 metros de altitud, que atesora muy destacados valores naturales, culturales y patrimoniales.

– Ley 5/2011, de 19 de septiembre, por la que se introducen modificaciones relativas a la organización y funcionamiento de los Consejos Consultivo y de Cuentas y al Gobierno y Administración de la Comunidad. La Ley se aprueba en cumplimiento del compromiso contraído por el Presidente de la Junta de Castilla y León en el discurso de investidura en el sentido de introducir austeridad en la gestión pública, compromiso que se traduce en la modificación del art. 15 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y Administración de Castilla y León, y, con ello, la reducción del número de consejeros y, consecuentemente, de departamentos integrantes de la Administración autonómica, que pasa a diez como máximo. También mediante la citada Ley, además de otras modificaciones, se aborda la reforma de las Leyes 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo, y 2/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo de Cuentas, en ambos casos, fundamentalmente, para reducir en dos el número de consejeros integrantes de dichos órganos.

– Ley 6/2011, de 4 de noviembre, por la que se modifica la Ley 4/2002, de 11 de abril, de Cooperativas de Castilla y León. La necesidad de la reforma legislativa que propicia la ley de referencia tiene su origen en la necesaria adecuación del ordenamiento autonómico a la legislación estatal, a su vez reformada para dar cumplimiento a las exigencias de la normativa comunitaria en lo referente a la armonización del derecho de reembolso de los socios de cooperativas con los nuevos criterios contables establecidos por el legislador estatal mediante la Ley 16/2007, de 4 de julio, de reforma y adaptación de la legislación mercantil en materia contable para su armonización internacional con base en la normativa europea, de reforma de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas.

– Decreto-ley 1/2011, de 25 de agosto, por el que se modifica el texto refundido de la Ley de Cajas de Ahorro de Castilla y León, aprobado por Decreto Legislativo 1/2005, de 21 de julio; Decreto-ley convalidado por Acuerdo de las

Cortes de Castilla y León, conforme pone de manifiesto la resolución de la Presidencia de la Institución de 14 de septiembre de 2011. El Consejo de Gobierno de la Comunidad hizo uso del decreto-ley, como instrumento de producción normativa, a causa del urgente desarrollo que precisaban algunos aspectos de la normativa básica estatal en la materia, porque, en definitiva, el Decreto-ley 1/2011 se enmarca en el proceso de desarrollo de la normativa que el Estado ha ido aprobando con carácter básico a partir del Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, así como en las necesidades que surgen por la propia evolución del sector, al estar afectado por los sustanciales cambios que producen los procesos de transformación y concentración de las cajas de ahorro.

### *Reglamentos*

En 2011, contrariamente a la tendencia de años anteriores, el número de normas reglamentarias aprobadas ha sido menor y, como en los precedentes, ha predominado la aprobación de disposiciones que, en general, no abordan el desarrollo integral de normas legales, sino más bien la regulación de aspectos específicos de alguna materia atribuida a la potestad reglamentaria de la Comunidad de Castilla y León o, en otros casos, la reforma parcial de anteriores reglamentos. De las más relevantes normas reglamentarias damos cuenta seguidamente.

De nuevo ha sido la educación el sector material en el que han sido aprobadas más disposiciones reglamentarias, materia en la que la Comunidad dispone de la competencia atribuida por el art. 73 del Estatuto de Autonomía. En particular, se trata de decretos por los que se establecen currículos formativos: Decreto 64/2010, de 30 de diciembre, por el que se establecen los currículos y se regula la prueba de acceso de carácter específico correspondiente a los títulos de Técnico Deportivo y Técnico Deportivo Superior de las Especialidades de los Deportes de Invierno; Decreto 22/2011, de 9 de junio, por el que se establece el currículo correspondiente al Título de Técnico Superior en Proyectos de Edificación; Decreto 23/2011, de 9 de junio, por el que se establece el currículo correspondiente al título de Técnico Superior en Desarrollo de Aplicaciones Multiplataforma; Decreto 24/2011, de 9 de junio, por el que se establece en currículo correspondiente al título de Técnico Superior en Procesos y Calidad en Industria Alimentaria; Decreto 25/2011, de 9 de junio, por el que se establece el currículo correspondiente al título de Técnico Superior en Dirección de Cocina; Decreto 26/2011, de 9 de junio, por el que se establece el currículo correspondiente al título de Técnico Superior en Dirección de Servicios de Restauración; Decreto 27/2011, de 9 de junio, por el que se establece el currículo correspondiente al título de Técnico en Electromecánica de Vehículos Automóviles; Decreto 28/2011, de 9 de junio, por el que se establece el currículo correspondiente al título de Técnico en Elaboración de Productos Alimenticios; Decreto 43/2011, de 14 de julio, por el que se establece el currículo correspondiente al título de Técnico Superior en Desarrollo de Aplicaciones Web; Decreto 46/2011, de 28 de julio, por el que se modifica el Decreto 62/2007, de 7 de junio, por el que se establece el currículo de las enseñanzas elementales y profesionales de danza; Decreto 50/2011, de 1 de septiembre, por el que se establece el currículo corres-

pondiente al título de Técnico Superior en Sistemas Electrotécnicos y Automatizados; Decreto 51/2011, de 1 de septiembre, por el que se establece el currículo correspondiente al título de Técnico en Instalaciones de Producción de Calor; Decreto 52/2011, de 1 de septiembre, por el que se establece el currículo correspondiente al título de Técnico en Instalaciones Frigoríficas y de Climatización; Decreto 53/2011, de 1 de septiembre, por el que se establece el currículo correspondiente al título de Técnico en Carpintería y Mueble; Decreto 54/2011, de 1 de septiembre, por el que se establece el currículo correspondiente al título de Técnico en Jardinería y Floristería; Decreto 66/2011, de 9 de diciembre, por el que se establece el currículo correspondiente al título de Técnico en Gestión Administrativa; Decreto 57/2011, de 15 de septiembre, por el que se establece el Plan de Estudios de las Especialidades de Composición, Interpretación y Musicología de las Enseñanzas Artísticas Superiores de Grado en Música; Decreto 58/2011, de 15 de septiembre, por el que se establece el Plan de Estudios de las Especialidades de Dirección Escénica y Dramaturgia e Interpretación, de las Enseñanzas Artísticas Superiores de Grado en Arte Dramático; Decreto 59/2011, de 15 de septiembre, por el que se establece el Plan de Estudios de la Especialidad de Vidrio de las Enseñanzas Artísticas Superiores de Grado en Artes Plásticas; y Orden EDU/904/2011, de 13 de julio, por la que se desarrolla el Decreto 12/2008, de 14 de febrero, por el que se determinan los contenidos educativos del primer ciclo de Educación Infantil en la Comunidad de Castilla y León y se establecen los requisitos que deben reunir los centros que impartan dicho ciclo.

En materia de ordenación del territorio, de competencia exclusiva autonómica *ex art. 70.1.6º* del Estatuto de Autonomía, el Consejo de Gobierno de Castilla y León ha aprobado el Decreto 2/2011, de 20 de enero, por el que se aprueba el Plan Regional de Ámbito Sectorial de la Bioenergía, promovido por la ya extinta Consejería de Administración Autonómica.

La protección del medio ambiente, de titularidad autonómica exclusiva de acuerdo con lo establecido por el Estatuto de Autonomía, tanto para el establecimiento de normas adicionales de protección (*art. 70.1.35º*), como para el desarrollo de las bases estatales (*art. 70.1.7º*), también ha sido objeto de atención mediante la aprobación de varios decretos, para los que, en algún caso, además de ese título competencial se ha hecho uso de otra también de titularidad autonómica (desarrollo legislativo y ejecución de la legislación del Estado en materia de montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, pastos y espacios naturales protegidos). Así, el Decreto 6/2011, de 10 de febrero, por el que se establece el procedimiento de evaluación de las repercusiones sobre la Red Natura 2000 de aquellos planes, programas o proyectos desarrollados en el ámbito territorial de la Comunidad; el Decreto 10/2011, de 17 de marzo, de atribución de funciones en materia de conservación de la naturaleza (Parque Nacional de los Picos de Europa), a la Consejería de Medio Ambiente; Decreto 11/2011, de 17 de marzo, por el que se regulan las condiciones de las subvenciones destinadas a explotación de estaciones depuradoras de aguas residuales integradas en sistemas depuración de espacios naturales; Decreto 29/2011, de 16 de junio, de adscripción al Consorcio Parque Nacional de los Picos de Europa del personal traspasado por el Real Decreto 1742/2010, de 23 de diciembre; y el



Decreto 47/2011, de 18 de agosto, por el que se regula la composición de la Junta Rectora del Parque Natural “Sierra Norte de Guadarrama”.

En materia de carreteras, de competencia autonómica según el art. 70.1.8 del Estatuto de Autonomía, para las que transcurran íntegramente por el territorio de la Comunidad, ha sido dictado el Decreto 45/2011, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Carreteras de Castilla y León, promovido por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente.

A la iniciativa de esta misma Consejería se ha debido igualmente la aprobación por el Consejo de Gobierno de la Comunidad del Decreto 65/2011, de 23 de noviembre, por el que se regula la conservación de las especies cinegéticas de Castilla y León, su aprovechamiento sostenible y el control poblacional de la fauna silvestre, norma dictada en uso de las competencias que el art. 70.1.17 atribuye a la Comunidad en materia de caza.

Para el desarrollo normativo y ejecución de la legislación del Estado sobre el régimen energético, ha sido aprobado el Decreto 55/2011, de 15 de septiembre, por el que se regula el procedimiento para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción, dictado a iniciativa de la Consejería de Economía y Empleo.

La adecuación de la normativa reglamentaria autonómica a la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los de servicios en el mercado interior, así como a la normativa estatal y autonómica dictada con rango de ley para su trasposición, está en la base, pero no solo, de las dos siguientes normas reglamentarias: El Decreto 5/2011, de 3 de febrero, por el que se modifican diversas disposiciones de carácter general en materia sanitaria, para su adaptación a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y al Decreto-ley 3/2009, de 23 de diciembre, de Medidas de Impulso de las Actividades de Servicios en Castilla y León; y el Decreto 60/2011, de 6 de octubre, por el que se modifica el Decreto 17/2003, de 6 de febrero, por el que se crean y regulan los registros de modelos y de empresas relacionadas con las máquinas recreativas y de azar de la Comunidad de Castilla y León, el Decreto 12/2005, de 3 de febrero, y el Reglamento Regulador de las Máquinas de Juego y de los Salones de Juego de la Comunidad, que en él se aprueba.

Tres normas reglamentarias de diferente rango han sido dictadas en materia electoral con objeto de regular determinadas cuestiones relativas a las elecciones a las Cortes de Castilla y León, precisamente en el entorno temporal anterior a la celebración de las mismas el día 22 de mayo. Se trata de Decreto 15/2011, de 31 de marzo, por el que se modifica parcialmente el Decreto 88/1987, de 15 de abril, en el que se regulan las características oficiales de los elementos materiales a utilizar en las Elecciones a Cortes de Castilla y León; y de las Órdenes IYJ/199 y 300, 2011, de 28 de marzo, por las que, respectivamente, se establecen las adaptaciones necesarias en el procedimiento para el ejercicio del derecho de sufragio de modo accesible en las Elecciones a las Cortes de Castilla y León de las personas con discapacidad visual, y, en segundo lugar, por la que se procede

a la creación del fichero automatizado de datos de carácter personal denominado “Voto accesible en las elecciones a las Cortes de Castilla y León”.

Promovidos por la Consejería de Familia y de Igualada de Oportunidades, y con base en la competencia exclusiva de la Comunidad, respectivamente, en materia de mediación familiar y de atención a la familia y a la juventud (art. 70.1.10 del Estatuto de Autonomía), han sido dictados el Decreto 61/2011, de 13 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 1/2006, de 6 de abril, de Mediación Familiar en Castilla y León; y el Decreto 63/2011, de 27 de octubre, por el que se regula la intervención administrativa y la organización y funcionamiento de los servicios y centros específicos destinados a menores infractores.

Con base en la competencia que atribuye a Castilla y León el art. 70.1.17 del Estatuto de Autonomía en exclusiva para disciplinar las Academias científicas y culturales que desarrollen sus actividades en Castilla y León, ha sido aprobado el Decreto 20/2011, de 19 de mayo, por el que se regulan este tipo de entidades.

A instancias de la Consejería de Economía y Empleo, por Decreto 67/2011, de 15 de diciembre, ha sido aprobado el Reglamento General de la Agencia de Innovación y Financiación Empresarial de Castilla y León, ente que había sido creado, previa extinción de la previa empresa Pública ADE Financiación, por medio de la Ley 19/2010, de 22 de diciembre.

En materia de ordenación farmacéutica, de competencia autonómica para el desarrollo legislativo y ejecución, en el marco de la legislación básica estatal, ha sido aprobado el Decreto 12/2011, de 17 de marzo, por el que se desarrolla la Ley 13/2011, de 20 de diciembre, de Ordenación Farmacéutica de la Comunidad de Castilla y León. Casi de forma coetánea fue dictada la Orden SAN/281/2011, de 18 de marzo, por la que se establece el método de medición de las distancias que deben respetar las oficinas de farmacia en la Comunidad.

Finalmente, es de interés citar el Decreto 71/2011, de 29 de diciembre, por el que se regulan las condiciones de la prórroga de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2011, cuestión a la que ya nos hemos referido en otro lugar de este informe.

## **Organización**

El contexto social y económico, como anuncia el preámbulo del Decreto 2/2011, de 17 de junio (reformado por el Decreto 4/2011, de 13 de octubre), ha determinado la reducción de la estructura orgánica básica de la Junta de Castilla y León, que ha pasado de estar integrada por doce Consejerías, a nueve, que son las que relaciona el citado Decreto de Reestructuración de Consejerías. Como consecuencia de esa reestructuración también fue necesaria la modificación de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos mediante Decreto 48/2011, de 25 de agosto, y la regulación de la gestión de los créditos presupuestarios del ejercicio 2011, así como la articulación de las competencias en materia de gestión de personal, lo que se acometió mediante el Decreto 42/2011, de 14 de julio.

Como efecto de esa reestructuración, además de las dos Vicepresidencias de la Junta, desaparecen las Consejerías de Interior y Justicia y de Administración Autonómica, así como las antiguas Consejerías de Fomento y de Medio Ambiente pasan a integrarse, con esa denominación, en una sola, permaneciendo inalterados los otros ocho departamentos, conservando, además, las denominaciones que tenían con anterioridad. No obstante, pese a que, en efecto, excepción hecha de la nueva Consejería de Fomento y Medio Ambiente, las Consejerías que permanecen no cambian de denominación, sin embargo el mismo decreto propicia una redistribución de los ámbitos competenciales que hasta el momento venían ejerciendo cuatro Consejerías.

Concretamente, la Consejería de Presidencia, cuyo titular pasa a ocupar la portavocía de la Junta de Castilla y León y la secretaría del Consejo de Gobierno, además de las competencias que tenía atribuidas, pasa a desempeñar las correspondientes a Administración local, juego, asociaciones, fundaciones y colegios profesionales, políticas migratorias, cooperación al desarrollo y justicia, todas ellas desempeñadas hasta la aprobación del decreto considerado por la Consejería de Interior y Justicia; competencias a las que añade las correspondientes a la ordenación del territorio en relación con la gobernanza, administración y servicios del territorio, que venía desempeñando la extinta Consejería de Medio Ambiente. La Consejería de Hacienda tendrá que desempeñar las competencias que tenía atribuidas y las que el Decreto de Reestructuración le atribuye en las materias de función pública, prevención de riesgos laborales, inspección y calidad de los servicios, atención al ciudadano y modernización administrativa, que desempeñaba la desaparecida Consejería de Administración Autonómica. Finalmente, la nueva Consejería de Fomento y Medio Ambiente, además de seguir gestionando las competencias procedentes de la anterior Consejería de Fomento, asume las que venía gestionado la eliminada Consejería de Medio Ambiente, excepto en lo correspondiente a la ordenación del territorio, que ha pasado, como ha sido apuntado, a ser de la competencia de la Consejería de Presidencia; además, aquella también pasa a ejercer las competencias en materia de protección civil que venía ejerciendo la extinta Consejería de Interior y Justicia.

La reestructuración administrativa ha alcanzado, igualmente, al escalón de las Viceconsejerías, no solo al verse reducido su número –pasando de seis a cuatro– sino, en algunos casos, también sus ámbitos materiales. En efecto, mediante el Decreto 3/2011, de 30 de junio, además de producirse la derogación de los anteriores Decretos 3/2003, de 9 de julio, y 3/2007, de 11 de julio, de creación de Viceconsejerías, y con ella la desaparición de las Viceconsejerías existentes hasta el momento, particularmente las de Educación Escolar, Cultura y Desarrollo Sostenible, han sido creadas las cuatro siguientes, frente a las seis anteriores. Se trata de la Viceconsejería de Administración y Gobierno del Territorio, adscrita a la Consejería de Presidencia, a la que se encomiendan las funciones en materia de administración y ordenación del territorio; la Viceconsejería de Función Pública y Modernización, dependiente de la Consejería de Hacienda, creada para gestionar las materias de función pública, prevención de riesgos laborales, inspección y calidad de los servicios, atención al ciudadano y modernización administrativa; la Viceconsejería de Política Económica, Empresa y Empleo, adscrita a la Consejería de Economía y Empleo–consejería que en la precedente

legislatura contaba con dos viceconsejerías-, para la que se reserva el desarrollo de las funciones en las materias de programación, orientación y promoción de la actividad económica, estadística pública, investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica, industria, energía, minas, comercio, ordenación ferial, artesanía no alimentaria, políticas de empleo, de economía social y formación profesional ocupacional; y, por último, la Viceconsejería de Desarrollo Rural, la cual, como en la legislatura anterior, depende de la Consejería de Agricultura y Ganadería, y se ocupa de las funciones en las materias de industrialización agraria y agroalimentaria, defensa de la calidad, comercialización agraria y asociacionismo, modernización de explotaciones, incorporación de jóvenes agricultores, cese anticipado de la actividad agraria, formación agraria, agroalimentaria y de desarrollo rural, concentración parcelaria, infraestructuras agrarias y actuaciones de desarrollo rural a través de iniciativas de Grupos de Acción Local.

Las estructuras orgánicas de las nueve Consejerías fueron establecidas por otros tantos decretos aprobados el 7 de julio de 2011, tres de los cuales –los correspondientes a las estructuras orgánicas de las Consejerías de Presidencia, Fomento y Medio Ambiente y, finalmente, Economía y Empleo– fueron modificados posteriormente por Decreto 62/2011, de 20 de octubre.

Como en ediciones anteriores de este *Informe Comunidades Autónomas* hay que dar cuenta de la creación de dos nuevos registros mediante sendas normas; se trata de la Orden IYJ/44/2011, de 18 de enero, por la que se crea y regula el Registro de Presidentes de Plazas de Toros de la Comunidad de Castilla y León, y el Decreto 69/2011, de 22 de diciembre, por el que se crea el Registro de Centros y Entidades de Formación Profesional para el Empleo de Castilla y León.

Finalmente, con incidencia en el ejercicio de las competencias por parte de determinados órganos de la Administración autonómica, el Decreto 64/2011, de 10 de noviembre, desconcentra en el Director General de Atención al Ciudadano, Calidad y Modernización, así como en la propia Dirección General, integrada en la Consejería de Hacienda, determinadas atribuciones en relación con los expedientes sobre incompatibilidades del personal al servicio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

## **Relaciones de colaboración**

### *Relaciones interautonómicas*

La colaboración interautonómica se ha situado en lugar preferente en el diseño de las estrategias a desarrollar a lo largo de recién estrenada legislatura, con la pretensión de promover una cooperación de “segunda generación” a la vista de los óptimos resultados que se han derivado de los convenios de colaboración suscritos con las comunidades autónomas limítrofes en años anteriores. Se pretende ahora, una vez que los nuevos gobiernos autonómicos surgidos de las elecciones celebradas el 22 de mayo se afiancen en el desarrollo de sus responsabilidades, no solo mantener y mejorar los pactos alcanzados, fundamentalmente suscritos para la prestación de servicios en las zonas periféricas de las comunidades autónomas limítrofes, sino ampliar la cooperación a otros asuntos,

como la creación de redes culturales, la oferta de paquetes turísticos conjuntos, proyectos de investigación compartidos...en la línea de las actuaciones que son propias de los modelos de macroregión. Como contrapunto a esa pretensión, se debe anotar que aun no se ha cerrado ningún acuerdo con la Comunidad Autónoma del País Vasco pese a los reiterados intentos que se han hecho por parte del ejecutivo de Castilla y León desde el cambio de gobierno que se produjo en esta Comunidad a raíz de las elecciones celebradas en el año 2008, intentos que parecía que podían dar sus frutos a principios del año 2011 con la firma del primer acuerdo de cooperación entre ambas comunidades autónomas en la misma dirección que los celebrados con el resto de las limítrofes, pero que finalmente se frustró por incomparecencia a última hora del representante del Gobierno vasco a causa de las diferencias que mantienen ambas CCAA en relación con el enclave de Treviño, a lo que se unió también, para justificar el desencuentro, las discrepancias surgidas en torno a la producción de vino chacolí por bodegueros burgaleses.

### *I Conferencia de Gobiernos Autonómicos*

Con antecedentes en los encuentros habidos con anterioridad entre las CCAA que realizaron la última reforma estatutaria, a los que posteriormente se fueron incorporando otras Comunidades, el 21 de marzo se celebró en Santander la denominada I Conferencia de Gobiernos Autonómicos, con la ausencia de representantes de las CCAA del País Vasco y Extremadura. El encuentro sirvió para realizar una declaración institucional en defensa del Estado de las Autonomías, en un momento en que se alzan voces que defienden la insostenibilidad de este modelo de Estado en épocas de falta de crecimiento económico; pero además en él se adoptaron sendos protocolos encaminados a impulsar actuaciones conjuntas en materia de industria y seguridad industrial, el primero, y a la mejora del transporte público a través de la incorporación de los avances tecnológicos, el segundo. De especial interés para las Comunidades de Castilla y León y Andalucía, también se acordó la creación de un grupo de trabajo para el estudio del protagonismo que deben tener las CCAA en la toma de decisiones que se adopten sobre la gestión de las cuencas de los ríos, tema sobre el que, cuando fue suscitado, planeaban las, en aquel momento, recientes STC 30/2011, de 16 de marzo, y 32/2011, de 17 de marzo, mediante las que el TC resolvió sendos recursos de inconstitucionalidad sobre las disposiciones de los Estatutos de Autonomía de Andalucía y Castilla y León que atribuían competencias legislativas y de gestión sobre las aguas de las cuencas del Guadalquivir y del Duero a dichas comunidades autónomas.

### *La colaboración con Portugal*

Las relaciones con las regiones Norte y Centro de Portugal, que se vienen manteniendo desde hace años en el marco de las denominadas comunidades de trabajo, dieron lugar a la celebración, el 15 de febrero de 2011, del V Plenario de la Comunidad de Trabajo con la Región Norte, encuentro en el que además de producirse el traspaso de la presidencia que venía ocupando Castilla y León, se

hizo un repaso de las actuaciones realizadas y de los proyectos pendientes, entre los que destacan el medio centenar que esperan financiación europea. Por otro lado, también en el marco de las relaciones de colaboración con las regiones de Portugal y en el marco de la Macroregión de Regiones del Sudoeste Europeo, que vincula a Castilla y León, Galicia y la Región Norte de Portugal, en el mes de abril se llevó a cabo una reunión en Oporto, a la que asistieron representantes de los tres miembros para tratar de poner en marcha proyectos en materia turística, mediante la promoción de rutas turísticas comunes aprovechando los bienes declarados Patrimonio de la Humanidad, la gastronomía, la enología y el turismo de salud y termal de que disponen los tres territorios.

## Conflictividad

*STC 32/2011, de 17 de marzo, resolutoria del recurso de inconstitucionalidad 1.710/2008, interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura en relación con el art. 75.1 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.* Después de los años de incertidumbre que siguieron a la impugnación del art. 75.1 del Estatuto de Autonomía, en los que el Gobierno de la Comunidad reiteradamente manifestó un interés especial en hacer efectiva la competencia que, en lo referente a la legislación y ejecución en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos de las aguas de la cuenca del Duero que tengan su nacimiento en Castilla y León y deriven a Portugal sin atravesar ninguna otra Comunidad Autónoma, atribuía a la Comunidad el citado art. 75.1 del Estatuto de Autonomía, finalmente el TC declaró la inconstitucionalidad del mismo sobre la base de razones sustantivas y formales que, en síntesis, fueron las siguientes: la invasión de las competencias que reserva al Estado el art. 149.1.22<sup>a</sup> CE para establecer el desarrollo legislativo, la ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, pues el art. 75.1 contemplaba que la Comunidad de Castilla y León asumiera las competencias legislativa y de ejecución sobre las aguas de río Duero y la parte de los tramos de sus afluentes que transcurran por el territorio de la Comunidad, lo que suponía separar la administración de aquellas aguas de las que acogen otros tramos de los mismos afluentes al discurrir por el territorio de otra Comunidad Autónoma, lo que es tanto como desconocer el concepto de cuenca hidrográfica y su unidad de gestión. Desde el punto de vista formal, el Máximo Intérprete de la Constitución también argumenta, para fundamentar la inconstitucionalidad del precepto, que el Estatuto de Autonomía no puede concretar el criterio territorial de atribución competencial que en favor del Estado establece el art. 149.1.22<sup>a</sup> CE, que es a lo que, en definitiva, conducía el art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, al permitir que la Comunidad Autónoma pudiera efectuar el desarrollo legislativo y la ejecución de los recursos y aprovechamientos de una parte de las aguas de la cuenca del Duero, en detrimento de la competencia reservada al Estado *ex art.* 149.1.22<sup>a</sup> CE. Dictada y conocida la sentencia de referencia, la reacción, más allá del acatamiento de la misma, por parte del Gobierno de la Comunidad y de destacados miembros de la oposición, fue la de no dar por perdida íntegramente la batalla, manteniendo

la conveniencia de implicar a la Administración autonómica en la gestión de las aguas de la cuenca del Duero mediante fórmulas que habría que acordar con el Gobierno de la Nación.

### *Cierre de la central nuclear de Santa María de Garoña*

La conflictividad originada por la aprobación de la Orden ITC/1785/2009, de 3 de julio, por la que se acuerda el cese definitivo de la explotación de la central nuclear de Santa María de Garoña en 2013, de la que venimos dando cuenta en los precedentes informes autonómicos de 2009 y 2010, ha tenido continuidad a lo largo de 2011, pues en un clima marcado de forma contradictoria, de una parte, por las expectativas favorables a que la central continuara funcionando más allá del año 2013, según se llegó a deducir de alguna previsión de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, y, de otra, por la catástrofe acaecida en Fukushima (Japón), fue dictada la sentencia de 30 de junio de 2011, por la que la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en la que se desestiman las pretensiones esgrimidas por once demandantes frente a la citada orden ministerial, los cuales, en diferentes recursos que finalmente fueron acumulados, esgrimieron fundamentos que no solo llegaron a ser diferentes entre sí, sino, incluso, a veces contradictorios, pues los recurrentes en algunos casos combatían el cierre de la central y en otros la prórroga del mantenimiento de la actividad hasta 2013. De todos los argumentos vertidos por el órgano judicial para desmontar la multiplicidad de cuestiones de fondo y de forma esgrimidas por los demandantes, cuestiones que la propia sala agrupa en doce motivos de impugnación, interesa destacar el énfasis que pone el órgano juzgador en la idea de que la decisión adoptada por el ejecutivo en forma de orden ministerial se enmarca dentro de un opción de política energética del Gobierno, por lo que tratándose de un acuerdo adoptado en un ámbito de decisión discrecional, con independencia de los recursos frente a la sentencia que pudieran suscitarse ante la Sala Tercera de TS, como efectivamente se han llegado a plantear, lo cierto es que el contenido de la orden ministerial podría ser revisada por el Gobierno del PP surgido de las elecciones generales del 20 de noviembre, máxime cuando, en numerosas ocasiones, destacados miembros de ese partido se manifestaron en contra del cierre en 2013 a la vista del informe emitido por el Consejo de Seguridad Nuclear que avalaba la idoneidad de la central para seguir funcionando.

### *Recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 6/2010, de 28 de mayo, de declaración de Proyecto Regional del "Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski"*

No alcanzado el acuerdo en el seno de la Comisión de Cooperación entre la Comunidad de Castilla y León y el Estado, el Presidente del Gobierno promovió la declaración de inconstitucionalidad de la ley referida en la medida en que podía vulnerar la legislación básica del Estado en materia de protección del medio ambiente y, más específicamente, el art. 50.1 de la Ley 43/2003, de Montes, en la medida en que prohíbe el cambio de uso de los terrenos forestales que hayan sufrido un incendio, al menos durante treinta años. Con la interposición del recurso, el Presidente del Gobierno invocó el art. 161.2 de la Constitución,

por lo que, una vez admitido a trámite el día 29 de marzo de 2011, se produjo la suspensión de la vigencia de los preceptos impugnados desde el mismo día en que fue interpuesto, suspensión que posteriormente el Pleno del TC, por auto de 19 de julio de 2011, acordó mantener.

*Recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 128 y 129 de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2011*

Interpuesto por el Consejo de Gobierno de Castilla y León y admitido a trámite por providencia del Pleno del TC de 18 de octubre de 2011, tiene como objeto dirimir las discrepancias manifestadas por el Gobierno de la Comunidad en relación con la regulación que respectivamente contemplan los citados arts. 128 y 129 sobre las entregas a cuenta del fondo de suficiencia global y la liquidación definitiva de los recursos del año 2009 según el actual sistema de financiación.

*Vacaciones fiscales*

Un año más hay que dar cuenta de un nuevo episodio acaecido en relación con el persistente conflicto que vienen manteniendo las CCAA de Castilla y León, La Rioja y Cantabria con los Territorios Históricos del País Vasco a causa de las normas fiscales que, año tras año, han venido aprobando las Diputaciones Forales con objeto de reducir las cargas fiscales de las empresas radicadas en dichos territorios, lo que se ha entendido por parte de las citadas comunidades autónomas que perjudicaba la implantación y mantenimiento de actividades productivas en sus propios ámbitos territoriales. En el episodio que aquí vamos a considerar no ha tenido intervención como parte procesal la Comunidad de Castilla y León, por lo que nos limitaremos a hacer una simple referencia, y ello sobre la base de la satisfacción con que han sido recibidos por el ejecutivo de la Comunidad de Castilla y León los fallos judiciales a que seguidamente aludiremos, pues en puridad, de las tres comunidades autónomas que han venido recurriendo en distintas instancias las normas forales en materia fiscal de que estamos tratando, solamente intervino la Comunidad Autónoma de la Rioja. Se trata de una sentencia dictada por la Sala Tercera del TJ de la Unión Europea el 9 de junio de 2011, por medio de la que se resuelven los recursos de casación interpuestos por los tres Territorios Históricos frente a la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas de 9 de septiembre de 2009; sentencia de casación en la que se viene a ratificar la incompatibilidad con el mercado común del régimen de ayudas establecido en favor de algunas empresas de reciente creación en Álava, en Vizcaya y en Guipúzcoa en forma de exención del impuesto sobre sociedades y se ordena su recuperación. A la mencionada sentencia hay que sumar dos más, dictadas por la misma Sala Tercera del TJ de la Unión Europea el 28 de julio de 2011 en idéntica instancia, en las cuales, respectivamente, se vienen a declarar incompatibles con el mercado común los regímenes de ayudas previstos en favor de las empresas de Álava, de Vizcaya y de Guipúzcoa, consistentes en la reducción de la base imponible del impuesto de sociedades y ordena su recuperación, así como los regímenes de ayudas previs-



tos en favor de las empresas de Álava, de Vizcaya y de Guipúzcoa en forma de crédito fiscal del 45% de las inversiones y ordena su recuperación.

*Cuatro acuerdos de la Comisión de Cooperación entre la Comunidad Autónoma de Castilla y León y el Estado para el inicio de negociaciones con el objeto de resolver discrepancias en torno a otras tantas leyes autonómicas y estatal, todos ellos publicados en el B.O.E. de 11 de abril de 2011*

Adoptados al amparo de lo establecido en el art. 33 de la Ley 2/1979, de 3 de octubre de 1979, del TC, son tres acuerdos suscritos para negociar la resolución de discrepancias habidas en relación con determinados preceptos de otras tantas leyes aprobadas por las Cortes de Castilla y León, se trata de: (1) los arts. 19, 25, 26, 27 y 56 de la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de Turismo, relativos a la libertad de establecimiento y libre prestación de servicios de la actividad turística, así como sobre la consideración de espacio turístico saturado; discrepancias que las partes consideraron solventadas mediante acuerdo de 16 de septiembre de 2011 (BOE de 7 de noviembre); (2) el art. 6.3 de la Ley 15/2010, de 10 de diciembre, de prevención de la contaminación lumínica y del fomento del ahorro y eficiencia derivados de instalaciones de iluminación, en la medida en que prevé que la zonificación establecida en el art. 6 de la citada ley sea de aplicación a los municipios de más de 20.000 habitantes; y (3) los arts. 57, 58 y 62 de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales, referentes al registro, autorización y acreditación de las entidades, centros y servicios previstos en la ley, así como a la autorización que faculta el comienzo para el funcionamiento para la prestación de servicios sociales. (4) El cuarto acuerdo se adopta por el mismo órgano para iniciar negociaciones con el fin de resolver las discrepancias manifestadas sobre los preceptos de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011, reguladores de la financiación que afecta a la Comunidad de Castilla y León, discrepancias que han dado lugar al planteamiento de un recurso de inconstitucionalidad por el Consejo de Gobierno de la Comunidad, ya admitido a trámite por el Pleno del TC según queda señalado *ut supra*.

### *Nuevamente los “papeles de Salamanca”*

El traslado de documentación y otros objetos depositados en el Archivo de la Guerra Civil de Salamanca, integrado en el Centro Documental de la Memoria Histórica, a Cataluña, en la medida en que ha continuado a lo largo de 2011, ha seguido generando posiciones encontradas entre algunos miembros de los Gobiernos estatal y autonómico. Además son destacables algunos hechos de relevancia en este tema, uno de carácter administrativo, cual es la decisión del Ministerio de Cultura de no declarar como Bien de Interés Cultural el Colegio de San Ambrosio en Salamanca y sede del Archivo, con la categoría de Monumento o Sitio Histórico, tal como había solicitado la Junta de Castilla y León, lo que hubiera supuesto un obstáculo a la salida de más documentos y objetos del mismo dada la protección que hubiera alcanzado con la declaración el edificio en su integridad, incluyendo también la documentación y el resto de objetos que alberga el edificio, decisión administrativa que, en principio, podría ser re-

currida en vía jurisdiccional una vez agotada la vía administrativa, pero que en la práctica tendría pocas posibilidades de prosperar a la vista del otro hecho relevante, de naturaleza jurisdiccional, de que se da cuenta a continuación; se trata de la STS de 2 de noviembre de 2011, por la que se estima el recurso de casación interpuesto por la Administración del Estado frente a la sentencia del TSJ de la Comunidad de Madrid, de 20 de mayo de 2010, por la que acordaba que la Administración del Estado, a través del órgano competente, debía incoar el procedimiento de declaración del inmueble como Monumento o Sitio Histórico, conforme había solicitado la Administración de Castilla y León, por lo que una vez que el Alto Tribunal ha declarado que la Administración del Estado estaba legalmente habilitada para negarse a incoar el expediente de declaración del inmueble y los documentos y demás objetos allí albergados como Bien de Interés Cultural, resulta difícil oponerse a la resolución mediante la cual la Administración estatal competente ha rechazado esa declaración. Por último, también son hechos a considerar en este lugar, por un lado, el estudio a que está sometiendo el Gobierno de Aragón la posibilidad de reclamar el regreso al Archivo de Salamanca de la documentación y objetos que, relacionados con esa Comunidad, se sospecha que, sin embargo, han sido indebidamente trasladados a Cataluña; y, por otra, la suspensión de la reunión del Patronato del Archivo que dispuso a finales de año la, entonces, Ministra de Cultura, a petición de la Consejera de Cultura de Castilla y León y del Alcalde de Salamanca, por resultar inoportuna la convocatoria después de las elecciones generales del día 20 de noviembre, pues es sabido que el PP, vencedor de las mismas, no ha mostrado su conformidad con el traslado de los documentos albergados en el Archivo de Salamanca a Cataluña; suspensión que, sin duda, evitó la decisión de efectuar nuevos traslados.

### Administración local

Además de la reforma de la Ley de Régimen Local que se lleva a cabo mediante la Ley 2/2011, de 4 de marzo, por la que se modifica la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León y de Creación del Consejo de Cooperación Local de Castilla y León, a la que ya nos hemos referido anteriormente, hay dos temas relativos al régimen local de la Comunidad que necesariamente han de tener cabida en la crónica correspondiente a Castilla y León de este *Informe Comunidades Autónomas 2011*; se trata del debate surgido en torno a la pervivencia de las Diputaciones provinciales y, sobre todo, de la propuesta realizada por la Junta de Castilla y León sobre un nuevo modelo de ordenación/gobierno del territorio en la Comunidad.

El primero surge cuando destacados dirigentes del PSOE, coincidiendo con el momento en que se estaban constituyendo los órganos de gobierno de las provincias después de las elecciones del 22 de mayo, se pronuncian a favor de la supresión de las Diputaciones provinciales, opinión que más adelante llega a mantener el propio candidato del PSOE a la Presidencia del Gobierno. Aunque no de forma unánime, se puede decir que la mayor parte de las personas de este partido que participaron públicamente en este debate se pronunciaron en este

sentido, a lo cual tampoco fueron ajenos algunos líderes de este mismo partido en Castilla y León. En sentido contrario, fueron numerosos los cargos públicos de la Administración autonómica y, sobre todo, los recién elegidos Presidentes de las nueve Diputaciones provinciales de la Comunidad, todos ellos del PP, que defendieron la necesidad de estos entes para la prestación de servicios municipales en Castilla y León, debido a las particulares condiciones demográficas de la Comunidad, caracterizada por la dispersión de la población y el elevadísimo número de municipios que la integran, aunque también se abogaba por una redefinición del papel de las instituciones provinciales que sea coherente con el Estado Autonómico.

El segundo tema que, entendemos, no se debe omitir en este informe parte del discurso de investidura del Presidente de la Junta de Castilla y León, pronunciado el 23 de junio de 2011, después de las elecciones autonómicas del 22 de mayo, aunque el asunto entonces suscitado no puede decirse que constituyera una novedad en la Comunidad, pues la reestructuración del gobierno municipal nunca ha dejado de ser una cuestión pendiente de realizar. Solamente unos datos justifican el anterior aserto: En más de noventa y cuatro mil kilómetros cuadrados se asienta una población de poco más de dos millones y medio de personas, repartidos en dos mil doscientos cuarenta y ocho municipios -desde otra perspectiva, en torno a seis mil núcleos de población diferenciados-, de los cuales el 76% de los municipios están habitados por menos de quinientas personas y solo veinticinco superan los diez mil habitantes. El compromiso anunciado por el, entonces, candidato a la Presidencia de la Junta de Castilla y León se transformó meses más tarde en una “Propuesta para iniciar los trabajos sobre un modelo de Ordenación Territorial y Gobierno del Territorio”, preparada por la Consejería de la Presidencia con el objeto de que una mesa constituida al efecto el 5 de octubre, e integrada por representantes de los grupos políticos presentes en las Cortes de Castilla y León, de los agentes sociales y de la Federación Regional de Municipios y Provincias, estudien el documento y realicen propuestas, con objeto de llegar a un acuerdo que sea la base un Proyecto de Ley de Gobernanza, Ordenación y Servicios en el Territorio para su tramitación por las Cortes. En síntesis, el documento incide en que no se suprimirán Municipios y en la necesidad de reordenar las Mancomunidades existentes de la Comunidad, que en la actualidad son doscientas treinta y nueve, en las que participan casi el 90% de los municipios (en algunos casos un municipio en más de una Mancomunidad). Para ello se promoverá el asociacionismo voluntario de municipios en un doble sentido: mediante la constitución voluntaria de Distritos de Interés Comunitario y de Áreas Funcionales.

Concebidos los Distritos como unidades territoriales básicas, podrán ser de dos tipos: los Distritos Rurales, para cuya delimitación se propone de forma indicativa partir de las Zonas Básicas de Salud Rurales, de manera que todo el territorio de la Comunidad, a excepción de los municipios de más de veinte mil habitantes, quedarían integrado en los Distritos Rurales que se constituyeran, para los que se establecerán las competencias, funciones y servicios que han de prestar; y los Distritos Urbanos, delimitados por los términos municipales de los quince municipios de más de veinte mil habitantes.

Las Áreas Funcionales se constituirán a partir de la agrupación de los Distritos de Interés Comunitario que existieran, pudiendo ser también de dos tipos: Las Áreas Estables, integradas por un Distrito Urbano y los Distritos Rurales de su alfoz; y las Áreas Estratégicas, que se podrán constituir mediante la agrupación de Distritos Rurales.

En este nuevo modelo propuesto y a falta de las muchas precisiones que resultan necesarias, se otorga un papel renovado a las Diputaciones provinciales, para las que habrá que definir sus competencias, funciones y servicios que han de prestar, ajustadas en todo caso a la tradicional cooperación económica y funcional que vienen desempeñando, aunque en el futuro, de prosperar la propuesta y transformarse en ley, adaptada a la nueva realidad organizativa protagonizada por los Distritos.

## Elecciones

### *Generales*

Acordada la disolución del Congreso de los Diputados y del Senado, y convocadas las elecciones a ambas Cámaras, mediante el Real Decreto 1329/2011, de 26 de septiembre, a diferencia de lo ocurrido en anteriores procesos electorales en los que se produjeron terribles atentados terroristas, la jornada del 20 de noviembre y las precedentes estuvieron presididas por la normalidad, por lo que el electorado en Castilla y León, como en el resto de España, tuvo muy presente la crítica situación económica que vive el país y, seguramente, valoró de forma destacada todas las opciones que concurrieron a las elecciones a partir de la confianza que generaban sus líderes y programas para salir de esa situación.

Los ciudadanos de Castilla y León con derecho a voto –1818 menos que en las elecciones de 9 de marzo de 2008– claramente se decantaron por los candidatos del PP, abundando en una tendencia que se viene manteniendo desde mucho tiempo atrás, aunque en las últimas elecciones generales, así como en las autonómicas y locales celebradas este mismo año, se ha intensificado de forma muy acusada. En efecto, con referencia exclusivamente en este momento a las elecciones generales, los resultados obtenidos por el PP se puede decir que fueron históricos en ambas Cámaras, según se deduce de los datos que se detallan a continuación.

Para la Congreso hubo treinta y dos escaños en liza, de los cuales el PP obtuvo veintiuno, superando en tres el número de diputados conseguido en 2008, frente a los cuales el PSOE obtuvo once, tres menos que en las elecciones generales anteriores, al perder más del 13,50% de los electores, frente al PP que ganó casi el 5,50%; cifras que traducidas a votos obtenidos suponen que este consiguió el apoyo de más de 800.000 votantes y el PSOE el de poco más de 440.000. Es destacable la irrupción, como tercera fuerza política de la Comunidad, de Unión, Progreso y Democracia, partido cuyos candidatos obtuvieron más de 90.000 votos, superando con ello el 6% de los emitidos al conjunto de las formaciones políticas concurrentes. También aumentaron considerablemente los votos obtenidos los candidatos de Izquierda Unida pues, al comparar los resul-

tados de estas con las anteriores elecciones generales, se advierte que han pasado de casi 42.000 a más de 85.000. En ambos casos, los resultados conseguidos por Unión, Progreso y Democracia, y por Izquierda Unida no fueron suficientes para que alguno de sus candidatos obtuviera acta de diputado.

En las elecciones para la Cámara Alta, los electores de Castilla y León también otorgaron un mayoritario respaldo a los candidatos del PP, pues estos obtuvieron en todas las provincias los tres primeros puestos, frente a los candidatos del PSOE que invariablemente consiguieron en cada una de las circunscripciones electorales el cuarto puesto. Por lo tanto, de los treinta y ocho escaños a cubrir, veintisiete los ocupan candidatos del PP y nueve del PSOE.

### *Autonómicas*

Convocadas por Decreto 1/2011, de 28 de marzo, del Presidente de la Junta, las elecciones a las Cortes de Castilla y León, permitieron ejercer el derecho al voto a 2.164.668 electores, de los cuales 114.958 residen en países extranjeros (en conjunto, 14.135 menos que en las elecciones celebradas en 2007), para la elección de ochenta y cuatro procuradores, uno más que los comicios anteriores, al haber aumentado la población de la provincia de Segovia en número suficiente para incrementar la representación de seis a siete escaños. El resultado, hecho público por Resolución de 12 de julio de 2011, de la Junta Electoral de Castilla y León, supuso un rotundo éxito para el PP, al haber obtenido sus candidatos el 51,6% de los votos, frente al 49,2 que obtuvieron en las anteriores elecciones autonómicas de 2007; en el extremo opuesto, los candidatos del Partido Socialista Obrero Español obtuvieron el 29,6% de los votos, frente al 37,7% obtenidos en las precedentes. Los anteriores porcentajes supusieron que el PP consiguiera la mayoría absoluta, con 53 escaños, frente a los 29 obtenidos por el PSOE, superándole en todas las provincias. Del resto de formaciones políticas que contendieron, dos de ellas obtuvieron un escaño cada una: Izquierda Unida que, con el 4,9% de los votos contabilizando en las nueve circunscripciones provinciales, consiguió uno por la de Valladolid, lo que ha permitido a este partido político volver a la Cámara después de dos legislaturas de ausencia; y La Unión del Pueblo Leonés que con el 8,9 de los votos obtenidos exclusivamente en la circunscripción de León, consiguió también un escaño, viendo reducida su representación en relación con los resultados obtenidos en las elecciones autonómicas anteriores, en las que obtuvo el 13,4% de los votos emitidos en la circunscripción de León, lo que le permitió estar representada por dos procuradores.

### *Locales*

En las elecciones convocadas por Real Decreto 324/2011, de 28 de marzo, pudieron ejercer el derecho al sufragio activo 2.062.123 personas, un número inferior de electores a los que pudieron hacerlo en las elecciones autonómicas pese a que, de acuerdo con los convenios suscritos con distintos países, pudieron votar los ciudadanos de estos países que residen en la Comunidad, pues, en sentido

contrario, por vez primera la legislación electoral aplicable impidió votar en las elecciones locales a españoles residentes en países extranjeros, lo que mermó sensiblemente el número de electores. En general, los resultados de las elecciones fueron claramente favorables al PP, como lo demuestra el hecho de que con casi el 50% de los votos obtenidos, en más de dos tercios de los municipios de la Comunidad consiguió la mayoría absoluta de los concejales, frente a poco más del 30% de los votos que obtuvo el PSOE. Consecuentemente, la mayor parte de los municipios más importantes de la Comunidad continúan siendo gobernados por el PP o, incluso, en algún caso se ha producido la alternancia en el gobierno en beneficio de este partido político; así, en Valladolid, Burgos, Salamanca, León, Zamora y Ávila, es el PP el que sigue gobernando después del 22 de mayo; Palencia ha pasado a ser gobernada también por este partido; sin embargo, el PSOE retiene el gobierno de Soria, con un importante incremento de votos, y de Segovia, en este caso, mediante el acuerdo con Izquierda Unida, pues ambos, el PP y el PSOE, obtuvieron el mismo número de concejales, aunque este último menos votos que el primero. Es destacable, también, la irrupción de Unión del Pueblo y Democracia en algunos grandes ayuntamientos, aunque sin posibilidad de gobernar y ni tampoco de determinar la mayoría de gobierno, como en Burgos, en que obtuvo tres concejales, y el Ávila donde consiguió cuatro. Por último, el amplio respaldo que favoreció al PP le está permitiendo gobernar las nueve Diputaciones provinciales y la Comarca de El Bierzo, en este caso por vez primera desde su constitución en el año 1991.

## Transferencias

En las dos grandes transferencias pendientes de que nos hemos ocupado en los *Informes de Comunidades Autónomas* publicados en años precedentes nada se ha avanzado, aunque ello sea debido a circunstancias diferentes en ambos casos.

### *Aguas de la cuenca del Duero*

Lo referente a la competencia asumida por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León después de la reforma de 2007 para legislar y gestionar los recursos y aprovechamientos de las aguas de la cuenca del Duero en los términos que preveía el art. 75.1 de la citada norma institucional básica, se ha visto radicalmente afectado por la STC 32/2011, de 17 de marzo, mediante la que se declara contrario al orden constitucional de reparto de competencias el precepto estatutario que proporcionaba cobertura a la correspondiente transferencia en la materia, por lo que el traspaso tantas veces reivindicado desde instancias autonómicas no podrá realizarse en los términos que habilitaba el art. 75.1 del Estatuto de Autonomía.

### *Administración de la Administración de Justicia*

Esta es la otra competencia que, como hemos señalado reiteradamente en anteriores informes, tampoco ha podido ser objeto de transferencia en el año 2011,

pues la distancia entre la Administración del Estado y la de Castilla y León en lo atinente a la valoración del coste del servicio sigue siendo insalvable, por lo que antes de terminar el año y ante la inminencia de las elecciones generales del 20 de noviembre, los responsables de la negociación por parte de la Comunidad ya daban por seguro que el asunto habría de ser tratado con el gobierno que saliera de las urnas tras las elecciones generales; es más, en esa línea se está trabajando por parte del ejecutivo autonómico, de manera que en los meses últimos del año ha sido convocada por dos veces la Comisión Asesora de Justicia de Castilla y León para tratar este asunto.

## Partidos Políticos

### *Crisis en el PSOE de León*

El Secretario Provincial del PSOE de León, también portavoz en el Ayuntamiento de León, consejero de Caja España-Duero, candidato al Congreso de los Diputados en las elecciones convocadas para el 20 de noviembre y trabajador en excedencia de la Caja España-Duero, anunció el 28 de octubre que abandonaba la política, una decisión de la que se hicieron amplio eco todos los medios de comunicación pues venía precedida de una corta, pero intensa, polémica, apenas mantenida durante los cinco días precedentes. La decisión, lógicamente, ha producido importantes consecuencias en el grupo municipal socialista del Ayuntamiento de León, del que el dimisionario era portavoz, así como, sobre todo, en la organización provincial del partido, pues la dimisión del secretario provincial, según previsión estatutaria, debe ir acompañada de toda la ejecutiva, por lo que ha de hacerse cargo de la gestión del partido en la provincia una comisión (gestora) nombrada por el Secretario de la Federación Socialista de Castilla y León hasta que se celebre el próximo congreso provincial a mediados de 2012, designación que se produjo a principios del mes de diciembre, tarea que no debió resultar sencilla debido a los enfrentamientos entre los sectores oficialista y crítico en que el partido se halla dividido.

En síntesis, los hechos que dieron lugar al abandono de la política de quien había sido también Vicepresidente de la Diputación de León y Alcalde la ciudad en dos legislaturas diferentes tuvieron su origen en su prejubilación, pactada con Caja España-Duero, en su condición de trabajador de la caja de ahorros en excedencia, debido a su condición de portavoz de su grupo municipal con dedicación exclusiva y, al parecer, al margen de un expediente de regulación de empleo, al que no podía acogerse por no tener la edad exigida, prejubilación mediante la que se le retribuyó con una cantidad superior a quinientos mil euros, sin perjuicio del resto de retribuciones a que tuviera derecho a percibir por su cargo municipal, como consejero de Caja España-Duero y, en su caso, como Diputado de obtener el acta correspondiente, pues en ese momento era candidato ya proclamado al Congreso de los Diputados. La presión durante los siguientes cinco días a aquel en que los medios de comunicación difundieron la noticia sobre la prejubilación, en plena campaña electoral, se hizo insostenible para el interesado y para su partido, pues el resto de partidos políticos denunciaron los hechos ante la opinión pública y pidieron explicaciones al interesado y a la caja

de ahorros; incluso el propio consejo de administración de la entidad financiera hizo lo mismo ante el presidente de la misma, llegando a acordar que fuera estudiada la posibilidad de resolver el acuerdo; más aun cuando buena parte de los miembros más destacados de su propio partido, con mayor o menor énfasis, calificaron la conducta del interesado de nada ejemplar en los tiempos difíciles que se están viviendo. Todo lo cual y la proximidad de las elecciones generales determinaron la decisión de abandonar la política por parte del mismo, creando con ello un problema añadido pues en ese momento, como se ha dicho, ya estaba aceptada oficialmente su condición de candidato al Congreso de los Diputados, problema que la Junta Electoral resolvió admitiendo, por un lado, la validez de las papeletas remitidas por correo y las enviadas por los votantes del CERA en las que apareciera tachado su nombre, y por otro, la impresión de nuevas papeletas en las que esta persona ya no figurara como candidato.

Más allá de las implicaciones electorales del caso, lo cierto es que, en el ámbito del funcionamiento de la caja de ahorros, el consejo de administración de la entidad se reunió el día 24 de noviembre en ausencia del interesado, todavía consejero, y en una sesión mucho menos crítica que la anterior, excepción hecha de las manifestaciones de algún consejero procedente del PP, el resto de consejeros prefirieron pasar página de un hecho que se califica por sí mismo, sin perjuicio de que Izquierda Unida denunciara los hechos ante la Fiscalía.



## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Presidenta: María Josefa García Cirac

Total Procuradores: 84

Composición por Grupos Parlamentarios:

*Grupo Parlamentario Popular: 53*

*Grupo Parlamentario Socialista: 29*

*Grupo Parlamentario Mixto: 2 (Izquierda Unida y Unión del Pueblo Leonés)*

### Estructura del Gobierno

Antes de las elecciones autonómicas del 22 de mayo:

*Presidente: D. Juan Vicente Herrera Campo*

*Vicepresidenta Primera y Consejera de Medio Ambiente: Dña. María Jesús Ruiz Ruiz*

*Vicepresidente segundo 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*

Después de las elecciones autonómicas del 22 de mayo:

*Presidente:* D. Juan Vicente Herrera Campo

*Consejería de Presidencia y Portavoz:* D. José Antonio de Santiago-Juárez López

*Consejería de Hacienda:* Dña. Pilar del Olmo Moro

*Consejería de Economía y Empleo:* D. Tomás Villanueva Rodríguez

*Consejería de Fomento y Medio Ambiente:* D. Antonio Silván Rodríguez

*Consejería de Agricultura y Ganadería:* Dña. Silvia Clemente Muncio

*Consejería de Sanidad:* D. Antonio María Sáez Aguado

*Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades:* Dña. Milagros Marcos Ortega

*Consejería de Educación:* D. Juan José Mateos Otero

*Consejería de Cultura y Turismo:* Dña. Alicia García Rodríguez

### **Tipo de Gobierno**

Mayoritario con apoyo del Grupo Parlamentario Popular (53 procuradores).

### **Composición del Gobierno**

Homogéneo. Partido Popular

### **Cambios de gobierno**

Se ha producido un cambio en el Consejo de Gobierno en 2011 con motivo de las elecciones autonómicas celebradas el día 22 de mayo de 2011.

### **Investidura, moción de censura y cuestiones de confianza**

Se ha producido la investidura de D. Juan Vicente Herrera Campos como Presidente de Junta de Castilla y León después del debate celebrado el día 23 de junio de 2011.

### **Mociones de reprobación**

No se han presentado en 2011

## Debates y resoluciones parlamentarias más importantes

– Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, instando a la Junta de Castilla y León a exigir a la Xunta de Galicia y a las compañías eléctricas la retirada de los recursos en relación con el Real Decreto 134/2010, de 12 de febrero, por el que se establece el procedimiento de resolución de restricciones por garantía de suministro y se modifica el Real Decreto 2.019/1997, de 26 de diciembre, por el que se organiza y regula el mercado de producción de energía eléctrica. En realidad, el debate se circunscribe a los recursos presentados frente al mencionado Real Decreto 134/2010 por la Xunta de Galicia ante el Tribunal de Luxemburgo, pues los instados por las compañías eléctricas ya habían sido retirados con anterioridad al debate. Contesta, en su turno de fijación de posiciones, el procurador representante del Grupo Popular, argumentando que es al Gobierno de España al que institucionalmente le corresponde velar por los intereses generales y, por lo tanto, integrar los que afectan a Galicia y a Castilla y León. Realizada la votación, la proposición no de ley fue rechazada por cuarenta y tres votos en contra, treinta y tres a favor y ninguna abstención (Sesión Plenaria celebrada el día 9 de febrero de 2011).

– Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular, relativa a renuncia de los diputados nacionales a tal condición con carácter previo a su presentación a las elecciones autonómicas. La proposición no de ley tiene por objeto promover que quien sea diputado en las Cortes Generales deba dejar su escaño antes de presentarse a las elecciones autonómicas para obtener un acta de procurador, sobre lo cual, en el correspondiente turno de fijación de posiciones, el representante del Grupo Socialista distingue entre la inelegibilidad y la incompatibilidad, para afirmar que es esto último lo que vincula a aquel diputado que obtiene un acta de procurador, por lo que no es necesario que cese en el ejercicio de diputado hasta después de ser elegido como procurador. Realizada la votación, la proposición no de ley fue aprobada por cuarenta y tres votos a favor, treinta y tres en contra y dos abstenciones (Sesión Plenaria celebrada el día 17 de marzo de 2011).

– Constitución de las Cortes de Castilla y León, Sesión Plenaria celebrada el 14 de junio de 2011 (VII Legislatura).

– Debate de Investidura a la Presidencia de la Junta de Castilla y León. En su intervención, el candidato a la Presidencia se refirió a la situación existente en la actualidad, bien diferente a la del año 2007, en que se celebró el anterior debate de investidura, debido a la dura crisis económica que se está sufriendo en España y en otros países, centrandó gran parte de su discurso en el desarrollo de los tres objetivos que propone para la VIII Legislatura: la recuperación económica y la creación de empleo, garantizar de calidad de los grandes servicios públicos que gestiona la Comunidad, y avanzar en la cohesión territorial y en el desarrollo institucional y autonómico de Castilla y León. En sus respectivos

turnos intervinieron también los representantes de los grupos parlamentarios, de cuyos discursos se puede destacar la voluntad de colaboración expresada por el portavoz del Grupo Parlamentario Socialista; las reivindicaciones de la Plataforma del 15-M expresadas por el miembro de Izquierda Unida, integrado en el Grupo Parlamentario Mixto; y la defensa del leonesismo que hizo el otro miembro de este mismo grupo parlamentario. Realizada finalmente la votación, el resultado de la misma fue el siguiente: votos emitidos, ochenta y cuatro; favorables a la propuesta, cincuenta y tres; en contra, treinta y uno; abstenciones, ninguna. Consecuentemente, superado los votos favorables a la propuesta (la mayoría absoluta requerida de cuarenta y dos votos), quedó investido de la confianza de la Cámara D. Juan Vicente Herrera Campo (Sesión Plenaria celebrada el día 23 de junio de 2011).

– Pregunta Oral ante el Pleno formulada por el procurador Sr. González Suárez (Grupo Parlamentario Mixto, Izquierda Unida) sobre ¿cómo se va a mantener la promesa de no recortar los servicios públicos básicos en esta nuestra Comunidad?, a la cual contesta el Presidente del Consejo de Gobierno que, sin subir los impuestos, con austeridad y priorizando el destino del gasto en mantener los grandes servicios públicos que presta la Administración autonómica (Sesión Plenaria celebrada el día 13 de septiembre de 2011).

– Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular, instando a la Junta de Castilla y León a requerir al Gobierno de España la restitución de la deducción en el IRPF por inversión en vivienda habitual y la aplicación del tipo de 4% en el IVA aplicado a la compraventa de viviendas para su uso como vivienda habitual. Después de las intervenciones en sus respectivos turnos por parte del proponente y de los representantes del Grupos Socialista y Mixto (Izquierda Unida), la Proposición no de Ley fue apoyada por los procuradores del Grupo Parlamentario Popular, arrojando la votación el resultado siguiente: votos emitidos, setenta y ocho; votos a favor, cincuenta y uno; votos en contra, veintisiete (Sesión Plenaria celebrada el día 14 de septiembre de 2011).

– Informe anual del Procurador del Común correspondiente al año 2010 (Sesión Plenaria celebrada el día 27 de septiembre de 2011).

– Pregunta Oral ante el Pleno formulada por el procurador Sr. López Águeda, del Grupo Parlamentario Socialista, relativa a si la Junta de Castilla y León va a promover la reforma de los impuestos de patrimonio, de sucesiones, de la renta de las personas físicas y de actos jurídicos documentados. Contesta el Presidente, Sr. Herrera Campo, en el sentido de que no es el momento de reformar la estructura impositiva de la Comunidad (Sesión Plenaria celebrada el 10 de octubre de 2011).

– Interpelación formulada a la Junta de Castilla y León por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa a la política general en materia de universidades, publicada en el Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León, número diecinueve, de cuatro de octubre del dos mil once. Contesta en sus respectivos turnos el Consejero de Educación y afirma que pese a las dificultades de carácter presupuestario por las que está atravesando, al igual que el Estado y el resto de Comunidades Autónomas, la de Castilla y León, con el esfuerzo de todos y no sin sacrificios, se va a garantizar la estabilidad en el empleo del personal docente e investigador, así como el de servicios; las ayudas al estudio que disfrutaban los alumnos y, en general, la actividad docente e investigadora que desarrollan las universidades (Sesión Plenaria celebrada el día 10 de octubre de 2011).

– Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular, instando a la Junta de Castilla y León a requerir del Gobierno de la Nación a que declare la necesidad de revisar las condiciones previstas en la Ley 22/2009, de Financiación de las Comunidades Autónomas, para la devolución de las liquidaciones negativas de los ejercicios presupuestarios del dos mil ocho y dos mil nueve, ampliando el plazo de devolución a diez años. En sus respectivas intervenciones en representación de los Grupos Parlamentarios Popular (proponente), Mixto (Izquierda Unida) y Socialista (estos últimos para fijar las respectivas posiciones de sus grupos) entablan un debate no solo sobre los que es objeto de la proposición no de ley, sino también sobre la decisión del ejecutivo autonómico de no presentar el anteproyecto de presupuestos para 2012 por no contar con la información que ha de suministrar el Gobierno de la Nación, debate al que se suma, por alusiones, la Consejera de Hacienda para exponer las razones por las que, a su juicio, sería una irresponsabilidad promover la aprobación de los presupuestos de la Comunidad para 2012 sin contar con las previsiones de ingresos que tiene que facilitar el Gobierno central. Realizada la votación se contabilizaron ochenta y un votos emitidos, de los cuales cincuenta y dos fueron a favor y veintinueve en contra (Sesión Plenaria celebrada el día 11 de octubre de 2011).

– Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, instando a la Junta de Castilla y León a aumentar la progresividad fiscal mediante las modificaciones normativas necesarias en la regulación de los tributos cedidos. Como había ocurrido en el debate derivado de una proposición no de ley presentada y debatida en la misma sesión plenaria, tanto el proponente como los procuradores en sus respectivos turnos de fijación de posiciones (a excepción de la intervención del procurador adscrito al Grupo Parlamentario Mixto, de Izquierda Unida), más que sobre tema el referente a la proposición no de ley, debatieron sobre la decisión del Gobierno autonómico de no presentar ante las Cortes de Castilla y León el proyecto de presupuesto para el año 2012, decisión sobre la que se dieron fundamentos contradictorios por los distintos portavoces, en la línea de lo expresado en el debate habido sobre la Proposición no de Ley número 33, de la que ya se ha dado noticia. Realizada la votación, el recuento de votos arrojó el siguiente resultado: Votos emitidos, ochenta; votos a

favor, treinta y uno; votos en contra, cuarenta y nueve (Sesión Plenaria celebrada el día 11 de octubre de 2011).

– Pregunta Oral ante el Pleno formulada por el procurador, señor López Águeda, del Grupo Socialista, sobre la falta de presentación del proyecto de presupuestos para la Comunidad por parte del Consejo de Gobierno para el año 2012 antes del 15 de octubre de 2011, tal como impone el artículo 89 del Estatuto de Autonomía. Contesta el Presidente de la Junta de Castilla y León señalando que el Gobierno de la Nación no ha cumplido con su obligación de presentar unas previsiones de ingresos creíbles para el próximo ejercicio económico pues las cifras manejadas en el mes de julio son absolutamente irreales, por lo que no se puede partir de ellas para confeccionar un presupuesto que no va a contar, según pronostican todos los analistas, con el nivel de ingresos anunciados por el Gobierno de la Nación, circunstancia que resulta capital, toda vez que el 70% de los ingresos de la Comunidad proceden de los ingresos del Estado (Sesión Plenaria celebrada el día 25 de octubre de 2011).

– Pregunta Oral ante el Pleno formulada por el procurador, señor González Suárez, del Grupo Mixto (Izquierda Unida) sobre si desde la Junta de Castilla y León se van a exigir responsabilidades civiles y penales por los beneficios que han obtenido algunos miembros de consejos de administración de las cajas de ahorro radicadas en la Comunidad mediante préstamos y cuantiosas retribuciones. Contesta el Presidente de la Comunidad haciendo referencia al carácter predominantemente privado de las cajas de ahorro y a las escasas facultades que ostenta la Junta de Castilla y León en relación al control sobre su gestión, aludiendo a los mayores controles que debe realizar el Banco de España, lo cual no impide que la Junta de Castilla y León haya puesto en marcha medidas para garantizar la transparencia y haya recabado información en aquello que puede hacer de acuerdo con sus competencias (Sesión Plenaria celebrada el 25 de octubre de 2011).

– Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular, para que las Cortes de Castilla y León manifiesten su oposición a la propuesta de reforma de la Política Agraria Común e insten a la Junta de Castilla y León a requerir del Gobierno de España la adopción de una clara y firme posición de Estado sobre esa reforma. Después de un extenso debate en el que intervienen en sus correspondientes turnos los representantes de los grupos parlamentarios popular, socialista y mixto (Izquierda Unida), el representante del grupo parlamentario popular propone una enmienda transaccional a la proposición no de ley inicialmente presentada, cuyo contenido es el siguiente: “Las Cortes de Castilla y León, manifestado su oposición a la propuesta de reforma de la Política Agrícola Comunitaria presentada por la Comisión Europea el pasado doce de octubre, instan a la Junta de Castilla y León para que requiera del Gobierno de la Nación para que, sobre la base de la posición pactada el diecisiete de octubre de dos mil uno con las Comunidades Autónomas y los representantes del

sector agrario, establezca las alianzas con otros Estados miembros de la Unión Europea que defiendan intereses comunes a los de España”. La propuesta fue aprobada por la unanimidad de la Cámara (Sesión Plenaria celebrada el 26 de octubre de 2012).

– Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular, instando a la Junta de Castilla y León a que requiera al Gobierno de la Nación a que convoque, con carácter urgente, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, al objeto de que se concrete la información que posibilite la elaboración de los Presupuestos de la Comunidad para el año 2012. La proposición no de ley trae causa en un amplio debate suscitado en distintos foros acerca de la decisión de la Junta de Castilla y León de no presentar ante las Cortes el proyecto de presupuestos de la Comunidad para el año 2012 ante la falta de información fiable transmitida por el Gobierno de la Nación sobre los ingresos que de forma realista pudiera contar aquella en el citado año 2012. A esta proposición no de ley se opone el representante del grupo parlamentario socialista y el representante del grupo mixto (Izquierda Unida) manifiesta que tampoco la va a apoyar. Finalmente, realizada la votación, la proposición no de ley fue aprobada por cincuenta votos a favor, veintiocho en contra y dos abstenciones (Sesión Plenaria celebrada el 26 de octubre de 2011).

– Pregunta Oral ante el Pleno, formulada por el procurador, Sr. López Águeda, del Grupo Parlamentario Socialista, sobre si la Junta de Castilla y León mantiene su agenda de prioridades, qué prioridades mantiene y cuál será la hoja de ruta con este nuevo Gobierno que habrá en Madrid después de las elecciones del pasado 20 de noviembre, haciendo una detallada relación de aquellas obras públicas, transferencias o nivel de financiación que ha sido objeto de reivindicación a lo largo de los últimos años. Contesta el Presidente de la Junta de Castilla y León y afirma que se exigirá el cumplimiento de aquello que figura en el programa electoral con que concurrió el Partido Popular a las pasadas elecciones generales (Sesión Plenaria celebrada el 22 de noviembre de 2011).

– Interpelación formulada a la Junta de Castilla y León por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa a política general en materia de atención socio-sanitaria. Interviene la Consejera de Familia e Igualdad de Oportunidades para señalar las actuaciones que se vienen realizando fundamentalmente en los ámbitos de la dependencia, la atención temprana y la atención a personas con enfermedades mentales. En su turno de réplica la procuradora interpelante manifiesta sus discrepancias sobre el funcionamiento real de los sistemas de atención expuestos por la señora Consejera (Sesión Plenaria celebrada el día 22 de noviembre de 2011).

– Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, instando a la Junta de Castilla y León a realizar o impulsar las reformas necesari-

rias a fin de que se pueda hacer pública la información relativa a las percepciones devengadas por los componentes de los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros con sede social en Castilla y León y otros extremos. Después de las intervenciones del proponente y de los portavoces de los demás grupos parlamentarios, se somete a votación, como nuevo texto fruto de la transacción, el siguiente: “Las Cortes de Castilla y León instan a la Junta de Castilla y León a impulsar las reformas normativas necesarias para que la Administración Regional pueda exigir a las Cajas de Ahorro de la Comunidad la misma información que la Comisión Nacional del Mercado de Valores exija para las instituciones que emiten valores a negociación en los mercados oficiales. Y, asimismo, para que se dé la necesaria publicidad a dicha información en los mismos términos de transparencia y protección de datos que exija la normativa estatal”, texto que es aprobado como proposición no de ley por la totalidad de los procuradores presentes (Sesión Plenaria celebrada el 23 de noviembre de 2011).

– Pregunta oral ante el Pleno formulada por el procurador, Sr. López Águeda, sobre la realización de recortes en el funcionamiento de los grandes servicios públicos en Castilla y León, ejemplificando con tres casos ocurridos en educación, sanidad y servicios sociales. Responde el Presidente de la Junta de Castilla y León afirmando que no prevé la realización de recortes lineales y, por el contrario, mantiene la prioridad de la sanidad, la educación y los servicios sociales (Sesión Plenaria celebrada el 29 de noviembre de 2011).

– Interpelación formulada a la Junta de Castilla y León por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa a política general en materia de desarrollo sostenible y cambio climático. Interviene el Consejero de Fomento destacando que la política general en materia de desarrollo sostenible de la Junta de Castilla y León se articula a través de la Estrategia Regional de Desarrollo Sostenible, aprobada a finales del año dos mil nueve e invitando al interpelante y a su grupo parlamentario a trabajar en la elaboración del Plan de Residuos de Castilla y León que se está llevando a cabo (Sesión Plenaria celebrada el 29 de noviembre de 2011).

– Moción presentada por el Grupo Parlamentario Mixto, relativa a política general de la Junta de Castilla y León en relación al sector financiero en Castilla y León, consecuencia de la interpelación formulada por dicho Grupo Parlamentario, sustanciada en la Sesión Plenaria de veintidós de noviembre del dos mil once. La moción presentada por el procurador miembro de Izquierda Unida tuvo el apoyo del Grupo Socialista y fue objeto de una enmienda *in voce* por parte del representante del Grupo Popular. Finalmente, aceptada la enmienda por el proponente de la moción, las Cortes aprobaron por unanimidad el siguiente texto: Las Cortes instan a la Junta de Castilla y León a atender en el marco de las obligaciones que dimanen del Estatuto de la Autonomía y del Reglamento de las Cortes de Castilla y León las solicitudes de documentación y comparecencia que se le formulen por parte de los Grupos Parlamentarios



respecto de la evaluación de la actividad de los instrumentos financieros con los que cuenta la Comunidad, y su planificación futura; a solicitar de las Cajas de Ahorro con sede social en Castilla y León el inventario actualizado de bienes y derechos afectos a su obra benéfico y social; y a promover en el ámbito de sus competencias la defensa de dichos bienes y su afección a su función benéfico-social en la Comunidad Autónoma de Castilla y León (Sesión Plenaria celebrada el día 30 de noviembre de 2011).

### **Instituciones similares al Defensor del Pueblo, Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y otros**

#### *Procurador del Común*

En su informe anual, presentado ante las Cortes de Castilla y León el día 27 de septiembre de 2011, el Procurador del Común aludió al número decreciente de quejas recibidas a lo largo del año 2010, e incidió en la satisfacción que le producía la culminación de las obras de remodelación del edificio destinado a la Institución, así como en la necesidad de adecuar su ley reguladora al Estatuto de Autonomía una vez reformado en 2007. En las correspondientes intervenciones, los portavoces de los Grupos Parlamentarios alabaron la tarea realizada por el Procurador del Común y manifestaron su deseo de que, en épocas de restricciones presupuestarias, la Institución pueda seguir desarrollando su función de acoger las quejas de los ciudadanos frente a los incumplimientos de las Administraciones públicas. Precisamente, en cuanto a la actividad desplegada por el Procurador del Común durante el año 2011, se advierte un apreciable aumento de las quejas presentadas en el año 2011, al pasar de las 2400, lo que supone más de un 12% en relación con el año anterior, lo que puede ser una más de las consecuencias, aunque sea indirecta, de la severa crisis económica que se está padeciendo. Las tres materias en las se recibieron más quejas son las siguientes: la actuación de las Corporaciones locales con casi cuatrocientas, seguidas de las referidas al medio ambiente y fomento, en ambos casos más de trescientas cincuenta, y, en tercer lugar, la función pública, materia en la que se han contabilizado por encima también de las trescientas quejas. Atendiendo a la procedencia de las mismas, los ciudadanos de la provincia de León siguen siendo, con bastante diferencia, los que más acuden al Procurador del Común, seguidos de los de Burgos y los de Valladolid, procedencia que no guarda una relación directa con la población de las tres provincias consideradas. También de oficio fueron iniciadas casi cuarenta actuaciones.

#### *Consejo Económico y Social*

A lo largo de 2011, la actividad de este órgano se ha centrado en la emisión de los siguientes informes: (1) Anual sobre “La situación económica y social en Castilla y León”, aprobado por unanimidad, excepto en las recomendaciones, en relación con las cuales se presentaron dos votos particulares. (2) Los Previos sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento General de la Agencia de Innovación y Financiación de Castilla y León; sobre el

Anteproyecto de Ley de Medidas Financieras de Castilla y León para 2012; sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 4/2002, de 11 de abril, de Cooperativas de Castilla y León; sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 1/2006, de 6 de abril, de Mediación Familiar; sobre el Proyecto de Decreto por el que se regula la intervención administrativa en materia de menores infractores y la organización y funcionamiento de los servicios administrativos y de los centros específicos para la ejecución de medidas de conformidad con la legislación reguladora de la responsabilidad penal de los menores; sobre el Anteproyecto de Ley de Centros Museísticos de Castilla y León; sobre el Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 12/2005, de 3 de febrero, y el Reglamento regulador de las máquinas de juego y de los salones de juego de la Comunidad de Castilla y León, que en él se regula; y sobre el Anteproyecto de Ley de la Ciudadanía Castellana y Leonesa en el Exterior. (3) A Iniciativa Propia sobre “El sistema educativo universitario en Castilla y León (con especial referencia al sistema público)”, sobre “La evolución de la inserción laboral de las mujeres en Castilla y León” y sobre “Veinte años de Informes Anuales del Consejo Económico y Social de Castilla y León”.

### *Consejo Consultivo*

La Ley 5/2011, de 19 de septiembre, aporta algunas modificaciones en la organización y funcionamiento del Consejo Consultivo, ley que se aprueba en cumplimiento del compromiso contraído por el Presidente de la Junta de Castilla y León en el discurso de investidura con la necesidad de introducir austeridad en la gestión pública, y que se traduce en relación con el órgano que nos ocupa especialmente en la modificación de la Ley 1/2002, de 9 de abril, que lo regula, con objeto de reducir el número de consejeros integrantes del mismo, pasando de cinco a tres, manteniéndose en todo caso la facultad de las Cortes de Castilla y León de elegirlos, y perdiendo, sin embargo, el Consejo de Gobierno la prerrogativa que se le venía reconociendo de nombrar a dos consejeros más. A la vista de los dictámenes emitidos, la actividad realizada por el citado órgano consultivo se ha mantenido en las cifras de años anteriores, un total de 1634, de los cuales son destacables los evacuados en relación con los anteproyectos de ley por el que se modifica la Ley 4/2002, de 11 de abril, de Cooperativas de Castilla y León; de Presupuestos Generales de la Comunidad para el año 2012; de Medidas Financieras de Castilla y León para 2012; de aprobación de las Directrices de Ordenación de Ámbito Subregional de la Montaña Cantábrica Central de Castilla y León; y, finalmente de centros Museísticos de Castilla y León; así como los siete emitidos sobre otros tanto proyectos de decretos y el referente a la procedencia de la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 39/2010, de 22 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011. El resto de informes elaborados a lo largo del año han versado sobre contratación administrativa, régimen local, expedientes de revisión de oficio, de recursos extraordinarios de revisión y de transacciones judiciales o extrajudiciales, correspondiendo nuevamente el mayor número de los emitidos a expedientes de responsabilidad patrimonial de la Administración.

*Consejo de Cuentas*

La Ley 5/2011, de 19 de septiembre introdujo algunas reformas en la Ley 2/2002 de 9 de abril, reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León, lo que ha supuesto, fundamentalmente, la reducción de los miembros del pleno de la institución, al pasar de cinco a tres consejeros, cuyo nombramiento sigue correspondiendo a las Cortes de Castilla y León. El Plan Anual de Fiscalización para el ejercicio 2011 fue presentado por el Consejo de Cuentas a las Cortes de Castilla y León el día 28 de octubre de 2010, y la Cámara legislativa, a través de la Comisión de Hacienda, lo aprobó (el 17 de diciembre) según declara la Resolución de la Presidencia de las Cortes de 20 de diciembre de 2010, la cual, junto al plan anual propiamente dicho, fue publicado en el BOCyL nº 5, de 10 de enero de 2011.

### Consideraciones generales

Probablemente el año 2011 se recordará en Castilla-La Mancha como aquel en el que ha tenido lugar el cambio político más relevante desde el origen de la Comunidad Autónoma, mientras la crisis económica obligaba a adoptar las medidas de austeridad más estrictas.

Comenzando por lo primero, cabe destacar que Castilla-La Mancha era, hasta este año, la única Comunidad en la que un mismo partido había obtenido siempre mayoría absoluta, y por tanto gobernado cómodamente (en Andalucía y Extremadura hubo legislaturas en las que ningún partido había obtenido esa mayoría absoluta). El cambio, por tanto, ha sido radical, pues en 2011 ha sido precisamente el otro partido el que ha obtenido esa mayoría absoluta tras una clara victoria electoral. Se inaugura así una nueva etapa, bajo la presidencia de María Dolores de Cospedal, que se ha convertido en la tercera persona que encarna la presidencia regional, después de José Bono (1983-2004) y José María Barreda (2004-2001). Como es lógico, este cambio de partido y de persona ha conllevado muchos otros en el Gobierno, la Administración, y las políticas y medidas adoptadas.

En lo relativo al segundo aspecto, es decir, a la crisis económica, hay que destacar que en Castilla-La Mancha se ha manifestado de forma particularmente intensa en aspectos como el desempleo, la deuda o el déficit, en el que se han alcanzado las cifras más elevadas del país. La situación ha obligado a medidas de austeridad, muy especialmente en el gasto público, que si bien ya se habían comenzado a emprender por el Gobierno anterior a las elecciones autonómicas, han cobrado otra dimensión a partir de la asunción del Gobierno por el PP. La reducción de los altos cargos de la Administración ha sido superior al 50%, y en algunos casos, como los delegados de la Junta, su número ha quedado reducido a una sexta parte del anteriormente existente (pasando de más de treinta, a uno solo por provincia), con un ahorro estimado de más de 12 millones de euros. Las restricciones afectan a todos los sectores de la Administración y a toda la financiación pública. Se suprimen el Defensor del Pueblo y el Consejo Económico y Social. La reducción de los liberados sindicales ha implicado, según el Gobierno, un ahorro de más de 23 millones. Se ha procedido a la subasta de buena parte de los coches de lujo empleados por el anterior Gobierno, así como de diversos inmuebles. En el segundo paquete de medidas se anuncia la reducción del sueldo de los funcionarios en un 3%.

Un conjunto de medidas, contenidas en dos “Planes de Garantía de los Servicios Sociales Básicos”, que, con independencia de la valoración que se quiera hacer, suponen el mayor esfuerzo de ahorro en gasto público desde la existencia de la Comunidad Autónoma, y que el Gobierno ha tratado de hacer compatibles con el mantenimiento de los niveles de prestación en los servicios públicos esenciales, como Educación y Sanidad, con ampliación de horarios para profesores, o la búsqueda de fórmulas de gestión público-privadas en la Sanidad. Se mantienen también los Centros de la Mujer y las Casas de Acogida. Por lo demás, las medidas de austeridad se han combinado con otras para incentivar la actividad económica, siendo en este aspecto especialmente destacable la aprobación de la Ley de Emprendedores autónomos y PYMES.

Por supuesto, esta coyuntura ha marcado en buena medida toda la actividad normativa e institucional, como veremos con más detalle.

### Actividad normativa

Las Cortes de Castilla-La Mancha han aprobado en 2011 quince leyes, lo que supone una cifra intermedia si la comparamos con las de los últimos años. Como sucede siempre en los años electorales, una mayoría de ellas (en este caso, once) se han aprobado en el final de la legislatura previa a las elecciones, mientras que son menos (aunque de gran importancia) las que han sido objeto de aprobación desde el inicio de la recién estrenada VIII Legislatura. Por descontado, a las leyes hay que añadir algunos decretos con importante contenido normativo, debiendo destacarse este año los que establecen la nueva estructura del Gobierno y de la Administración regional.

#### *Normas institucionales y administrativas*

Como puede comprenderse en un año en el que las elecciones han implicado no solo un nuevo Gobierno, sino el cambio en el signo político del mismo, las normas aprobadas en este terreno han sido numerosas, destinándose buena parte de ellas a dar forma a la nueva estructura institucional y administrativa, aplicando el principio de extrema austeridad y reducción máxima del volumen del sector público. Dada la trascendencia del cambio producido tras las elecciones, en este como en los demás apartados vamos a separar las normas aprobadas en el final de la VII Legislatura, y las que se han adoptado ya en la VIII Legislatura.

#### *VII Legislatura*

*Función Pública.* Una de las normas legislativas más importantes de año es la Ley 4/2011, de 10 de marzo, de Empleo Público de Castilla-La Mancha, que viene a sustituir la anterior regulación autonómica, dispersa en diversas leyes, y adecuarla a la Ley estatal 7/2007, de 12 de abril, que aprobó el Estatuto Básico del Empleado Público. La Ley contiene 163 artículos, organizados en doce

títulos, además de diecisiete disposiciones adicionales, catorce disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y trece finales.

No es posible llevar a cabo en este lugar un análisis exhaustivo de esta Ley, cuyas pretensiones de globalidad en la regulación son manifiestas. Cabe destacar la regulación de los principios y requisitos de acceso al empleo público en Castilla-La Mancha, las normas específicas para el acceso al empleo público de nacionales de otros Estados, y sobre todo una regulación detallada del acceso de personas discapacitadas, para las cuales se reserva un 7% de las plazas en las ofertas de empleo público. Igualmente es de interés la regulación de los nuevos sistemas de carrera y promoción profesional, provisión de puestos de trabajo y movilidad; la ley establece un nuevo instrumento, que es la evaluación del desempeño, que será decisiva en la obtención individual de cada tramo del nuevo sistema de carrera horizontal, que permitirá ascender de nivel sin cambiar de puesto de trabajo.

*Colegios oficiales.* Hay que mencionar la Ley 2/2011, de 10 de febrero, de creación del Colegio Oficial de Terapeutas Ocupacionales de Castilla-La Mancha. El nuevo colegio es creado para posibilitar que estos profesionales, que están reconocidos como sanitarios por la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de las Profesiones Sanitarias, puedan organizarse y defender mejor sus intereses. Como todos los colegios profesionales, se configura como corporación de Derecho Público, con personalidad jurídica propia.

*Consejo del Agua.* La Ley 8/2011, de 21 de marzo, del Consejo del Agua de Castilla-La Mancha. El mismo se configura como órgano consultivo y de participación en materia de agua, añadiéndose a la Agencia del Agua que había sido creada por Ley 6/2009, de 17 de diciembre, como órgano estrictamente administrativo. Por esta razón se busca una amplia composición, quedando el Consejo adscrito a la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha. Entre sus competencias están las de informar las disposiciones generales en materia de agua que se propongan al Consejo de Gobierno para su aprobación; informar los planes y proyectos de interés regional que afecten sustancialmente a los usos de agua; plantear iniciativas para el uso racional y la mejora de la calidad del agua; atender las consultas y emitir informes, o participar en la planificación hidrológica que realice la Administración del Estado.

*Entidades locales.* Hay que mencionar la Ley 10/2011, de 21 de marzo, por la que se modifica la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha. La reforma afecta al Fondo Regional de Cooperación Local, cuyo ámbito se limita al impulso de las actuaciones de inversión en obras y equipamientos de competencia local, ajustando los porcentajes de reparto del Fondo a la dotación presupuestaria resultante. El 90% del Fondo se destina a Municipios y Entidades inferiores al Municipio, el 7% a Mancomunidades y el 3% restante se reserva para atender actuaciones urgentes o imprevistas.

### *VIII Legislatura*

*Defensor del Pueblo y Consejo Económico y Social.* Dos de las leyes más importantes del año han implicado la supresión de estas instituciones, en cumplimiento del programa del PP. Han sido, de hecho, las dos primeras leyes aprobadas por la mayoría absoluta, aunque en ambos casos sin el apoyo del Grupo Socialista. De hecho, este presentó una enmienda a la totalidad al proyecto de Ley que suprimiría el Defensor del Pueblo, con un texto alternativo. Por lo demás, en ambos casos hubo alegaciones contrarias de los representantes de las instituciones que habrían de suprimirse.

En cuanto a las leyes que finalmente llevan a cabo tal supresión, han sido la Ley 12/2011, de 3 de noviembre, de supresión del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha, y la Ley 13/2011, de 3 de noviembre, de supresión del Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha. La primera de ellas justifica en su Exposición de Motivos la supresión de este organismo, recalcando que el Estatuto de Autonomía ni siquiera la menciona, en los argumentos de austeridad, eficiencia, y duplicación de sus funciones con el Defensor del Pueblo estatal, añadiendo que “prácticamente el volumen de quejas que recibe el Defensor del Pueblo estatal procedentes de Castilla-La Mancha es muy similar al de los castellanos-manchegos que se dirigen al Defensor del Pueblo autonómico”. En cuanto a su articulado, la Ley tiene un único artículo que impone la supresión de la institución, acompañado de unas disposiciones transitorias, finales y derogatoria, que esencialmente disponen que las quejas que queden pendientes se remitirán al Defensor del Pueblo estatal, se suprimen los puestos de trabajo adscritos a la oficina del Defensor regional, mientras que los bienes de dicha Oficina se mantendrán adscritos a las Cortes de Castilla-La Mancha. También se autorizan las modificaciones presupuestarias y en las relaciones de puestos de trabajo de las Cortes, que resulten necesarias como consecuencia de la Ley.

Por su parte, la Ley de supresión del Consejo Económico y Social alude, en su exposición de Motivos, además a de los argumentos de austeridad y racionalización de los medios públicos, considerando que un marco permanente y estable de diálogo “puede ser establecido a través de fórmulas flexibles y directas que no impliquen mayores cargas al erario público”. De forma paralela a la ley recién comentada, esta también contiene un único artículo, que impone la supresión del Consejo desde su entrada en vigor, y unas disposiciones transitorias, finales y derogatoria, que disponen que los funcionarios de carrera que prestaban sus servicios en dicho órgano quedarán adscritos a la Administración regional, el resto del personal cesará, y los bienes de dicho órgano quedarán adscritos a la Comunidad Autónoma, autorizando las modificaciones pertinentes en materia presupuestaria y en las relaciones de puestos de trabajo.

*Estructura de la Administración regional.* Tras las elecciones, diversos decretos regulan la nueva estructura del Gobierno y de la Administración regional. Aunque el número de consejerías se mantiene en siete, los cambios son muy significativos, no solo en lo relativo a la denominación y competencias de estas, sino también por la estructura interna de cada una, que implica una muy

apreciable reducción en el ámbito de las direcciones generales y en otros de la organización interna, con el claro objetivo de reducir los altos cargos de la Administración. En algunos casos, los decretos que regulan la composición interna han sido objeto de nuevas modificaciones antes de finalizar el año, incidiendo en la línea apuntada.

En primer lugar, hay que mencionar el Decreto 69/2011, de 27 de junio, por el que se establece la estructura de la Administración Regional. Señalamos a continuación las Consejerías que quedan establecidas en el mismo, remitiéndonos a su vez a los decretos que han procedido a regular cada una de ellas, aunque no podemos entrar en el detalle de la estructura de dichas consejerías:

- Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas, regulada por Decreto 121/2011, de 7 de julio, por el que se establece la estructura orgánica y se fijan las competencias de los órganos integrados en la Presidencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, modificado por Decreto 279/2011, de 22 de septiembre. Como ejemplo, podemos mencionar que ve reducidas sus direcciones generales de ocho a cuatro.

- Consejería de Economía y Hacienda, regulada por Decreto 122/2011, de 7 de julio, modificado por Decreto 267/2011, de 8 de septiembre. Este último, entre otras medidas, suprime la Oficina de Castilla-La Mancha en Bruselas. El número de direcciones generales pasa de siete a cuatro.

- Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales, regulada por Decreto 123/2011, de 7 de julio, modificado por Decreto 268/2011, de 8 de septiembre. Sustituye a la antigua Consejería de Salud y Bienestar Social. El número de direcciones generales pasa de siete a cuatro, aunque se introduce una viceconsejería.

- Consejería de Educación, Cultura y Deportes, regulada por Decreto 124/2011, de 7 de julio, modificado por Decreto 269/2011, de 8 de septiembre. Sustituye a la antigua Consejería de Educación, Ciencia y Cultura, pasando el número de las direcciones generales de ocho a cinco, y las viceconsejerías de dos a una.

- Consejería de Fomento, cuya estructura orgánica y competencias se contienen en el Decreto 125/2011, de 7 de julio, modificado por Decreto 281/2011, de 22 de septiembre. El primero de los mencionados deroga el Decreto 94/2010, de 1 de junio, por el que se establece la estructura orgánica y las competencias de los distintos órganos de la Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda. Las direcciones generales pasan de siete a cuatro.

- Consejería de Agricultura, regulada por Decreto 126/2011, de 7 de julio, reformado por Decreto 263/2011, de 30 de agosto. Las direcciones generales pasan de siete a cuatro.

- Consejería de Empleo y Portavoz del Gobierno, cuya estructura orgánica y competencias se regulan por Decreto 127/2011, de 7 de julio, modificado por Decreto 282/2011, de 22 de septiembre (ambos serían derogados por Decreto 314/2011, de 29 de diciembre, publicado ya en el DOCM de 2 de enero de 2012). Las direcciones generales pasan inicialmente de dos a tres, al añadirse la de Comunicación (vinculada a las funciones de portavocía), y finalmente a seis



en el decreto aprobado a finales de diciembre; aunque hay que tener en cuenta que previamente se ha suprimido el organismo autónomo Servicio Público de Empleo de Castilla-La Mancha, mediante Decreto 313/2011, de 29 de diciembre.

Es importante destacar que los decretos mencionados suprimen las delegaciones provinciales de las consejerías. Las mismas serán sustituidas por una única delegación provincial de la Junta en cada provincia, según la regulación llevada a cabo por el importante Decreto 248/2011, de 12 de agosto, por el que se regula la estructura orgánica y las competencias de las Delegaciones Provinciales y de los Servicios Periféricos de las Consejerías. Estos últimos estarán compuestos por un coordinador provincial y los secretarios provinciales, que serán los responsables de la gestión de las competencias de su consejería. Conviene apuntar que en ambos casos se trata de puestos cuya provisión y cese se lleva a cabo mediante los procedimientos establecidos por la legislación sobre función pública.

En fin, todavía dentro de la amplia reestructuración y “adelgazamiento” de la Administración Pública, puede ubicarse el Decreto 177/2011, de 14 de julio, de supresión de los órganos de defensa de la competencia de Castilla-La Mancha, que elimina la Comisión Regional de la Competencia y consiguientemente el Consejo Regional de la Competencia, la Presidencia de este y el Servicio de Investigación integrados en ella.

A mitad de camino entre el ámbito administrativo y el presupuestario, podemos finalmente reseñar el importante Decreto 227/2011, de 28 de julio, por el que se crea la Oficina de Control y Eficiencia Presupuestaria de Castilla-La Mancha, configurada como “órgano técnico y de dirección encargado de realizar análisis, evaluaciones y propuestas en relación con el cumplimiento de los principios de economía, eficacia y eficiencia respecto de la actividad económico-financiera del sector público regional” (art. 1). Estará adscrita orgánicamente a la Presidencia de la Junta de Comunidades.

*Normas sobre regulación de sectores socioeconómicos, servicios públicos y políticas públicas*

#### *VII Legislatura*

*Cultura.* La Ley 3/2011, de 24 de febrero, de la Lectura y de las Bibliotecas de Castilla-La Mancha, sustituye a la anterior Ley 1/1989, de 4 de mayo, de Bibliotecas de Castilla-La Mancha. Con la nueva regulación se pretende seguir consolidando la Red de Bibliotecas Públicas de Castilla-La Mancha, así como una mejor organización y coordinación del sistema regional de bibliotecas. Por otro lado, la ley regula también los aspectos relativos al fomento de la lectura, considerando que su universalización, a través de las bibliotecas públicas, es un auténtico contrato social firmado con la ciudadanía.

*Medio ambiente.* Hay que citar la Ley 11/2011, de 21 de marzo, de modifica-

ción de la Ley 9/1999, de 26 de mayo, de Conservación de la Naturaleza. La modificación afecta solo a los arts. 71 y 82, y tiene por objeto autorizar, con ciertos requisitos, la tenencia y cría de aves rapaces en cautividad para la cetrería.

Por otro lado, cabe mencionar dos leyes que declaran sendos Parques Naturales. Por un lado, la Ley 5/2011, de 10 de marzo, de Declaración del Parque Natural de la Sierra Norte de Guadalajara, conjunto montañoso que incluye diversas sierras y macizos, varias cuencas hidrográficas pertenecientes a la cuenca del Tajo y tres embalses de gran importancia.

Por su parte, la Ley 6/2011, de 10 de marzo, declara el Parque Natural del Valle de Alcudia y Sierra Madrona, ubicado en la provincia de Ciudad Real y con una superficie de 149.463 hectáreas. Se trata de una zona con gran interés geológico y biológico, parte de cuyo territorio ya contaba con protección en diversas formas.

*Urbanismo y Vivienda.* La Ley 1/2011, de 10 de febrero, de Garantías en el Acceso a la Vivienda en Castilla-La Mancha, pretende completar las medidas incluidas en el V Plan Regional de Vivienda y Rehabilitación de Castilla-La Mancha 2009-2012. Dispone un plazo máximo de un año desde que una persona demandante que cumple determinadas condiciones se inscribe en el Registro de Demandantes de Vivienda con protección pública de Castilla-La Mancha; de forma que si pasado ese plazo no se ha podido encontrar una solución, mediante la oferta de una vivienda con protección pública, pueda acudir al mercado libre de alquiler, en cuyo caso la Administración queda obligada a abonar los gastos por la diferencia de costes respecto de los de una vivienda protegida, hasta que se le pueda ofrecer una vivienda con protección pública.

Es importante reflejar también la aprobación de dos decretos que contienen Reglamentos de desarrollo del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, que había sido aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo. En primer lugar, el Decreto 29/2011, de 19 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Actividad de Ejecución, que desarrolla pormenorizadamente las técnicas e instrumentos procedimentales que conforman dicha actividad. Por otro lado, mencionamos el Decreto 34/2011, de 26 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística, que regula tanto el control preventivo como el control *a posteriori* de la actividad urbanística.

*Salud.* El Decreto 2/2011, de 25 de enero, de la Red de Trasplantes de Castilla-La Mancha, procede a regular el conjunto de recursos sanitarios, humanos y materiales implicados en el proceso de donación-trasplante, con fines terapéuticos, de órganos, tejidos y células de origen humano (con determinadas exclusiones, como gametos, embriones, fetos, sangre, o el cadáver o tejidos cuando sea para investigación y estudio).

*Espectáculos Públicos.* La Ley 7/2011, de 21 de marzo, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Castilla-La Mancha, regula este tipo de actividades, así como las condiciones y requisitos que deben reunir los establecimientos públicos donde se realicen. En general, se exige la formulación de declaración responsable para desarrollar espectáculos públicos y actividades recreativas, así como para la apertura de establecimientos públicos al efecto, si bien en determinados supuestos, en aras del interés general, se exigirá autorización o licencia.

### *VIII Legislatura*

Ya se ha indicado que la mayor parte de las leyes del año se aprobaron antes de las elecciones, y cabría añadir que la normativa aprobada con posterioridad a las mismas se ha centrado en diversos aspectos institucionales, presupuestarios y económicos. Por ello cuantitativamente no hay demasiadas normas que reseñar en este bloque material, dentro de la VIII Legislatura, pero inmediatamente hay que apuntar la gran trascendencia que tiene la ley que vamos a comentar a continuación.

*Emprendedores.* La Ley 15/2011, de 15 de diciembre, de Emprendedores, Autónomos y Pymes, plasma uno de los grandes objetivos muy prontamente anunciados por el nuevo Gobierno (que fue el impulsor de la misma), como es la creación de un marco jurídico adecuado para incentivar la iniciativa económica y la creación de empleo. Constituye así la manifestación de una de las piedras angulares del programa del partido ganador de las elecciones, como apuesta para hacer frente a la intensa crisis económica. Se trata de un amplio conjunto de medidas de largo alcance que ponen en el centro de la acción de estímulo de los poderes públicos a los empresarios y autónomos. La Ley busca también apoyar a los sectores de la población que más están sufriendo el desempleo, tales como jóvenes, mujeres o discapacitados. En cualquier caso, los principales destinatarios de la presente ley son los emprendedores, considerando como emprendedor a “aquella persona física que se encuentre realizando los trámites previos para poder desarrollar una actividad económica, bien como trabajador autónomo, bien como pequeña o mediana empresa, a la que se incorpore como socio, y cuyo domicilio fiscal y actividad vaya a radicar en Castilla-La Mancha” (art. 3).

El texto contiene cuarenta artículos estructurados en siete títulos. Un análisis pormenorizado de los mismos excede de los propósitos de este trabajo, aunque cabe destacar el énfasis puesto en aspectos relativos a la educación y al fomento de la cultura empresarial, estableciendo medidas de fomento de la enseñanza tanto a nivel no universitario como universitario. También se incluye una normativa que pretende agilizar y simplificar las tramitaciones ante la administración, incorporando los medios telemáticos oportunos para ello. De gran importancia es la creación del Observatorio Regional de Mercado, que permitirá determinar las necesidades del mercado y así adaptar a las mismas las medidas de fomento del empleo y de apoyo a los emprendedores.

## *Normas financieras, tributarias y presupuestarias*

### *VII Legislatura*

*Normas tributarias.* En este ámbito procede reseñar la Ley 9/2011, de 21 de marzo, por la que se crean el Canon Eólico y el Fondo para el Desarrollo Tecnológico de las Energías Renovables y el Uso de la Energía en Castilla-La Mancha. La Ley parte de que la energía eólica, a pesar de ser respetuosa con el medio ambiente, implica el establecimiento de parques eólicos que actúan como factor limitante de otras actividades, principalmente económicas, y llevan aparejadas una serie de cargas y transformaciones para el ámbito territorial en el que se localizan; argumentos que se utilizan para justificar la imposición del “canon eólico”.

### *VIII Legislatura*

*Presupuestos.* No se ha aprobado en 2011 ninguna Ley de Presupuestos, con lo que la Comunidad entra en el año 2012 con los presupuestos anteriores prorrogados. Sin embargo, dentro del ámbito presupuestario hay que señalar que, hacia el final del año se aprobó la Ley 14/2011, de 1 de diciembre, por la que se conceden suplementos de crédito por importe de 1.533.959.490,82 euros, para atender obligaciones de diversas Consejerías de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. La justificación de la misma es la imposibilidad de hacer frente a ciertos gastos imprescindibles en 2011, como por ejemplo el coste salarial de la plantilla del personal docente; los gastos relacionados con la subvención nominativa al Servicio de Salud de Castilla-La Mancha (Sescam); la inversión en construcción y equipamiento de centros asistenciales y sociales; gastos de arrendamiento de los ordenadores personales utilizados por el profesorado de los centros educativos y otros compromisos con empresas públicas y con la Universidad de Castilla-La Mancha pendientes de ejercicios anteriores. Con esta finalidad se aprueba el citado suplemento de crédito, que afecta a cinco de las siete consejerías.

## **Actividad institucional**

### *Consejo de Gobierno*

La primera parte del año el Gobierno estuvo en manos del último equipo de Barreda, compuesto por siete consejeros a los que nos referimos en el *Informe* del año anterior, y sin cambios dignos de mención. El dato más destacable es sin duda la constitución de un nuevo Gobierno tras las elecciones autonómicas de 22 de mayo, en las que el PP obtuvo la victoria por primera vez en la historia de la región, y además por mayoría absoluta. Aun antes de iniciarse los trámites formales para la constitución de las nuevas Cortes, comenzaron los encuentros para llevar a cabo el traspaso de poderes. Se produjeron una serie de reuniones por áreas temáticas. Y si bien ambos partidos acordaron un traspaso “sin batalla política” (véase por ejemplo *La Tribuna* de 26 de mayo de 2011), las diferencias sobre la valoración de la situación económica y los cruces de declaraciones, así

como las acusaciones de ocultar o destruir documentación, condujeron a la que la Junta saliente anunciase la suspensión del traspaso de poderes (*La Tribuna*, 5 de junio de 2011), con la consiguiente paralización momentánea del proceso, mientras ambos partidos no se ponían de acuerdo sobre la cuantificación de la deuda de la Comunidad (416 millones de euros para la Consejera de Economía saliente, hasta 7.400 millones para el PP). A pesar de que las reuniones se reanudaron, de nuevo fue imposible reconducir el proceso por los múltiples desacuerdos, sin que se llegara a celebrar la reunión entre Barreda y Cospedal varias veces intentada.

En esta situación comenzó el proceso formal de formación del nuevo Gobierno. Tras la constitución de las Cortes el 16 de junio, el debate de investidura tuvo lugar los días 20 y 21 del mismo mes. En el discurso de la candidata a presidenta se fijó la creación de empleo como el objetivo central de su Gobierno, y se anunciaron algunas de las medidas de su política, como el “adelgazamiento” de la Administración regional, el establecimiento de un techo de gasto, la creación de la oficina de gestión presupuestaria, la reducción del gasto público, la aprobación de una nueva ley electoral, la privatización de la Radio Televisión de Castilla-La Mancha, o la aprobación de una ley para fomentar el trabajo autónomo y fomentar la actividad de emprendedores y pequeñas y medianas empresas. La candidata, María Dolores de Cospedal, obtuvo en primera votación mayoría absoluta de 25 votos sobre 49. El día 22 se produjo la toma de posesión.

Los nuevos consejeros fueron nombrados por decretos de 27 de junio, el mismo día en que fue aprobada la nueva estructura del Gobierno regional, a la que ya nos hemos referido en el apartado dedicado a las normas de 2011. El mismo se compone de siete consejeros (cuyos nombres indicamos en la ficha de actividad institucional), lo que supone el mismo número de consejerías que el último Gobierno de Barreda, aunque con algunos cambios en su denominación. Sin embargo, la reducción en todos los demás altos cargos ha sido espectacular. El primer Gobierno de Cospedal tuvo solo dos viceconsejerías, y el número de direcciones generales viene a reducirse prácticamente a la mitad, como hemos apuntado en el apartado normativo al comentar los decretos que regulan la estructura de las diversas consejerías. Las delegaciones provinciales se reducen drásticamente con la supresión de cerca de 30, dejando solo una por provincia, y más adelante se han ido suprimiendo otros órganos y dependencias de la Administración regional como el Servicio Público de Empleo (Sepecam).

### *Cortes de Castilla-La Mancha*

Como ya se ha indicado, tras las elecciones las nuevas Cortes se constituyeron el 16 de junio, con un cambio en el partido que ostenta la mayoría absoluta. Por tanto procede distinguir la etapa anterior a la disolución de las Cortes con motivo de las elecciones (final de la VII legislatura) y la posterior a la cita electoral (primer período de sesiones de la VIII Legislatura). En el primero de los períodos señalado, además de las once leyes ya reseñadas, pueden destacarse algunos de interés, como el relativo al Plan de Consolidación de las Finanzas y Servicios Públicos, celebrado en febrero. También se puede destacar la tramita-

ción de la Proposición de Ley del Agua para su presentación en el Congreso de los Diputados como proposición de ley de origen autonómico, lo que se produjo a finales de marzo (BOCCM nº 255, de 31 de marzo de 2011, Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, nº 312-1, de 15 de abril de 2011). El texto remitido a las Cortes Generales viene en esencia a recuperar algunos de los contenidos del proyecto de reforma estatutaria fracasado el año anterior, en lo relativo a la regulación del agua.

En todo caso, son destacables los enfrentamientos y tensiones entre los dos grupos parlamentarios en este final de legislatura, que acabó precisamente con la suspensión del último Pleno por las protestas del PP ante la negativa de la Mesa a debatir sobre el empleo (DSCCM VII Legislatura, Pleno, nº 81, de 28 de marzo de 2011).

Ya en la VIII Legislatura, la Cámara quedó compuesta por 25 diputados del Grupo Popular y 24 del Grupo Socialista. Cabe citar el nombramiento de Vicente Tirado Ochoa como presidente de las Cortes de Castilla-La Mancha (BOCCM nº 1, de 16 de junio de 2011), así como diversos cambios en la composición del Pleno provocados por la salida de alguno de los diputados por su nombramiento para otros cargos o su concurrencia a las elecciones generales, como fue el propio caso de José María Barreda.

Fueron aprobadas cuatro leyes, y además de los debates producidos en la tramitación de las mismas, así como el de investidura de la nueva presidenta, cabe destacar por su interés los debates relativos al Plan presentado el día 31 de agosto de 2011 por la Presidenta de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, el referido al diagnóstico del endeudamiento y la morosidad de Castilla-La Mancha a junio de 2011 (celebrado en septiembre) o, ya en diciembre, el relativo a la segunda parte del Plan de Garantía de los Servicios Sociales Básicos de Castilla-La Mancha.

También es significativo destacar que, al final del año, se aprobó una reducción de un 20% en el presupuesto de la cámara regional.

### *Otras instituciones*

*Instituciones consultivas y de control.* Hay que destacar la ya mencionada supresión del Defensor del Pueblo y del Consejo Económico y Social, que fue anunciada por la candidata del PP desde antes incluso de la campaña electoral, y se materializó a finales del año mediante sendas leyes, no sin el rechazo del PS y de las propias instituciones afectadas. En el momento de la supresión, el Defensor del Pueblo tenía 625 quejas en trámite, que pasarían al Defensor estatal. Previamente cabe mencionar la presentación de su informe correspondiente al año 2010, en el mes de marzo.

Por su parte, la Sindicatura de Cuentas, cuya pervivencia quedaría según anunció inicialmente el Gobierno en estudio, ha seguido desarrollando su actividad con normalidad, con la emisión de diversos informes de relevancia, y ha tenido incluso un papel destacado en relación a los que implicaban valoración de la situación económica de la Junta en el período anterior. En esta línea hay que

apuntar un informe específico sobre el estado de situación, a 30 de junio de 2011, de las finanzas de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, así como sus organismos autónomos, entes públicos, fundaciones y empresas públicas. Igualmente deben mencionarse los relativos a las cuentas generales de los años 2008 y 2009, para cuya explicación el Síndico compareció ante la Comisión de Economía y Presupuestos en noviembre, poniendo de relieve algunos aspectos preocupantes, como el importe de los incrementos de crédito sin financiación o el aumento del endeudamiento.

El Consejo Consultivo ha desarrollado igualmente su actividad con normalidad, siendo destacable la renovación, en julio, de los dos miembros nombrados por el Consejo de Gobierno.

*Partidos políticos y elecciones.* Durante 2011 se han celebrado tres citas electorales en la Comunidad (elecciones autonómicas y locales el 22 de mayo, y elecciones generales el 20 de noviembre), con un resultado favorable de forma muy notoria al PP en las tres convocatorias. Comenzando por las elecciones autonómicas, que son las más relevantes desde la perspectiva del presente trabajo, la victoria del PP en la cita electoral de mayo es absolutamente histórica, pues desde su creación como Comunidad Autónoma, Castilla-La Mancha siempre había tenido un Gobierno del PSOE, apoyado además en una sólida mayoría absoluta. En esta ocasión, el PP superó al PSOE en casi cinco puntos (47,48% frente al 42,84%), y unos cincuenta y cinco mil votos (564.954 frente a 509.738), que le han dado 25 escaños frente a 24, una mayoría absoluta basada en un solo escaño de ventaja, aunque las curiosidades del extraño reparto del sistema electoral autonómico se ponen de relieve si tenemos en cuenta que, por muy escaso margen en Toledo, Cuenca, y la propia Ciudad Real el PP no obtuvo 28 escaños frente a 21 (durante buena parte de la noche electoral ese fue el resultado provisional); pero también, por un margen muy reducido el PSOE no logró el empate en Guadalajara, lo que le hubiera permitido obtener la mayoría absoluta con más de cincuenta mil votos de desventaja... Finalmente, el PP se impuso en votos en todas las provincias excepto en Ciudad Real (lo que le valió el PSOE un diputado más por esta circunscripción, única con número de escaños impar, y en la que obtuvo una ventaja de solo 500 votos y 0,21%), pero solo logró deshacer el empate a su favor en Guadalajara, donde obtuvo una ventaja de doce puntos y 15.000 votos, que le valieron dos escaños más que al PSOE (5 frente a 3). En Toledo, en cambio, una ventaja de 24.000 votos y más de seis puntos no le sirvió el PP para deshacer el empate a 6 diputados.

En las elecciones locales de la misma fecha, la victoria del PP fue también muy notoria, con siete puntos porcentuales de ventaja (46,52 frente a 39,66%), y más de ochenta mil votos de ventaja (547.003 frente a 466.289, mayor diferencia en votos que en las autonómicas del mismo día), lo que le valió para obtener cuatro de las cinco diputaciones (todas menos Ciudad Real), y todos los Ayuntamientos importantes excepto Toledo y Cuenca. Llamativa fue la victoria del PP en Albacete o Talavera de la Reina (las dos ciudades más pobladas de la región, habitualmente proclives al PSOE), aunque también los éxitos del PSOE en Toledo y Cuenca, alcaldía que el PSOE "arrebata" a los populares. Curiosa-

mente, aunque el PP sobrepasa al PSOE en número de concejales en la región (3102 frente a 3039), el PSOE lo hace en número de alcaldes (447 frente a 415, gracias a su dominio en pequeñas poblaciones). Izquierda Unida, con el 5,62% de los votos (66.049 en cifras absolutas), obtuvo 178 concejales y 7 alcaldes.

En cuanto a las elecciones generales del 20 de noviembre, y como viene siendo habitual en la Comunidad, los resultados fueron aún más favorables para el PP que en las autonómicas. Tanto, que la victoria en esta convocatoria puede calificarse de absolutamente abrumadora: veinticinco puntos porcentuales (55,84% frente a 30,31%) que supone prácticamente trescientos mil votos más (654.076 votos para el PP, frente a 355.049 votos para el PSOE) le han llevado al PP a duplicar el PSOE en número de escaños (14 frente a 7, mientras que en 2008 una diferencia de cinco puntos le dio al propio PP un resultado de doce frente a nueve), deshaciendo empates que parecían inamovibles en provincias con un número de escaños muy bajo y par, como Toledo (el PP ha ganado 4 a 2) o incluso Albacete (victoria por 3 a 1). En el Senado, la victoria del PP en todas las provincias de la Comunidad le permite alzarse con quince senadores, frente a cinco del PSOE. Izquierda Unida sigue sin obtener representación en la Comunidad.

## **Relaciones con el Estado y conflictividad jurídica**

### *Relaciones con el Estado y con otras Comunidades*

En un año en el que tanto el Gobierno estatal como el autonómico han cambiado de signo político, las relaciones entre ambos se han mantenido en todo momento en términos de corrección institucional, sin que se haya registrado ningún aumento de la conflictividad en el breve período (unos seis meses) en los que no ha habido coincidencia en el signo político de ambos no coincidió. Quizá el rechazo de la Ministra de Economía y Hacienda anterior a las elecciones, a autorizar el incremento de la situación de endeudamiento de la Comunidad, así como a reconocer el diagnóstico de la situación financiera en los mismos términos que el Gobierno regional, haya sido el único episodio público de contradicción. Todo ello dentro de una relación institucional siempre correcta.

En lo relativo a las relaciones de colaboración con otras comunidades, puede citarse el Convenio de Colaboración entre la Comunidad Autónoma de Madrid y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha para la renovación de la utilización de los títulos de abono transportes del Consorcio Regional de Transportes de Madrid en los desplazamientos entre ambas Comunidades (aprobación por el Pleno de las Cortes de Castilla-La Mancha en BOCCM n° 251, de 15 de marzo de 2011).

En fin, la renovación del Gobierno autonómico ha propiciado muy diversas reuniones entre los nuevos responsables y representantes del Gobierno central y de otras instituciones del Estado. Puede mencionarse el encuentro entre Cospedal y el Rey mantenido en el mes de septiembre.



### *Conflictos*

Aunque como ya se ha indicado, no se han producido en el año nuevos conflictos jurídicos de nivel constitucional entre Castilla-La Mancha y el Estado, sí han recaído algunas importantes sentencias del TC que resuelven impugnaciones presentadas hace años por el presidente del Gobierno central frente a leyes de la Comunidad Autónoma, o por la Asamblea autonómica frente a leyes estatales.

Probablemente la más importante de estas sentencias es la STC 19/2011, de 3 de marzo, que resuelve el recurso presentado en su día por 50 senadores del Grupo Parlamentario Popular contra la Ley 12/2007, de 8 de noviembre, por la que se reforma la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha, y que declaró la conformidad constitucional de dicha reforma. Hay que señalar que la normativa electoral de Castilla-La Mancha no establece un criterio para fijar el número de diputados por circunscripción en función de la población de la misma, sino que indica un número fijo de diputados en cada provincia, pero que pretende estar en relación a la población de la misma. Por lo demás, el propio Estatuto, al fijar un número mínimo de diputados en cada provincia, establecido más o menos en función de la población de 1997, introduce una rigidez adicional en el sistema. Todo ello provoca desajustes cuando esa población varía. Por esta razón, la mencionada reforma de 2007 trataba de corregir algunos desajustes de este tipo, dado que Guadalajara tenía asignado un diputado menos que Cuenca a pesar de superar en población a esta provincia, y Toledo compartía el mismo número de diputados que Ciudad Real a pesar de superar en unos cien mil habitantes a la misma. La Ley de 2007, en lugar de fijar algún criterio de atribución de escaños en proporción a la población, se limitó a sumar un escaño más a Toledo y Guadalajara (véase este mismo *Informe* correspondiente al año 2007), de manera que los escaños de cada provincia se establecían en todo caso de forma fija, pero más o menos relacionada con la población de cada circunscripción. Por lo demás, este nuevo ajuste provocaba que todas las provincias, excepto Ciudad Real, tuvieran un número par de diputados, lo que verosímelmente podría producir que diferencias más o menos significativas en diversas provincias no alterasen el empate entre los dos partidos mayoritarios, mientras que fuera la de Ciudad Real la que decidiera la mayoría final por cualquier diferencia de votos, aunque fuese exigua. Los recurrentes entendían que esta regulación podría ser contraria al principio de proporcionalidad electoral, y que, puestos a decidir aumentar en dos diputados la composición de la Cámara, una aplicación adecuada de dicho principio hubiera conducido a aumentar esos diputados en las provincias de Toledo y Ciudad Real, antes que en Guadalajara. El TC, tras declarar la aplicabilidad de dicho principio al sistema electoral de Castilla-La Mancha, repasa su jurisprudencia constitucional relativa a la proporcionalidad electoral, que ha interpretado este principio como un criterio muy general y flexible, que puede atemperarse con otros (como la representación de los distintos territorios), y que no debe entenderse como una exigencia estricta. A juicio del Tribunal, la solución dada por el legislador de cara a tratar de corregir determinados desajustes provocados por variaciones poblacionales, no infringe el principio de proporcionalidad, al no ser una reforma injustificada o irrazonable. Conviene recordar que, aun antes de la reforma

ahora en examen, el ATC 240/2008, de 22 de julio, había declarado inadmisibles por manifiestamente infundada una cuestión de inconstitucionalidad sobre la ley electoral autonómica, a pesar de los desajustes poblacionales ya explicados.

En mi opinión, si bien esta sentencia se enmarca en una línea jurisprudencial del Tribunal sobre el principio de proporcionalidad, en este caso el razonamiento del Tribunal viene a rebajar a tal nivel las exigencias de la proporcionalidad, que termina por confundir este principio con el de interdicción de la arbitrariedad, de manera que aparentemente cualquier modificación legal que tenga una justificación más o menos razonable superará el test de la proporcionalidad. En efecto, repasando los argumentos que explican la decisión adoptada por el legislador autonómico, el Tribunal señala que “sentado que no se encuentra desprovista de una justificación objetiva y razonable la atribución de los dos nuevos escaños a las circunscripciones de Guadalajara y Toledo, no se ha acreditado ante este Tribunal que dicha atribución genere por sí sola una manifiesta y arbitraria desproporción constitucionalmente intolerable” (f. j. 7). Hay que tener en cuenta que, si este razonamiento es constitucionalmente acertado, en realidad el principio de proporcionalidad del art. 152.1 CE no añadiría nada al genérico mandato de interdicción de la arbitrariedad del 9.3 CE. En fin, el Tribunal descarta también que la reforma vulnere el principio de igualdad o la exigencia de voto igual.

Con la excepción de la sentencia sobre la ley electoral autonómica a la que acabo de referirme, todas las demás sentencias resuelven recursos (o en un caso, una cuestión de inconstitucionalidad) frente a leyes autonómicas y estatales con una década o más de vigencia, aprobadas todas ellas en un momento en el que convivía un Gobierno del PP en el Estado y uno socialista en Castilla-La Mancha. El “saldo” de las sentencias es claramente desfavorable al Gobierno autonómico que acababa de dejar el poder (o estaba a punto de hacerlo, en el momento de las primeras de las sentencias recaídas), pues todas las declaraciones de inconstitucionalidad afectan a leyes de Castilla-La Mancha, y ninguna a leyes estatales impugnadas por la Comunidad.

Comentaremos brevemente las sentencias a las que nos venimos refiriendo. La STC 63/2011, de 16 de mayo, que resuelve una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Castilla-La Mancha frente al art. 22.6 de la Ley 4/1996, de 26 de diciembre, de ordenación del servicio farmacéutico en Castilla-La Mancha. El TC considera que la prohibición impuesta a quienes tienen más de sesenta y cinco años de participar en el procedimiento de instalación de una nueva oficina de farmacia vulnera el principio de igualdad, al suponer una diferenciación por razón de edad que no encuentra un fundamento objetivo y razonable (toda vez que los mayores de esa edad que ya tuvieran una instalación farmacéutica pueden mantener la titularidad de la misma). Y, en consecuencia, el Tribunal declara la inconstitucionalidad del precepto impugnado. Más tarde, el auto 88/2011, de 20 de junio, acordó la extinción de otra cuestión de inconstitucionalidad con el mismo objeto.

Por otro lado, la STC 74/2011, de 19 de mayo, resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno frente a la disposición

adicional decimoctava de la Ley 25/2002, de 19 de diciembre, de presupuestos generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2003, declarando la inconstitucionalidad del referido precepto, que disponía que “los terrenos propiedad de las Administraciones y Empresas Públicas, o que se enajenen por éstas a partir de la entrada en vigor de esta Ley, y que se incorporen al proceso de urbanización y edificación de uso residencial, no podrán tener otro destino que la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social”. El motivo de la inconstitucionalidad es que el contenido del precepto excede, a juicio del Tribunal, el ámbito material propio de la ley de presupuestos, no pudiendo considerarse ni contenido necesario ni contenido eventual de la misma.

Otra sentencia importante y que afecta a legislación autonómica es la STC 148/2011, de 28 de septiembre, que estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley de Castilla-La Mancha 6/1999, de 15 de abril, de protección de la calidad del suministro eléctrico. El recurso se fundamenta exclusivamente en motivos competenciales, pues el régimen económico único para el sector eléctrico se vería afectado por los preceptos impugnados. El Tribunal ubica el conflicto en el ámbito de las competencias sobre energía, señalando que los títulos aplicables “serán los estatales derivados de los arts. 149.1.13 y 149.1.25 CE, a cuyo amparo se ha dictado la normativa básica constituida por la Ley del sector eléctrico y sus disposiciones de desarrollo, los cuales deberán ser puestos en relación con el ya alegado relativo a instalaciones de producción, distribución y transporte de energía del art. 31.1.27 así como con el relativo a la competencia de desarrollo legislativo y ejecución del régimen minero y energético del art. 32.8, ambos del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha” (f. j. 3). Con este marco, el Tribunal analiza la constitucionalidad de los preceptos impugnados, declarando inconstitucional el art. 4.3 en la parte en la que establece que el derecho del consumidor a que le sea instalado un sistema de registro de medida de incidencias de calidad de servicio debidamente precintado y calibrado lo será “con cargo a la empresa distribuidora”, por contradicción con la normativa básica del Estado aplicable, que fue aprobada con posterioridad; así como los arts. 15.1 e) y f) y 15.2, en cuanto que tipifican “como infracciones determinadas conductas en materia de tarifas eléctricas que se solapan con las previstas por el legislador básico estatal”, perturbando “las competencias estatales expresadas en la determinación por la Ley del sector eléctrico de los tipos infractores con los que se sanciona la irregular aplicación de las distintas tarifas de peajes y precios” (f. j. 9); y el art. 18, en lo relativo al establecimiento de un plazo de dos años para la prescripción de las infracciones graves, que se considera vulnera la norma básica estatal, dado que el art. 67 de la Ley del sector eléctrico establece un plazo de tres años para la prescripción de este tipo de infracciones. El resto de preceptos impugnados es considerado conforme a la Constitución.

También hay que mencionar dos sentencias del TC que resuelven recursos presentados por la Asamblea autonómica frente a leyes estatales. En primer lugar, la STC 187/2011, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente de las Cortes de Castilla-La Mancha respecto de diversos preceptos de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de

la Ley general de estabilidad presupuestaria, y por otro lado, la STC 203/2011, que resuelve un recurso igualmente interpuesto por el Presidente de las Cortes regionales frente a diversos preceptos de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre. En ambos casos, la argumentación de los recursos va dirigida contra la construcción del principio de estabilidad presupuestaria, considerando, en esencia, que los preceptos recurridos vulneran la autonomía política y financiera de la Comunidad Autónoma y sus competencias en materia de planificación de la actividad económica y de fomento del desarrollo económico de la región. Las cuestiones planteadas en estos procesos ya habían sido resueltas poco antes en las SSTC 134/2011, de 20 de julio y 157/2011, de 18 de octubre, (y además, como es sobradamente conocido, la reforma constitucional de 27 de septiembre de 2011, que entró en vigor ese mismo día, ha dado una nueva redacción al art. 135 CE con la que se ha llevado a cabo la “consagración constitucional” del principio de estabilidad presupuestaria). Con todos estos antecedentes, el Tribunal viene desestimar totalmente las impugnaciones de preceptos estatales planteadas por la Comunidad Autónoma en ambas sentencias.

### Sociedad, economía, desarrollo

*El agua y los trasvases.* Se trata de un tema siempre recurrente en la actividad autonómica, aunque probablemente en 2011 el resto de acontecimientos políticos y económicos le hayan restado protagonismo. Ya se ha mencionado la presentación en el Congreso de los Diputados de una proposición de Ley del agua, presentada por la Comunidad Autónoma y que viene a recoger la mayor parte de regulaciones de la materia contenidas en la fracasada proposición de reforma estatutaria. También cabe citar que el trasvase Tajo-Segura ha seguido funcionando, habiéndose aprobado diversos trasvases a lo largo del año.

*Educación.* En uno de los ámbitos de más trascendencia en la política regional, el año ha estado presidido por la polémica política sobre las medidas adoptadas por el nuevo Gobierno, que dentro del plan general de austeridad, acordó la ampliación del número de horas lectivas que podían asumir los profesores de enseñanzas no universitarias, aunque el consejero Marcial Marín ha negado que se hayan producido recortes en el número de profesores interinos. Por otro lado, se anuncia la aprobación de una Ley de Autoridad del Profesorado.

*Universidad.* La Universidad de Castilla-La Mancha no ha escapado a la difícil situación financiera de todo el sector público, pasando por notorias dificultades como consecuencia de los grandes retrasos en los que venía incurriendo la Junta desde 2010 a la hora de abonar las cantidades que le corresponde financiar, y que alcanzan cerca del 70% del presupuesto de la entidad. El portavoz del Gobierno fijó en julio la deuda con la Universidad en 120 millones de euros. A pesar de algunos temores, las nóminas de los empleados se han pagado puntualmente cada mes. En noviembre se celebraron elecciones a Rector, resultando elegido en segunda vuelta Miguel Ángel Collado Yurrita, Catedrático

de Derecho Financiero y Tributario. Su nombramiento se produjo por Decreto 301/2011, de 15 de diciembre.

*Farmacias.* Otro de los conflictos del año se ha producido en el ámbito del sector farmacéutico, toda vez que los profesionales del mismo han protestado porque el retraso en los pagos que la Administración autonómica ha de hacerles por los medicamentos dispensados con receta les dejaba en una situación económica realmente muy delicada, mientras que en el Gobierno afirmaban que no había dinero para lo que quedaba de 2011. En el verano las reuniones entre representantes del sector y responsables del gobierno autonómico se alternaron con las protestas de aquellos, y el compromiso de un adelanto de parte de lo adeudado en el mes de julio, no impidió un cierre mayoritario de las farmacias el 10 de agosto, aunque posteriormente se retomaron las negociaciones.

*Cajas de Ahorro.* En 2011 hay que dar cuenta del cambio del equipo directivo de la Fundación CCM, y sobre todo del proceso de fusión entre Cajastur y las cajas de Extremadura y Cantabria, con la creación de Effibank. La integración del Banco CCM en el mismo fue aprobada en la Junta de accionistas de 6 de julio.

*Economía.* Ya se han destacado las discrepancias mantenidas entre el Gobierno saliente y el entrante en relación a las cifras de deuda de la Comunidad. En lo relativo al déficit, ya en el año 2010 Castilla-La Mancha se situó notoriamente en cabeza de todas las comunidades autónomas, con un 6,47% (*www.expansion.com*, 1 de marzo), y en 2011 la cifra alcanzó finalmente el 7,3% (*www.expansion.com*, 27 de febrero de 2012), volviendo a encabezar el *ranking* del año. En este contexto, la confianza en la economía regional descendió durante el año, en el que la agencia *Moody's* bajó la calificación de la deuda regional cinco peldaños, desde A3 a Ba2 (*www.cincodias.com*, 19 de octubre) e igualmente *Fitch* redujo su *rating* dos niveles, desde el nivel A al BBB+ (*www.cincodias.com*, 6 de diciembre).

*Almacén de Residuos Nucleares (ATC).* En el *Informe* correspondiente a 2010 dimos cuenta del proceso para el establecimiento de un nuevo Almacén Temporal Centralizado (ATC) de residuos nucleares, y de cómo, pese a la oposición mantenida por el Gobierno y las instituciones autonómicas, al finalizar el año permanecían dos candidaturas de ayuntamientos de la región (Yebra y Villar de Cañas) entre las preseleccionadas. En mayo de 2011, la Junta incluso modificó el Plan de Ordenación Territorial de la región para dificultar la instalación, pero sin duda el cambio de los gobiernos regional y central facilitó el camino para que finalmente el ATC viniera a la región, y en efecto el Consejo de Ministros del 30 de diciembre eligió Villar de Cañas (Cuenca) como lugar para el emplazamiento del almacén, noticia que fue recibida con gran alegría en

los municipios de la zona por las perspectivas que la misma genera en cuanto a la creación de empleo.

*Aeropuerto de Ciudad Real y otras infraestructuras.* En el apartado de infraestructuras, quizá la noticia más destacada sea el cierre del aeropuerto de Ciudad Real, una infraestructura de gestión privada de cuyas dificultades económicas ya habíamos dado cuenta. En agosto la compañía *Vueling*, que había comenzado a operar desde el aeropuerto manchego el año anterior, anunció que dejaría de hacerlo en octubre por la baja rentabilidad, lo que finalmente provocó el cierre temporal de la infraestructura, acordado por un año por el Juzgado de Instrucción número 4 de Ciudad Real (actuando como Juzgado mixto con competencias mercantiles), previa solicitud de los administradores del aeropuerto, en el marco de un concurso de acreedores. El auto acuerda conservar las labores de mantenimiento. La empresa puso también en marcha un Expediente de Regulación de Empleo. También cabe citar la supresión de los trenes de alta velocidad que unían de manera directa las ciudades de Toledo-Cuenca y Albacete, debido a la muy escasa demanda del servicio.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Composición a 1-I-2011:

Total Diputados: 47

*Grupo Parlamentario Socialista: 26*

*Grupo Parlamentario Popular: 21*

Composición a 31-XII-2011:

Total Diputados: 49

*Grupo Parlamentario Popular: 25*

*Grupo Parlamentario Socialista: 24*

### Estructura del Gobierno

Estructura a 1-I-2011

Presidente: José María Barreda Fontes (PSOE)

Número de consejerías: 7

*Vicepresidencia y Consejería de Economía y Hacienda: María Luisa Araujo Chamorro*

*Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas: Santiago Moreno González*

*Consejería de Salud y Bienestar Social: Fernando Lamata Cotanda*

*Consejería de Educación, Ciencia y Cultura: María Ángeles García Moreno*

*Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda: Julián Sánchez Pingarrón*

*Consejería de Agricultura y Medio Ambiente: José Luis Martínez Guijarro*

*Consejería de Empleo, Igualdad y Juventud: Paula Fernández Pareja*

### Estructura a 31-XII-2011

Presidenta: María Dolores de Cospedal García (PP)

Número de Consejerías: 7

*Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas:* Jesús Labrador Encinas

*Consejería de Economía y Hacienda:* Diego Valle Aguilar

*Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales:* José Ignacio Echániz Salgado

*Consejería de Educación, Cultura y Deportes:* Marcial Marín Hellín

*Consejería de Fomento:* Marta García de la Calzada

*Consejería de Agricultura:* María Luisa Soriano Martín

*Consejería de Empleo y Portavoz del Gobierno:* Leandro Esteban Villamor

La composición del Gobierno, y muchos otros datos sobre la Comunidad, en [www.jccm.es](http://www.jccm.es)

### Tipo de Gobierno

Hasta junio de 2011

*Por apoyo parlamentario:* mayoritario

*Partidos y número de parlamentarios que lo apoyan:* PSOE (26 diputados)

*Composición del Gobierno:* homogéneo (PSOE)

Desde junio de 2011:

*Por apoyo parlamentario:* mayoritario

*Partidos y número de parlamentarios que lo apoyan:* PP (25 diputados)

*Composición del Gobierno:* homogéneo (PP)

### Cambios en el Gobierno

Como consecuencia de las elecciones autonómicas celebradas el 22 de mayo se produjo un cambio total en el Gobierno, que quedaría compuesto como se indica en el apartado “Estructura del Gobierno”. La nueva presidenta fue nombrada por Real Decreto 870/2011, de 21 de junio, por el que se nombra Presidenta de Castilla-La Mancha a doña María Dolores de Cospedal García,



tras el cese de José María Barreda Fontes por Real Decreto 869/2011, de 21 de junio (ambos en BOE y DOCM de 22 de junio de 2011). Los nuevos consejeros fueron nombrados por Decretos 70 a 76 de 2011, de 27 de junio (DOCM nº 122, de 27 de junio de 2011). La nueva estructura orgánica del Gobierno regional fue aprobada por Decreto 69/2011, de 27 de junio (DOCM nº 122, de 27 de junio).

### **Investidura, moción de censura y cuestión de confianza**

Celebradas las elecciones autonómicas el 22 de mayo, y tras la sesión constitutiva de las Cortes, los días 20 y 21 de junio de 2011 tuvo lugar el debate de investidura de la nueva presidenta, María Dolores de Cospedal García (DSC-CM, Pleno, VIII Legislatura, nº 2, BOCCM nº 2, de 21 de junio de 2011). La investidura se produjo en primera votación con los 25 votos a favor del Grupo Popular, que suponen la mayoría absoluta de la Cámara, y en contra del Grupo Socialista (24). La toma de posesión de la nueva presidenta se produjo en el claustro del convento de San Pedro Mártir el día 22 de junio.

### **Mociones de reproacción**

Ninguna

### **Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas**

*Datos globales (entre paréntesis se desglosan los de la VII y VIII Legislatura)*

*Proyectos de ley:* presentados: 8 (4+4); aprobados: 12 (8+4)

*Proposiciones de ley:* presentadas: 3 (3+0); aprobadas: 3 (3+0)

*Iniciativa legislativa popular:* presentada: 1 (0+1), no admitida: 1 (0+1)

*Debates Generales:* presentados: 34 (7+27); sustanciados: 10 (1+9); no admitidos a trámite: 6 (6+0)

*Interpelaciones:* presentadas: 253 (0+253); sustanciadas: 3 (2+1); no admitidas a trámite: 43 (0+43)

*Mociones:* presentadas: 3 (2+1); desestimadas 2 (2+0); no admitidas 1 (0+1)

*Preguntas con respuesta oral ante el Pleno:* presentadas: 116 (20+96); sustanciadas: 52 (17+35)

*Preguntas con respuesta escrita:* presentadas: 88 (9+79); contestadas: 216 (139+77)

*Peticiones de documentación:* presentadas: 7.091 (4817 + 2274); contestadas: 7982 (5.994+1.988)

*Comparecencias del Consejo de Gobierno ante el Pleno:* presentadas: 31 (4+27); sustanciadas: 7 (1+6)

*Comparecencias del Consejo de Gobierno y Altos Cargos ante Comisiones:* presentadas: 84 (7+77); sustanciadas: 31 (0+31)

### *Debate sobre el estado de la Región*

De acuerdo con el Reglamento de las Cortes, no ha habido, al haberse celebrado en el año elecciones a Cortes de Castilla-La Mancha.

### *Resoluciones sobre debates generales*

De acuerdo con las previsiones del art. 197 del Reglamento de las Cortes, durante el 2011 se han celebrado un total de 10 debates generales “sobre asuntos concretos de interés para la Región”, seguidos, en su caso, de la aprobación de las correspondientes resoluciones. Entre las resoluciones aprobadas podemos destacar las siguientes:

Resolución del Pleno de las Cortes, propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, en relación al Debate General sobre el Plan de Consolidación de las Finanzas y Servicios Públicos y su incidencia en los servicios sociales y en las inversiones en Castilla-La Mancha. Se entienden acumuladas las siguientes iniciativas parlamentarias: 07/CP-00057, 07/CP-00058, 07/CP-00059 y 07/CC-00417. (BOCCM nº 245, de 14 de febrero)

Resolución del Pleno de las Cortes, propuesta por el Grupo Parlamentario Popular, en relación al Debate General relativo al Plan presentado el día 31 de agosto de 2011 por la Presidenta de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, expediente 08/DG-00001. Se entienden subsumidas las siguientes iniciativas parlamentarias: 08/CC-00027 a 08/CC-00033. (BOCCM VIII Legislatura, nº 8, de 20 de septiembre).

Resolución del Pleno de las Cortes, propuesta por el Grupo Parlamentario Popular, en relación al Debate General sobre el diagnóstico del endeudamiento y la morosidad de Castilla-La Mancha a Junio de 2011, expediente 08/DG-00002 (BOCCM VIII Legislatura, nº 8, de 20 de septiembre).

Resolución del Pleno de las Cortes, propuesta por el Grupo Parlamentario Popular, en relación al Debate General relativo a política presupuestaria del Consejo de Gobierno. Se acumulan las siguientes iniciativas parlamentarias: 08/DG-00009, 08/DG-00012, 08/INT-00241, 08/CP-00005 y 08/PO-00031 a 08/PO-00033, ambas incluidas (BOCCM nº 14, de 31 de octubre).

Resolución del Pleno de las Cortes, propuesta por el Grupo Parlamentario Popular, en relación al Debate General relativo a la segunda parte del Plan de Garantía de los Servicios Sociales Básicos de Castilla-La Mancha, expediente 08/DG-00026. Se acumulan las siguientes iniciativas parlamentarias: 08/CP-00020 y 08/CC-00070 (BOCCM nº 23, de 19 de diciembre).

Resolución del Pleno de las Cortes, propuesta por el Grupo Parlamentario Popular, en relación al Debate General sobre la política de ahorro emprendida

por el Gobierno Regional en el Ente Público de Radio y Televisión de Castilla-La Mancha, expediente 08/DG-00003 (BOCCM nº 24, de 29 de diciembre).

### *Otras resoluciones*

Resolución del Pleno de las Cortes sobre el Informe de la Ley 5/2001, de 17 de mayo, de Prevención de Malos Tratos y de Protección a las Mujeres Maltratadas, correspondiente al año 2010, expediente 08/IDAR-00002 (BOCCM nº 21, de 5 de diciembre).

### *Declaraciones Institucionales*

Declaración Institucional con motivo del Día Internacional de la eliminación de la violencia contra las mujeres que se conmemora el 25 de noviembre, expediente 08/DI-00001 (BOCCM nº 19, de 25 de noviembre).

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](http://www.cortesclm.es)

## **Reformas del Reglamento parlamentario**

Ninguna

## **Normas interpretativas y supletorias del Reglamento**

Ninguna

## **Instituciones similares a Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo**

### *Consejo Consultivo*

El Consejo Consultivo ha continuado con normalidad su actividad. Tras las elecciones, fueron renovados los dos miembros del mismo que corresponde nombrar al Consejo de Gobierno: el Decreto 205/2011, de 19 de julio (DOCM de 20 de julio), nombra como nuevos consejeros a Emilio Sanz Sánchez y Fernando Torres Villamor. Cesaron en sus funciones Inmaculada González de Lara y Ponte y Lucía Ruano Rodríguez, tras desempeñar su cargo, la primera durante siete años, y la segunda durante cinco.

Durante el año 2011 el Consejo Consultivo ha recibido 349 nuevas consultas, y ha emitido 305 dictámenes, clasificados por materias del siguiente modo: Anteproyectos de Ley: 4 (1,31%); Proyectos de Reglamentos o disposiciones de carácter general en desarrollo de Ley: 30 (9,83%); Actos administrativos: 258 (84,59%, desglosados en recursos extraordinarios de revisión, 2, 0,65%;

revisión de oficio, 14, 4,59%; responsabilidad patrimonial, 219, 71,80%; contratación administrativa, 22, 7,21%; concesiones administrativas, 1, 0,33%); Urbanismo: 8 (2,62%); Convenios o acuerdos de cooperación con otras CCAA: 2 (0,65%); Consultas facultativas: 3 (0,98%).

El texto completo de los dictámenes puede consultarse en <http://www.jccm.es/consultivo/>

### *Sindicatura de Cuentas*

En el año 2011 la Sindicatura ha seguido desarrollando su actividad con normalidad. Dada la situación económica y el cambio de gobierno producido, algunos de sus informes han tenido particular relevancia de cara a clarificar la situación financiera de la Comunidad. Tal es el caso del informe elaborado, por mandato de las Cortes Regionales, a iniciativa del Consejo de Gobierno, sobre el estado de situación, a 30 de junio de 2011, de las finanzas de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, así como sus organismos autónomos, entes públicos, fundaciones y empresas públicas. Este informe abordó, entre otros extremos, la situación presupuestaria y económico-financiera de la Administración de la Junta y del resto de entidades del Sector Público Regional, así como el endeudamiento financiero a la fecha indicada. Fue remitido a las Cortes y objeto de debate en la correspondiente Comisión Parlamentaria. También se aprobaron informes correspondientes a las cuentas generales de 2008 y 2009. En síntesis, el Síndico estimó que la necesidad de liquidez a corto plazo dejada por el anterior Gobierno fue de 2813 millones, y recomendó a la Junta mayor rigor, así como la autoimposición de un techo de gasto.

Siguiendo los datos del Diario Oficial de Castilla-La Mancha, la Sindicatura ha publicado durante 2011 veintitrés informes definitivos de fiscalización:

- 2, sobre la cuenta general de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, ejercicios 2008 y 2009 (DOCM nº 118, de 20 de junio y nº 180, de 13 de septiembre de 2011, respectivamente).
- 2, sobre los proyectos financiados por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial, ejercicios 2008 y 2009 (DOCM nº 118, de 20 de junio y nº 180, de 13 de septiembre de 2011, respectivamente).
- 12, sobre revisión y/o fiscalización de las cuentas de entidades públicas o financiadas mayoritariamente con fondos públicos: a) 2, sobre revisión formal de las cuentas anuales de las fundaciones participadas mayoritariamente por entes y órganos que conforman el sector público de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, ejercicios 2008 y 2009 (DOCM nº 147, de 28 de julio, y nº 216, de 4 de noviembre); b) 2, sobre la revisión formal de las cuentas de empresas y entes del sector público regional no sometidos a contabilidad pública, ejercicios 2008 y 2009 (DOCM nº 147, de 28 de julio, y nº 169, de 29 de agosto); c) 2, sobre la revisión formal de las cuentas anuales de la Universidad de Castilla-La Mancha, ejercicios 2008 y 2009 (DOCM nº 29, de 11 de febrero, y nº 145,

- de 26 de julio); d) 2, sobre la revisión formal de las cuentas rendidas por los consorcios participados mayoritariamente por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, correspondientes a los ejercicios 2008 y 2009 (DOCM nº 29, de 11 de febrero, y nº 146, de 27 de julio); e) 2, relativos a la fiscalización de empresas públicas concretas, como Gestión de Infraestructuras de Castilla-La Mancha, Gicaman (DOCM nº 247, de 21 de diciembre) y Gestión Ambiental de Castilla-La Mancha, S.A., Geacam (DOCM nº 251, de 27 de diciembre); f) 2, relativos a la actividad de concretas fundaciones, que serían el informe de fiscalización de la Fundación Talavera Ferial (DOCM nº 244, de 16 de diciembre de 2011) y el correspondiente a la Fundación Centro de Promoción de Artesanía Mezquita de Tornerías (DOCM nº 249, de 23 de diciembre de 2011).
- 3, relativos a actividades de la Junta, en concreto el relativo al análisis de la contratación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, correspondiente al ejercicio 2006 (DOCM nº 52, de 16 de marzo), el correspondiente al análisis de análisis de la actividad subvencionadora de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, correspondiente al ejercicio 2006 (DOCM nº 20, de 31 de enero), y el de fiscalización de las obras del Polígono Industrial de Santa Cruz de Mudela (Ciudad Real) y la cooperación financiera del Instituto de Finanzas de Castilla-La Mancha S.A. para el desarrollo de la actuación industrial, ejercicios 2005 a 2009 (DOCM nº 173, de 2 de septiembre).
  - 3, relativos a entidades locales, de los cuales: dos son los informes anuales sobre la rendición de las cuentas del Sector Público Local de Castilla-La Mancha, correspondientes al ejercicio 2008 (DOCM nº 30, de 14 de febrero), y 2009 (DOCM nº 232, de 28 de noviembre); y otro, sobre la fiscalización del Ayuntamiento de La Solana del Pino (Ciudad Real), ejercicios 2005 a 2008 (DOCM nº 109, de 7 de junio).
  - 1 sobre la fiscalización de las contabilidades electorales derivadas de las elecciones a Cortes de Castilla-La Mancha, celebradas el 22 de mayo de 2011 (DOCCM nº 247, de 21 de diciembre de 2011).

El texto completo de los informes, y la información sobre la actividad de la Sindicatura, en [www.sindicaturaclm.org](http://www.sindicaturaclm.org)

### *Consejo Económico y Social*

Se trata de una de las dos instituciones auxiliares que ha sido suprimida en el año 2011, por ley 13/2011, de 3 de noviembre (DOCM nº 239, de 9 de diciembre). En el mes de septiembre el Pleno de este órgano dictaminó desfavorablemente su desaparición (Dictamen 3/2011, de 14 de septiembre). Los ceses de sus miembros se produjeron por Decreto 304/2011, de 22/12/2011, por el que se dispone el cese de don Juan Antonio Mata Marfil como Presidente del Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha, y Decreto 305/2011, de 22/12/2011, por el que se cesa a los vocales del Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha (ambos en DOCM nº 253, de 29 de diciembre).

En cuanto a la actividad previa a la supresión, cabe mencionar la emisión de cuatro dictámenes (dos sobre proyectos de Decreto y dos sobre Anteproyectos de ley, incluido el de su propia supresión), así como el “Informe socioeconómico de Castilla-La Mancha 2010”, y la “Memoria de actividades 2010”.

El texto completo de los dictámenes e informes y de la memoria en [www.ces-clm.es](http://www.ces-clm.es)

### *Defensor del Pueblo*

Ha sido suprimido en 2011, mediante ley 12/2011, de 3 de noviembre (DOCM nº 239, de 9 de diciembre).

### **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

## El marco político e institucional

Sin perjuicio de la referencia en su momento a otros aspectos también relevantes, los rasgos dominantes del marco político e institucional en Cataluña a lo largo del año 2011 son la estabilidad gubernamental, los recortes presupuestarios generalizados pero con especial incidencia en determinados sectores (sanidad, educación y servicios sociales), las importantes reformas legislativas vehiculadas a través de las llamadas leyes ómnibus y la propuesta de pacto fiscal con el Estado como instrumento para lograr un sistema de financiación satisfactorio para Cataluña.

### *Estabilidad gubernamental: Apoyo decisivo del PPC al Gobierno de CiU y geometría variable de acuerdos parlamentarios*

La victoria electoral de CiU en las elecciones de noviembre de 2010 dio a esta formación política una confortable mayoría parlamentaria sin llegar a la mayoría absoluta (62 escaños de un total de 135). En este contexto quedaba por determinar dónde encontraría el ejecutivo monocolor de CiU los apoyos parlamentarios necesarios para gozar de estabilidad gubernamental. La experiencia del año 2011 muestra claramente que el dato de la segunda votación de investidura -abstención del PSC para facilitar la elección de A. Mas como presidente de la Generalitat- no ha tenido continuidad. En este sentido ha sido el PPC el que ha brindado la colaboración parlamentaria más decisiva (abstención o voto favorable según los casos) para la aprobación en julio de la Ley de Presupuestos para el 2011 (Ley 6/2011) y de la normativa complementaria de la misma (Ley 7/2011) e igualmente para la reforma legal destinada a la supresión del impuesto de sucesiones (Ley 3/2011). Ahora bien, a pesar de los denodados esfuerzos de la líder del PPC (A. Sánchez-Camacho) para formalizar de alguna manera un pacto estable con CiU que pudiera asegurar sin sobresaltos la estabilidad del Gobierno de A. Mas, la coalición nacionalista catalana se ha resistido al mismo y ha optado por lo que la propia CiU denomina la geometría variable de apoyos parlamentarios. Ejemplos de esta geometría variable se dieron en determinadas votaciones de las leyes ómnibus y de las resoluciones finales del debate de política general del mes de octubre en las que el Gobierno supo maniobrar convenientemente con PPC, PSC y ERC para sacar adelante sus propuestas. Ciertamente,

la opción por la geometría variable tiene sus riesgos y en algunas votaciones de las resoluciones del debate de política general puede observarse que CiU quedó en minoría. Finalmente, cabe destacar como supuesto de geometría variable con exclusión del PPC la aprobación en octubre del Informe de la Comisión de Estudio de un Nuevo Modelo de Financiación basado en el Concierto Económico. En este caso el acuerdo sobre el denominado Pacto Fiscal con el Estado contó con el apoyo de CiU, ICV y ERC. Como incógnita de cara al año 2012 puede plantearse si, tras las elecciones generales de noviembre de 2011, la presencia del PP en el Gobierno del Estado con mayoría absoluta en las dos Cámaras de las Cortes Generales comportará un creciente acercamiento entre el PPC y el Gobierno de CiU y eventualmente una mayor formalización de la participación del PPC en la gobernabilidad de Cataluña.

### *Los recortes presupuestarios*

La acción de gobierno del ejecutivo de CiU ha venido determinada por el severo plan de ajuste económico acordado desde el primer momento de su entrada en funciones a finales del 2010. Ante un déficit público heredado, que se situó finalmente (auditoría presentada por el Gobierno en setiembre) en el 4,2% del PIB por encima de lo estimado inicialmente, el objetivo del plan de ajuste es la reducción de dicho déficit al 2,6% del PIB. Esta previsión, dicho sea de paso, se halla por encima del 1,3% exigido al menos en un primer momento por el Gobierno central. El plan se concretó en la Ley de Presupuestos para 2011 aprobada en julio mediante una disminución del 10% del gasto presupuestario que afectó de manera sensible a áreas con una gran dimensión social como son la sanidad, la educación y los servicios sociales. Todo hace prever que el ajuste continuará en la Ley de Presupuestos para el 2012 que será aprobada en los primeros meses de dicho año.

En el ámbito de la sanidad el recorte presupuestario se situó en el 10% tomando como referencia el presupuesto de 2010. Ello tuvo afectaciones diversas (entre otras, cierres de centros, inutilización parcial o temporal de dependencias, reducción de horarios de atención, retrasos en la prestación de servicios) que provocó diversas movilizaciones de protesta, particularmente entre sectores de afectados y entre los diversos colectivos de trabajadores de la sanidad pública. Las representaciones sindicales y corporativas de dichos colectivos alertaron del riesgo de un retroceso irreparable de la calidad asistencial como consecuencia de los recortes en la sanidad pública. La respuesta del Gobierno fue que los recortes eran temporales y una medida necesaria para asegurar la viabilidad presente y futura del sistema sanitario público.

En el terreno educativo la reducción presupuestaria se situó sobre el 7% resultando particularmente afectadas las aportaciones a las guarderías, el transporte escolar y las becas de comedor. Por su parte, el recorte presupuestario en materia de servicios sociales alcanza el 6% e incide especialmente en las ayudas públicas a las residencias geriátricas y a las familias con hijos menores de tres años.



### *Las leyes ómnibus*

En torno al mes de junio el Gobierno de la Generalitat preparó un anteproyecto de ley de vastas proporciones cuya pretensión, una vez aprobado por el Parlamento, era reformar aproximadamente unas 80 leyes catalanas relativas a una heterogénea relación de ámbitos materiales. El conocimiento público de esta iniciativa gubernamental despertó oposición en medios políticos y académicos en términos parecidos a los que desde hace años generan las leyes de acompañamiento presupuestario y otras leyes de contenido materialmente no homogéneo (comúnmente denominadas leyes ómnibus) que han aparecido tanto a nivel estatal como autonómico. La reticencia frente a este tipo de leyes deriva del hecho de que su heterogeneidad material dificulta en su tramitación parlamentaria el adecuado desarrollo del procedimiento legislativo y particularmente del libre debate sobre todos y cada uno de los contenidos normativos. En el caso de Cataluña, además, un proyecto de ley ómnibus choca frontalmente con el art. 101.1 del Reglamento del Parlamento que exige a los proyectos de ley “tener un objeto material determinado y homogéneo”. Con todo, el TC parece haber dado luz verde a las leyes de contenido material heterogéneo en la STC 136/2011, de 13 de setiembre. En cualquier caso el Gobierno de CiU rectificó parcialmente su propósito inicial y aceptó dividir el proyecto de ley en cinco iniciativas legislativas. De este modo, aun cuando cada uno de estos proyectos de ley seguía adoleciendo de una cierta heterogeneidad material, se produjo una relativa agrupación temática en cada una de las cinco iniciativas legislativas que se proyectaron sobre los ámbitos generales siguientes: promoción de la actividad económica; simplificación y mejora normativa; reestructuración del sector público; medios audiovisuales; y urbanismo. Ello favoreció que la Mesa del Parlamento las admitiera a trámite y propició también el consenso político con el PPC, el PSC y ERC. Solamente ICV y Solidaritat per la Independència quedaron al margen y vieron frustrada su pretensión de que el Consejo de Garantías Estatutarias se pronunciara al respecto porque la ley reguladora correspondiente otorga legitimación para ello a dos grupos parlamentarios y SI es únicamente un subgrupo dentro del Grupo Mixto. Como se examina más adelante, tres de estas leyes ómnibus fueron aprobadas en diciembre quedando las dos restantes pendientes para el año 2012.

### *Financiación de la Generalitat: tensiones con el Gobierno del Estado y Propuesta de Pacto Fiscal*

Cuando el vigente sistema de financiación fue acordado el año 2009, CiU ya advirtió desde la oposición en el Parlamento de Cataluña que cuando volviera al Gobierno de la Generalitat formularía nuevas propuestas para la financiación de la autonomía catalana. No debe, por lo tanto, sorprender que el ejecutivo presidido por A. Mas se haya mostrado especialmente sensible ante algunos de los problemas derivados de la aplicación del sistema de financiación y que haya impulsado la aprobación por el Parlamento, en el marco de una Comisión de Estudio, de un Informe sobre un Nuevo Modelo de Financiación basado en el Concierto Económico, comúnmente conocido como Pacto Fiscal. A todo ello hay que añadir los límites a la autonomía financiera de la Generalitat y de todas

las CCAA que pueden comportar tanto la STC 134/2011 a propósito de las leyes estatales de estabilidad presupuestaria (Ley 18/2001 y Ley Orgánica 5/2001), como la reforma constitucional relativa al art. 135 CE (fijación por ley orgánica del límite máximo del déficit estructural de las CCAA y de los mecanismos de cumplimiento del volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas) aprobada en setiembre de 2011. Precisamente con respecto a esta reforma de nuestra norma fundamental el Parlamento de Cataluña aprobó -con el voto favorable de CiU, ICV y ERC- la Resolución 274/IX en la que, entre otras cosas, puede leerse que la Cámara catalana da por rotos los consensos del pacto constitucional de 1978 y que la modificación operada en el art. 135 CE limita muy significativamente la autonomía financiera de la Generalitat.

De los datos hechos públicos en julio por el Ministerio de Hacienda sobre los resultados de 2009 del nuevo modelo de financiación autonómica emergen en términos muy generales dos elementos: por un lado, el aporte a Cataluña de más recursos financieros en comparación con el modelo anterior que le permite situarse por vez primera por encima de la media de las CCAA en recursos tributarios por habitante después de realizar su contribución la solidaridad interregional; por otro lado, el incumplimiento del principio de ordinalidad presente de alguna forma en el art. 206.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Más allá de estos datos, el Gobierno de CiU, coherentemente con su posición política de principio, ha subrayado a lo largo del año 2011 la insuficiencia de los recursos financieros de la Generalitat **que, según su criterio, se ha visto agravada**, además, por dos factores: las negativas del Gobierno del Estado a adelantar el pago del Fondo de Competitividad y a llevar a cabo el abono de unas cantidades derivadas de las previsiones de la disposición adicional tercera del Estatuto. En esta línea el Consejero de Economía, A. Mas-Colell, anunció a finales de diciembre que la Generalitat tenía graves problemas de tesorería que le obligaban a retrasar hasta el mes de enero de 2012 los ingresos al Estado derivados de los preceptivos pagos de las cotizaciones de la Seguridad Social y de las retenciones del IRPF.

Con respecto al Fondo de Competitividad debe recordarse ante todo que se trata de uno de los instrumentos establecidos en el acuerdo de financiación autonómica y en su normativa de desarrollo y que tiene como finalidad asegurar a las CCAA, cuya financiación por habitante está por encima de la media de las CCAA antes de realizar la contribución a la solidaridad interterritorial, que la citada financiación no se quede por debajo tras efectuarse dicha aportación solidaria. La normativa aplicable (Ley estatal 22/2009 y muy en particular su disposición transitoria segunda) establecía un régimen transitorio para los ejercicios presupuestarios de 2009, 2010 y 2011 en virtud del cual se autorizaba al Ministerio de Economía a adelantar el pago del Fondo de Competitividad. El Gobierno central se negó en 2011 al adelanto del pago del Fondo de Competitividad alegando que la previsión legal era meramente una habilitación para el periodo en el que el nuevo sistema de financiación autonómica no estuviera plenamente vigente y que, dado que en el año 2011 ya se aplicaba íntegramente el modelo de financiación acordado y regulado en 2009, el abono del citado fondo debía producirse en el momento de la liquidación presupuestaria, es decir, en el año 2013 para el ejercicio presupuestario de 2011. Cuestiones legales al margen no cabe duda que la situación de crisis de las finanzas públicas del

Estado ha influido también en la posición del Gobierno central en este asunto. Por su parte, el criterio de la Generalitat, de diversas CCAA y de las mayorías expresadas en el Parlamento de Cataluña y en el Senado (que no en el Congreso de los Diputados) ha sido favorable al adelantamiento en el año 2011 del pago del Fondo de Competitividad interpretando la disposición transitoria de la Ley 22/2009 como un mandato e invocando los antecedentes de los años 2009 y 2010 y la difícil situación de las finanzas autonómicas. En todo este debate puede observarse el complejo y contradictorio posicionamiento del PSC que pasó del voto favorable en el Senado, al voto contrario en el Congreso y a la abstención en el Parlamento de Cataluña.

A propósito de la disposición adicional tercera del Estatuto es preciso advertir de entrada que en puridad no se trata de una previsión reguladora de la financiación de la Generalitat sino de un precepto destinado a asegurar durante un periodo de siete años un determinado porcentaje de inversión estatal en infraestructuras en Cataluña que se cifra en la participación relativa del producto interior bruto de la Comunidad Autónoma con relación al producto interior bruto estatal. A partir de la citada disposición estatutaria, la aplicación de la misma se ha instrumentado a través de negociaciones y acuerdos en el marco, no tanto de la específica Comisión de Infraestructuras prevista en la propia disposición adicional tercera EAC con presencia de tres administraciones (estatal, autonómica y local), sino de las diversas instancias de relación bilateral entre la Generalitat y el Estado que han encontrado el correspondiente reflejo presupuestario. Entre los criterios asentados de aplicación de esta disposición se encuentra el de considerar que si la inversión del Estado no llega un determinado año al porcentaje previsto la Generalitat recibirá el dinero a cuenta de las inversiones que ella misma haya hecho. Así, en la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, celebrada en julio de 2011, se acordó cifrar en 759 millones de euros el déficit inversor en infraestructuras en

Cataluña correspondiente al periodo 2008 y diferir a la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Financieros y a la Comisión de Infraestructuras el desarrollo y concreción de dicho acuerdo. La realidad es que el marco bilateral para la materialización del acuerdo no se activó y cuando el Gobierno de la Generalitat reclamó en el mes de diciembre el abono de la cantidad acordada en la Comisión Bilateral de julio el Gobierno del Estado no procedió al mismo alegando falta de recursos y que estaba en funciones tras las elecciones de noviembre. Ciertamente debe reconocerse que al ejecutivo catalán le asiste la razón en su petición. Dicho esto, cabe estimar como mucho más discutible que, ante la negativa del Gobierno central, el Gobierno de la Generalitat manifieste que ello es la causa de que no pueda hacer frente al pago íntegro de las nóminas de los funcionarios del mes de diciembre (en concreto en un primer momento a la paga extraordinaria de Navidad) y puede considerarse al margen de la legalidad que en la nómina de diciembre el propio Gobierno catalán efectuara las retenciones de IRPF correspondientes a la paga doble que no había abonado. El Consejero de Economía pidió públicamente disculpas por este último episodio y puso su cargo a disposición del Presidente. Prácticamente en el último día del año un crédito conseguido mediante una entidad financiera privada permitió al Gobierno abonar la paga extraordinaria a los funcionarios.

Para el Gobierno de la Generalitat las dificultades financieras anteriormente expuestas y los problemas de déficit causantes de los recortes presupuestarios tendrían completa solución si Cataluña dispusiera de un sistema de financiación autonómica similar al concierto económico. En este sentido apunta el Informe de la Comisión parlamentaria de Estudio de un Nuevo Modelo de Financiación basado en el Concierto económico aprobado, con los votos de CiU, ICV y ERC, el 28 de octubre y publicado en el Boletín del Parlamento de 3 de noviembre de 2011. Como se recoge en el propio Informe de la comisión parlamentaria, la propuesta de este nuevo modelo de financiación para Cataluña o Pacto Fiscal cuenta con el aval de un dictamen del Instituto de Estudios Autonómicos de la Generalitat que defiende la plena conformidad constitucional y estatutaria de la misma.

Las bases de este nuevo sistema de financiación son las siguientes:

– Una relación bilateral entre la Generalitat y el Estado. El Pacto fiscal debe ser un modelo singular que descansa en una estricta relación bilateral entre la Generalitat y el Estado mediante la plena activación de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales y la cesión del 100% de todos los tributos pagados en Cataluña.

– El establecimiento de un sistema tributario integral propio para Cataluña que determine todas las disposiciones para cada tributo, las relaciones financieras entre la Generalitat y el Estado y los órganos de supervisión.

– La asunción efectiva por parte de la Generalitat de amplias competencias en materia tributaria. En particular la Generalitat, a través de su administración Tributaria, debe ser la única responsable de la gestión, la recaudación, la liquidación y la inspección de todos los impuestos en Cataluña.

– La competencia de la Generalitat para crear tributos propios y la plena capacidad normativa de la Generalitat sobre todos los tributos generados en Cataluña limitada únicamente por las exigencias de respetar los elementos comunes derivados de la normativa estatal y de la Unión Europea.

– El establecimiento de una cuota que debe entregar la **Generalitat al Estado** por el coste de las competencias o servicios ejercidos por éste en Cataluña y también en concepto de solidaridad interterritorial.

– La articulación normativa a través, por una parte, de una reforma de la LOFCA, que establezca una cláusula de excepción para Cataluña, y, por otra parte, de la aprobación de una ley estatal reguladora de los elementos del nuevo modelo de financiación para Cataluña. Ello se fundamenta en una determinada interpretación de la Constitución y de la jurisprudencia constitucional en virtud de la cual se estima que la Constitución no predetermina de modo preciso o excluyente el modelo de financiación de cada Comunidad Autónoma, que el Estatuto es una norma desvalorizada en la configuración jurídica del sistema de financiación autonómica y que corresponde a la LOFCA el establecimiento general o singular del modelo de financiación autonómica.

Enunciadas a grandes rasgos las líneas maestras de la propuesta de Pacto Fiscal, o de concierto económico solidario como también ha sido denominado, no es posible en estas páginas analizar con detalle su fundamentación política y su viabilidad constitucional. Baste con apuntar que parece razonable el planteamiento de un sistema de financiación de la Generalitat que garantice una suficiencia de recursos, si bien la propuesta de Pacto Fiscal anunciada puede encontrar como obstáculos tanto la jurisprudencia constitucional, que hasta el momento se ha mostrado contraria a la extensión del concierto económico como consecuencia de una interpretación de la cláusula de los derechos históricos de aplicación restringida al País Vasco y Navarra, como las expresas disposiciones del Estatuto catalán de 2006 cuyos preceptos sobre financiación de la Generalitat no están presididos por la lógica del modelo de concierto económico. En todo caso el Pacto Fiscal figurará sin lugar a dudas en la agenda política de las relaciones entre los Gobiernos de la Generalitat y del Estado en el año 2012 y muy probablemente en los inmediatamente posteriores.

#### *Comisión Bilateral y traspasos: escaso relieve efectivo*

La Comisión Bilateral entre los Gobiernos de la Generalitat y el Estado, cuya parte catalana preside J.A. Durán Lleida (diputado de CiU en el Congreso pero sin ejercer ningún cargo en la Administración autonómica), se ha reunido una sola vez el año 2011, concretamente el 19 de julio. Además del acuerdo ya reseñado sobre la disposición adicional tercera del Estatuto, la Comisión Bilateral adoptó dos acuerdos potencialmente importantes pero que carecieron, al menos a lo largo del año 2011, del necesario desarrollo para alcanzar relevancia práctica. Se trata, en primer lugar, del acuerdo en virtud del cual las instituciones catalanas (Generalitat, corporaciones locales y sector privado) obtendrían una posición determinante en el futuro ente gestor del aeropuerto de Barcelona y, en segundo lugar, del acuerdo para traspasar a la Generalitat determinados hospitales e inmuebles de la Seguridad Social. En el primer caso no se ha producido la instrumentación normativa adecuada para materializar el acuerdo. En el segundo supuesto la disposición adicional trigésimo octava de la Ley estatal 27/2011 recoge en términos generales el contenido material del acuerdo pero establece unos plazos que no hacen posible el traspaso de forma inmediata.

En cuanto a los traspasos operados de forma efectiva, a través de la Comisión Mixta correspondiente, se han limitado a ampliación de medios en materia de Administración de Justicia (Decreto 651/2011) y de inspección de trabajo (Decreto 1099/2011).

#### *Conflictividad jurídica*

La conflictividad jurídica ha partido más de la iniciativa de la Generalitat, y específicamente del Gobierno, que no de la iniciativa del Estado. Así el ejecutivo catalán ha planteado cinco conflictos de competencia y ha interpuesto dos recursos de inconstitucionalidad, mientras que el Gobierno del Estado únicamente ha presentado dos recursos de inconstitucionalidad. Los conflictos de

competencia se han proyectado sobre el Plan de Socorro Binacional del Túnel del Perthus, el Decreto 1715/2010 (Entidad Nacional de Acreditación en materia de comercialización de productos), el Decreto 102/2011 (mejora de la calidad del aire), el Decreto 775/2011 (reglamento de acceso a la profesión de abogado) y el Decreto 804/2011 (ordenación de las explotaciones equinas). Los recursos de inconstitucionalidad se refieren a las Leyes estatales 40/2010, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono, y 2/2011, de economía sostenible. Por su parte los recursos de inconstitucionalidad del Gobierno del Estado afectan a las Leyes catalanas 4/2010, de consultas populares por vía de referéndum, y 35/2010, del occitano, aranés en Arán.

### *Movimientos sociales*

En el año 2012 Cataluña ha vivido diversas movilizaciones sociales. A las ya referenciadas en respuesta los recortes presupuestarios del Gobierno de la Generalitat, **hay que añadir un fenómeno nuevo (el movimiento 15-M, comúnmente conocido como el de los indignados)** y la continuidad en diversos municipios de las consultas ciudadanas sobre la independencia de Cataluña iniciadas en años anteriores.

El movimiento 15-M, que cuestiona determinados elementos del modelo económico y político imperante en España y con conexiones con movimientos de inspiración similar de otros países, alcanzó notable relieve en Barcelona a través de una concentración permanente y de amplia participación en la Plaza de Cataluña que se prolongó durante once días hasta que se produjo el desalojo de la misma el día 27 de mayo tras una contundente intervención de la Policía autonómica. Una de las reacciones del movimiento, o más bien de una parte del mismo, a esta intervención policial fue la de poner cerco al Parlamento de Cataluña el día 15 de junio con el fin de impedir el acceso a la Cámara de los parlamentarios y de este modo evitar o retrasar el debate y la votación de la Ley de Presupuestos de la Generalitat para el año 2011. Aunque el objetivo perturbador de la vida parlamentaria no fue alcanzado en su dimensión plena, para vencer el cerco de los manifestantes el Presidente de la Generalitat y la Presidenta del Parlamento tuvieron que llegar a la Cámara en helicóptero y muchos diputados tuvieron que enfrentarse a situaciones de tensión y violencia con los concentrados en el Parque de la Ciudadela y sus alrededores. No cabe evidentemente justificación alguna a la acción antidemocrática de los manifestantes ante el Parlamento de Cataluña, que además podría ser constitutiva de delito según el Código Penal, pero al propio tiempo procede interrogarse acerca de la dura acción policial frente a la pacífica concentración de la Plaza de Cataluña y de la relativa imprevisión policial frente al anunciado cerco de la Cámara catalana. A estos interrogantes tuvo que responder el Consejero de Interior, F. Puig, en diversas comparecencias ante el Parlamento (véanse las referencias en la ficha adjunta al final de este comentario) aduciendo, por un lado, la radicalización del movimiento 15-M y reconociendo, por otro, errores en la protección de los diputados.

En cuanto a las consultas ciudadanas sobre la independencia de Cataluña

debe destacarse que en el año 2011 las mismas llegaron el 10 de abril a Barcelona y que la participación duplicó las expectativas de los propios organizadores alcanzando el 21,4% del censo electoral. A pesar de que miembros del Gobierno participaron en la consulta, los diputados de CiU no secundaron tres días más tarde una proposición de ley de SÍ que pretendía regular los pasos para proclamar la independencia de Cataluña.

### *Partidos políticos y elecciones*

Los datos globales de los resultados de las elecciones municipales y de las elecciones generales y los cambios en la dirección del PSC y de ERC son los elementos principales a destacar en este apartado.

CiU ganó con claridad tanto las elecciones municipales como las elecciones generales en Cataluña. El dato más significativo en las elecciones municipales es que por primera vez consiguió la alcaldía de Barcelona con X. Trias y obtuvo también la Diputación de Barcelona merced a la notable mejora de los resultados en la conurbación de Barcelona. En el caso de las elecciones generales CiU logró, igualmente por primera vez, superar al PSC y convertirse en el partido catalán con más escaños en el Congreso de los Diputados pasando de 10 a 16.

Para el PSC 21011 ha sido un pésimo año en resultados electorales y ello supone la continuidad en el ciclo descendente iniciado con las elecciones autonómicas de 2010. A la pérdida de la alcaldía de Barcelona y de la Gerona se suma el descenso en las elecciones generales de 25 escaños a 14 en el conjunto de Cataluña. El Congreso del partido en diciembre llevó a la primera secretaría a P. Navarro, alcalde de Terrassa, en sustitución de J. Montilla pero no se produjo una profunda renovación de la dirección del partido ni del discurso político y quedó en compás de espera el futuro liderazgo para las elecciones autonómicas.

El PPC aparece como tercera fuerza política de Cataluña tanto en las elecciones municipales como en las generales. En las primeras alcanza alcaldías importantes del cinturón de Barcelona (Badalona, Castelldefels) y en las segundas pasa de 8 a 11 escaños en el Congreso de los Diputados.

ERC continuó en las elecciones municipales el camino descendente iniciado en las elecciones autonómicas. Ello propició en octubre la caída del núcleo dirigente (J. Puigercós y J. Ridaó) y su relevo en la dirección del partido con el acceso de O. Junqueras y de Marta Rovira a la presidencia y a la secretaría general, respectivamente. Los nuevos líderes del partido parecen inclinarse por el abandono de la colaboración con los partidos de izquierda y por tender puentes con CiU. Los resultados de las elecciones generales pueden interpretarse como una cierta confirmación de la nueva orientación ya que ERC contuvo su caída electoral y mantuvo sus 3 diputados en el Congreso.

ICV es la fuerza política que menos cambios ha experimentado en cuanto a los resultados electorales globales. Perdió votos en las elecciones municipales pero logró mantener sus posiciones principales y ganó votos y escaños en las elecciones generales (pasó de 1 a 3 diputados) situándose como cuarta fuerza política de Cataluña en estos comicios.

## Disposiciones normativas

### *Leyes y normas con rango de Ley*

La actividad legislativa durante el 2011 fue en relación con el 2010 cuantitativamente menor: en total se aprobaron 11 leyes y 4 decretos-ley. Del conjunto de leyes dictadas 8 tienen como objeto introducir cambios en normas aprobadas en legislaturas anteriores y serán examinadas a continuación. Las tres restantes son leyes en materia presupuestaria de las que aquí se deja simplemente constancia: la ley de autorizaciones financieras durante el periodo de prórroga presupuestaria (Ley 1/2011), la ley de presupuestos (Ley 6/2011) y la ley de acompañamiento presupuestario (Ley 7/2011). También cabe destacar la aprobación de cuatro Decretos-ley: tres de ellos tienen por objeto la regulación económica y uno se proyecta sobre el régimen de captura de los pájaros fringílicos.

### *Leyes*

Del total de las leyes aprobadas durante el 2011 pueden extraerse dos grandes bloques. El primer bloque incorpora el conjunto de leyes que se dedican a introducir cambios muy concretos en determinadas leyes con un alcance de cierta relevancia en algunos casos y menor en otros. El segundo bloque está compuesto por tres leyes, las denominadas leyes ómnibus mediante las que el Parlamento catalán modificó un total de 74 leyes, 9 decretos legislativos y 1 decreto-ley.

En el primer bloque normativo se dictan un total de 5 leyes. En materia de derecho local se encuentra la Ley 4/2011, de 8 de junio, de modificación de la Ley 30/2010, de 3 de agosto de veguerías, y la Ley 8/2011 de 27 de diciembre, de modificación de la Ley 12/2010, de 19 de mayo, del Consejo de Gobiernos locales. En materia de derecho civil se aprueba la Ley 5/2011, de 19 de julio, de modificación de la Ley 4/2008, de 24 de abril del libro tercero del Código civil de Cataluña, relativo a las personas jurídicas y la Ley 2/2011, de 11 de mayo, de modificación de la Ley 1/2009, de 12 de febrero, de la Autoridad Catalana de la Competencia. En materia de impuestos se aprueba la Ley 3/2011, de 8 de junio, de regulación del impuesto sobre sucesiones y donaciones.

La Ley 4/2011 modifica la disposición transitoria primera de la Ley 30/2010. Los cambios introducidos establecen que la constitución de los consejos de veguería se produzca tras la aprobación de las modificaciones de la legislación estatal que permitan configurar la organización veguerial en los términos que establece la Ley 30/2010. Como consecuencia de ello se produce un aplazamiento de las previsiones contenidas en la ley modificada en lo relativo a la constitución de los Consejos de Veguería contemplados en la misma (Barcelona, Girona, Tarragona, Lleida, Les Terres de l'Ebre, L'Alt Pirineu y la Catalunya Central).

La Ley 8/2011 suprime toda referencia a la autonomía presupuestaria y al personal propio del Consejo de Gobiernos Locales. Por otra parte, se precisa que la designación de los representantes del Consejo en los organismos de la Generalitat que determinen las leyes se efectuará a propuesta de las entidades municipalistas.



La Ley 5/2011 prorroga el plazo previsto por la Ley 4/2008 del libro tercero del Código civil de Cataluña para que las asociaciones y fundaciones ya constituidas sujetas a las disposiciones del libro tercero del Código civil adapten sus estatutos al Código civil e inscriban esta adaptación en el registro correspondiente.

La Ley 2/2011 modifica el apartado 1 del art. 7 de la Ley 1/2009, de 12 de febrero, de la Autoridad Catalana de la Competencia, eliminando la duración de seis años en el ejercicio del cargo del Director de la Agencia. Según la nueva regulación el cese del cargo se produce por acuerdo del Gobierno.

La Ley 3/2011 modifica la Ley 19/2010, de 7 de junio, de regulación del impuesto sobre sucesiones y donaciones. La Ley crea una bonificación del 99% de la cuota del impuesto de sucesiones para las transmisiones a favor del cónyuge, de los descendientes o de los ascendientes.

El segundo bloque legislativo se materializa en las denominadas leyes ómnibus. Así, la Ley 9/2011, de 29 de diciembre, de promoción de la actividad económica, busca impulsar el desarrollo de la actividad empresarial. La Ley modifica un total de 13 leyes y 3 decretos legislativos y contiene un sumario donde se listan las normas modificadas. La Ley en el ámbito agroambiental modifica las siguientes leyes: la Ley 6/2001, de 31 de mayo, de ordenación ambiental del alumbrado para la protección del medio nocturno; la Ley 1/2008, de 20 de febrero, de contratos de cultivo; la Ley de protección de los animales, texto aprobado por el Decreto legislativo 2/2008, de 15 de abril; la Ley reguladora de los residuos, texto aprobado por el Decreto legislativo 1/2009, de 21 de julio; 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; la Ley 2/2010, de 18 de febrero, de pesca y acción marítimas. En el ámbito económico se modifican las siguientes normas: el texto refundido sobre comercio interior, aprobado por el Decreto legislativo 1/1993, de 9 de marzo, sobre comercio interior, por el que se aprueba la refundición en un texto único de los preceptos de la Ley 1/1983, de 18 de febrero, y la Ley 23/1991, de 29 de noviembre; la Ley 13/2002, de 21 de junio, de turismo de Cataluña; la Ley 8/2004, de 23 de diciembre, de horarios comerciales; la Ley 9/2004, de 24 de diciembre, de creación de la Agencia Catalana del Consumo; el Decreto-ley 1/2009, de 22 de diciembre, de ordenación de los equipamientos comerciales; la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña. En el ámbito sanitario se modifica la Ley 20/1985, de 25 de julio, de prevención y asistencia en materia de sustancias que pueden generar dependencia. En el ámbito del territorio se modifica la Ley 12/1987, de 28 de mayo, de regulación del transporte de viajeros por carretera mediante vehículos de motor.

La Ley 10/2011, de 29 de diciembre, de simplificación y mejora de la regulación normativa pretende avanzar en el proceso de simplificación administrativa e introduce modificaciones en un total de 30 leyes y 2 decretos legislativos. Dado el alto número de leyes modificadas la norma contiene un sumario. En el ámbito agroambiental se modifican las siguientes normas: la Ley 9/1995, de 27 de julio, de regulación del acceso motorizado al medio natural; la Ley 14/2003, de 13 de junio, de calidad agroalimentaria; el texto refundido de la legislación en

materia de aguas de Cataluña, aprobado por el Decreto legislativo 3/2003, de 4 de noviembre; la Ley 4/2009, de 15 de abril, del Instituto de Investigación y Tecnología Agroalimentarias; la Ley 6/2009, de 28 de abril, de evaluación ambiental de planes y programas; la Ley 12/1981, de 24 de diciembre, por la que se establecen normas adicionales de protección de los espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas. En el ámbito de la cultura y del deporte se modifican las siguientes normas: la Ley 2/1993, de 5 de marzo, de fomento y protección de la cultura popular y tradicional y del asociacionismo cultural; el texto único de la Ley del deporte, aprobado por el Decreto legislativo 1/2000, de 31 de julio; la Ley 3/2008, de 23 de abril, del ejercicio de las profesiones del deporte; la Ley 20/2010, de 7 de julio, del cine. En el ámbito del derecho privado se modifica la Ley 25/2010, de 29 de julio, del libro segundo del Código civil de Cataluña, relativo a la persona y la familia. En el ámbito económico se modifican las siguientes normas: la Ley 8/1994, de 25 de mayo, de actividades feriales; la Ley 18/2002, de 5 de julio, de cooperativas; la Ley 12/2008, de 31 de julio, de seguridad industrial. En el ámbito de la seguridad se modifican las siguientes normas: la Ley 4/1997, de 20 de mayo, de protección civil de Cataluña; la Ley 4/2003, de 7 de abril, de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña; la Ley 9/2007, de 30 de julio, del Centro de Atención y Gestión de Llamadas de Urgencia 112 Cataluña; la Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas; la Ley 34/2010, de 1 de octubre, de regulación de las fiestas tradicionales con toros. En el ámbito social y sanitario se modifican las siguientes normas: la Ley 31/1991, de 13 de diciembre, de ordenación farmacéutica de Cataluña; la Ley 25/2002, de 25 de noviembre, de medidas de apoyo al regreso de los catalanes emigrados y sus descendientes, y de segunda modificación de la Ley 18/1996; la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales; la Ley 19/2009, de 26 de noviembre, del acceso al entorno de las personas acompañadas de perros de asistencia; la Ley 33/2010, de 1 de octubre, de políticas de juventud; la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia. En el ámbito del territorio se modifican las siguientes normas: la Ley 5/1998, de 17 de abril, de puertos de Cataluña; la Ley 10 / 2000, de 7 de julio, de ordenación del transporte en aguas marítimas y continentales; la Ley 12 / 2002, de 14 de junio, del transporte por cable; la Ley 4/2006, de 31 de marzo, ferroviaria; el texto refundido de la Ley de carreteras aprobado por el Decreto legislativo 2/2009, de 25 de agosto; la Ley 4/1998, de 12 de marzo, de protección de Cap de Creus. En el ámbito del procedimiento administrativo se modifica la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña.

La Ley 11/2011, de 29 de diciembre, de reestructuración del sector público para agilizar la actividad administrativa, modifica un total de 31 leyes, 1 decreto legislativo y 1 decreto-ley. La Ley prevé un sumario donde se listan las normas modificadas. En el ámbito de la salud se modifican las siguientes leyes: la Ley 15/1990, de 9 de julio, de ordenación sanitaria de Cataluña; la Ley 31/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas; la Ley 8/2007, de 30 de julio, del Instituto Catalán de la Salud y la Ley 18/2009, de 22 de octubre, de salud pública. En el ámbito del territorio se modifican las siguientes normas: la

Ley 15/2001, de 14 de noviembre, de meteorología; la Ley 28/2002, de 30 de diciembre, de creación del Instituto para el Desarrollo y la Promoción del Alto Pirineo y Arán; el texto refundido de la Ley del Instituto para el Desarrollo de las Comarcas del Ebro, aprobado por el Decreto legislativo 1/2003; la Ley 13/2009, de 22 de julio, de la Agencia de la Vivienda de Cataluña; la Ley 14/2009, de 22 de julio, de aeropuertos, helipuertos y otras infraestructuras aeroportuarias. En el ámbito de la cultura se modifican las siguientes leyes: la Ley 4/1993, de 18 de marzo, del sistema bibliotecario de Cataluña; la Ley 20/2000, de 29 de diciembre, del Instituto Catalán de las Industrias Culturales; la Ley 6/2008, de 13 de mayo, del Consejo Nacional de la Cultura y de las Artes; la Ley 20/1987, de 12 de noviembre, de creación de la Entidad Autónoma Institución de las Letras Catalanas y la Ley 7/2011, de 27 de julio, de medidas fiscales y financieras. En otros ámbitos se modifican las siguientes normas: la Ley 6/2007, de 17 de julio, del Centro de Estudios de Opinión; la Ley 2/2007, de 5 de junio, del Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya; la Ley 10/1989, de 10 de julio, del Patronato de la Montaña de Montserrat; la Ley 13/2007, de 31 de octubre, del Memorial Democrático; la Ley 14/2007, de 5 de diciembre, del Instituto Catalán Internacional por la Paz; la Ley 5/1986, de 17 de abril, de creación de la Entidad Autónoma de Juegos y Apuestas de la Generalitat; la Ley 7/2007, de 17 de julio, de la Agencia Tributaria de Cataluña; la Ley 1/2003, de 19 de febrero, de universidades de Cataluña; la Ley 12/2009, de 10 de julio, de educación; la Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalitat - Mossos d'Esquadra; la Ley 10/2007, de 30 de julio, del Instituto de Seguridad Pública de Cataluña; la Ley 13/1997, de 19 de noviembre, de creación del Instituto Catalán del Acogimiento y la Adopción; la Ley 10/2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña; la Ley 9/1991, de 3 de mayo, del Instituto Catalán de la Energía; la Ley 1/2007, de 5 de junio, del Consejo de Relaciones Laborales; la Ley 23/2009, de 23 de diciembre, del Centro de Iniciativas para la Reinserción; el Decreto-ley 4/2010, de 3 de agosto, de medidas de racionalización y simplificación de la estructura del sector público de la Generalitat de Cataluña y la Ley 7/2011, de 27 de julio, de medidas fiscales y financieras.

Del amplio número de normas modificadas por las leyes ómnibus cabe destacar los siguientes cambios.

En el *ámbito agroalimentario* la Ley 9/2011 introducen exenciones al cumplimiento a las obligaciones relativas al alumbrado público; se suprime el derecho de adquisición preferente de la Generalitat en los contratos de cultivo, así como el Registro Administrativo de contratos de cultivo; se modifica el régimen de captura de animales asilvestrados. En materia de gestión de residuos se reducen trámites, se establece una gestión unificada para el inicio de la actividad y se flexibilizan las normas sobre eliminación de residuos. En materia de pesca en aguas continentales se reclasifica los tramos y la masa de agua continental para no restringir en exceso el aprovechamiento piscícola de dichas áreas. La Ley 10/2011 modifica, entre otros, aspectos relativos al acceso motorizado al medio natural, suprime el Ente de Abastecimiento de Agua, simplifica el proceso de ejecución de obras de regadío por parte de los beneficiarios, elimina la obligación de presentar algunos documentos ambientales y se reordena las fianzas

y el régimen sancionador en materia de protección de los espacios de especial protección por actividades extractivas.

En el *ámbito económico* la Ley 9/2011 incorpora nuevas figuras turísticas y facilita el inicio de la actividad turística en los diferentes tipos de establecimientos de alojamiento turístico, en las viviendas de uso turístico y a los agentes de viajes. En materia de horarios comerciales se permite las prórrogas en las excepciones de municipio turístico. En materia de equipamientos comerciales se modifican las previsiones sobre la implantación de medianos y grandes establecimientos comerciales y de establecimientos comerciales individuales y colectivos. En materia de consumo aumenta las garantías de los consumidores y facilita la actividad comercial de los prestadores. La Ley 10/2011 modifica el régimen de autorización por el de comunicación previa en materia de actividades feriales; se reducen cargas administrativas y documentales de las cooperativas; suprime la Agencia Catalana de Seguridad Industrial y se modifica el régimen jurídico de los organismos de control en materia de seguridad industrial. La Ley 11/2011 crea el Consejo Catalán de la Empresa y se incorpora la regulación completa de la Agencia de Apoyo a la Empresa Catalana.

En el *ámbito social y sanitario* la Ley 9/2011 reduce los supuestos de prohibición de la promoción de bebidas alcohólicas por medio de ofertas y rebajas de precios. La Ley 10/2011 modifica algunos aspectos del régimen de instalación y el traslado de determinadas oficinas de farmacia. Por otra parte, la Ley suprime el Consejo de Coordinación de Bienestar Social y reordena el régimen sancionador en materia de servicios sociales y en materia de derechos y oportunidades en la infancia y la adolescencia. La Ley 11/2011 incorpora disposiciones que amplían las funciones de organismos como el Instituto Catalán de Evaluaciones Médicas y Sanitarias y reordena las siguientes instituciones: el Instituto Catalán de la Salud, la Agencia de Salud Pública de Cataluña y la Agencia de Calidad y Desarrollo Profesional en Salud.

En el *ámbito relativo al territorio*, la Ley 9/2011 liberaliza el mercado del transporte de viajeros por carretera. En materia de vivienda, con el objetivo de impulsar al sector inmobiliario, se facilita el acceso a las viviendas de protección oficial, se flexibilizan los requisitos en los edificios de nueva construcción, se eliminan determinadas reservas urbanísticas y se suprime informe preceptivo sobre las determinaciones del plan urbanístico. La Ley 10/2011 determina el régimen de comunicaciones previas para poder llevar a cabo determinadas actividades dentro del dominio público portuario que no impliquen ocupación privativa de dominio público y no excedan de una determinada duración; excluye de la aplicación de la ley el transporte de mercancías en aguas marítimas y continentales; incluye como infracción el incumplimiento por parte de las empresas ferroviarias de los acuerdos firmados con la Administración y prohíbe la ocupación temporal de las zonas de dominio público, de servidumbre y de afectación para llevar a cabo en las mismas actividades relacionadas con la prestación de servicios de naturaleza sexual. La Ley 11/2011 simplifica la estructura organizativa del Servicio Meteorológico de Cataluña, del Instituto para el desarrollo y la promoción del Alto Pirineo y Aran, del Instituto para el Desarrollo de las Comarcas del Ebro y de la Agencia de la Vivienda de Cataluña.

En *materia de cultura y deporte* la Ley 10/2011 simplifica tanto el procedimiento para la declaración de fiestas de interés nacional como el procedimiento para el reconocimiento de federaciones deportivas y precisa los supuestos en los que se requiere un seguro para la práctica del deporte. En materia de cultura reordena el régimen sancionador de la Ley del cine. La Ley 11/2011 modifica la regulación del Consejo Nacional de la Cultura y de las Artes y la Institución de las Letras Catalanas.

En el *ámbito del derecho privado* la Ley 10/2011 introduce una modificación en el régimen transitorio en cuanto a los poderes en previsión de situación de incapacidad otorgados antes de la entrada en vigor del libro segundo del Código civil de Cataluña.

En el *ámbito de la seguridad* la Ley 10/2011 otorga la condición de agente de la autoridad como colaborador de los cuerpos policiales de Cataluña al personal de seguridad privada, cuando preste servicios de seguridad en las infraestructuras de transporte público de Cataluña por cuenta de la Administración o entidades del sector público; así mismo, entre otras modificaciones, simplifica la acreditación de los requisitos exigidos para la autorización de empresas de seguridad privada y reorganiza el Centro de Atención y Gestión de Llamadas de Urgencia 112 Cataluña.

En el *ámbito de procedimiento administrativo* la Ley 10/2011 introduce modificaciones relativas al procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, al contenido de los convenios y a los encargos de gestión.

Finalmente cabe señalar otras modificaciones en diversos ámbitos que por la multiplicidad de materias tratadas resulta difícil sistematizar. Así mediante la Ley 11/2010 se introducen modificaciones a la regulación del Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, **se modifica la normativa en materia de universidades** para facilitar el desarrollo del espacio europeo de educación superior, se regulan aspectos sobre el proceso selectivo de la Policía de la Generalitat Mossos d'Esquadra, se aprueban los estatutos del Instituto Superior de las Artes y de la Agencia de Migraciones de Cataluña. En materia de asistencia sanitaria se precisan los titulares del derecho a la asistencia sanitaria a cargo del Servicio Catalán de la Salud.

### *Decretos-leyes*

Nuevamente la crisis económica y las políticas de austeridad se invocan, en 3 de los 4 decretos-leyes, para hacer uso de la facultad excepcional reconocida en el art. 64 del EAC. Así, el Decreto-ley 1/2011, de 15 de febrero, de modificación de la Ley 18/2002, de 5 de julio, de cooperativas de Cataluña; el Decreto-ley 3/2011, de 20 de diciembre, de medidas urgentes en materia de tesorería y el Decreto-ley 4/2011, de 20 de diciembre, de necesidades financieras del sector público en prórroga presupuestaria. Invocando razones medioambientales se dicta el Decreto-ley 2/2011, de 15 de noviembre, por el que se modifica el Texto refundido de la Ley de protección de los animales aprobado por el Decreto le-

gislativo 2/2008, de 15 de abril, y se establece un régimen provisional de captura en vivo y posesión de pájaros fringílicos

El Decreto-ley 1/2011 tiene como objetivo adecuar la regulación catalana prevista en la Ley 18/2002 de cooperativas de Cataluña a las normas internacionales de contabilidad desarrolladas en el ámbito comunitario por el Reglamento (CE) núm. 1606/2002, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de julio de 2002, relativo a la aplicación de normas internacionales de contabilidad. La modificación consiste en dejar a la libre decisión de cada cooperativa la previsión de existencia de aportaciones a capital social no reembolsables con objeto de poder contabilizarlas como fondos propios. La urgencia de la norma se justifica en que de mantenerse la regulación actual las cooperativas catalanas se encontrarán en una posición desfavorable en cuanto a las exigencias de capitalización ante las entidades de crédito y otros agentes económicos.

El Decreto-ley 3/2011 establece el posible aplazamiento y en función de las disponibilidades de tesorería de como máximo un 20% del importe total a hacer efectivo en el mes de diciembre de 2011, en concepto de paga extraordinaria, previendo que la cantidad aplazada se hará efectiva, atendiendo a las disponibilidades de la tesorería o a la recepción de transferencias del Estado. La medida afecta al personal funcionario, estatutario y laboral de la Generalitat de Cataluña, así como al personal docente que está sometido al procedimiento de pago delegado. Este decreto-ley quedó finalmente sin objeto ya que, como se ha señalado anteriormente, el Gobierno pudo hacer frente a la paga extraordinaria a los funcionarios.

El Decreto-ley 4/2011 autoriza al Gobierno para que, en las condiciones y términos fijados por la Ley 6/2011, de 27 de julio, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para 2011, desde la entrada en vigor del Decreto-ley, y mientras se mantenga la situación de prórroga presupuestaria a lo largo de 2012, haga uso de operaciones de endeudamiento en cualquier modalidad. El ámbito material de este Decreto-ley plantea su posible contradicción con el art. 64 del Estatuto en la medida en que éste impide que esta fuente normativa pueda proyectarse sobre el presupuesto de la Generalitat. Puede observarse al respecto que una regulación material sustancialmente coincidente con la del Decreto-ley 4/2011 se instrumentó a inicios del año 2011 mediante ley formal, concretamente la Ley 1/2011. El Consejo de Garantías Estatutarias deberá pronunciarse este asunto ya que los sujetos legitimados para ello así se lo han solicitado pero este pronunciamiento llegará ya dentro del año 2012.

El Decreto-ley 2/2011 modifica el art. 9.2 del Texto refundido de la Ley de protección de los animales aprobado por el Decreto legislativo 2/2008 remitiendo a los métodos de captura de los pájaros fringílicos previstos en la normativa comunitaria, Directiva 2009/147/CE, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres y en legislación básica estatal, la Ley 42/2007, de 23 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad. En segundo lugar, se modifica el art. 34.3 relativo a las cuatro especies de pájaros fringílicos que pueden ser objeto de captura, y habilita la captura de hembras con la finalidad de implantar y regular en Cataluña la práctica de la cría en cautividad.

Finalmente la norma autoriza de manera excepcional y transitoria un régimen de capturas para el año 2011.

### *Decretos*

Destacan, en primer lugar, entre los decretos aquellos que suponen una nueva regulación de determinados ámbitos de la Administración de la Generalitat. Así, el Decreto 1/2011, de 4 de enero, de reestructuración del Departamento de la Presidencia; el Decreto 413/2011, de 13 de diciembre, del Reglamento del Consejo Técnico del Gobierno; el Decreto 421/2011, de 27 de diciembre, de supresión de la Delegación del Gobierno de la Generalitat de Cataluña en Argentina y el Decreto 203/2011, de 18 de enero, de creación de la Oficina de Supervisión y Evaluación de la Contratación Pública en el Departamento de la Presidencia y de reestructuración de la Secretaria General y la Dirección General del Patrimonio de la **Generalitat de Cataluña del Departamento de Economía y Conocimiento**.

En segundo lugar se encuentran aquellos que suponen un desarrollo en el plano organizativo de algunas leyes aprobadas en años anteriores. Así, el Decreto 256/2011, de 8 de febrero, de creación del Consejo Asesor de Políticas Sociales y Familiares; el Decreto 299/2011, de 22 de marzo, sobre la elección de los miembros de los consejos comarcales; el Decreto 366/2011, de 12 de julio, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia de Salud Pública de Cataluña; el Decreto 377/2011, de 2 de agosto, de la Comisión de Cooperación Local de Cataluña; el Decreto 420/2011, de 20 de diciembre, de creación de la Mesa de Turismo de Cataluña y el Decreto 424/2011, de 27 de diciembre, por el cual se crea la Comisión Territorial de Urbanismo en el ámbito metropolitano de Barcelona y se regula la composición y el funcionamiento interno.

En tercer lugar, como reflejo de las políticas favorecedoras a la igualdad se dicta el Decreto 322/2011, 19 de abril, sobre la aplicación de la cuota de reserva del 2% a favor de personas con discapacidad en empresas de 50 o más personas trabajadoras y de las medidas alternativas de carácter excepcional a su cumplimiento. En materia de servicios sociales se aprueba el Decreto 384/2011, de 30 de agosto, de desarrollo de la Ley 10/1997, de 3 de julio, de la renta mínima de inserción. Este Decreto, cuya entrada en vigor generó cierta confusión y tensión entre los destinatarios de la norma, supone un endurecimiento de las condiciones para acceder a la renta mínima de inserción con el objetivo de evitar los supuestos de fraude. También en el terreno de la política social de servicios se halla el Decreto 357/2011, de 21 de julio, de los servicios técnicos de punto de encuentro. En el ámbito educativo se dicta el Decreto 284/2011, de 1 de marzo, de ordenación general de la formación profesional inicial.

En cuarto lugar, en materia de juegos se encuentra el Decreto 339/2011, de 17 de mayo, por el cual se aprueba el Reglamento de comercialización de los juegos de lotería organizados y gestionados por la Entidad Autónoma de Juegos y Apuestas de la Generalitat y el Decreto 397/2011, de 11 de octubre, por el cual se aprueba el Reglamento de rifas, tómbolas y combinaciones aleatorias con finalidades publicitarias o promocionales.

En quinto lugar, en materia tributaria se dicta el Decreto 410/2011, de 29 de noviembre, por el cual se deja de prestar el servicio de caja en las delegaciones territoriales de la Agencia Tributaria de Cataluña y en las oficinas liquidadoras y el Decreto 414/2011, de 13 de diciembre, por el cual se aprueba el reglamento del impuesto sobre sucesiones y donaciones.

En otros ámbitos se encuentra el Decreto 99/2011, de 11 de enero, de creación del Consejo Asesor para la Reactivación Económica y el Crecimiento; el Decreto 309/2011, de 12 de abril, por el cual se regula el Consejo para el Impulso y la Ordenación de la de la Reforma de la Administración y el Decreto 328/2011, de 26 de abril, de creación del Consejo Nacional de Arqueología y Paleontología, y de la Comisión de Investigación de Arqueología y Paleontología.



## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 135

Composición a 1-I-2011:

*Grupo Parlamentario Convergència i Unió: 62*

*Grupo Parlamentario Socialista: 28*

*Grupo Parlamentario Popular de Catalunya: 18*

*Grupo Parlamentario Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa: 10*

*Grupo Parlamentario Esquerra Republicana de Catalunya: 10*

*Grupo Parlamentario Mixt<sup>1</sup>: 7*

Composición a 31-XII-2011:

*Grupo Parlamentario Convergència i Unió: 62*

*Grupo Parlamentario Socialista: 28*

*Grupo Parlamentario Popular de Catalunya: 18*

*Grupo Parlamentario Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa: 10*

*Grupo Parlamentario Esquerra Republicana de Catalunya: 10*

*Grupo Parlamentario Mixt<sup>2</sup>: 7*

### Estructura del Gobierno

Número de Consejerías: 12

---

1. Integrado por cuatro representantes del partido Solidaritat Catalana per la Independència (SI) y tres representantes del partido Ciutadans-Partit de la Ciutadania (C's).

2. De acuerdo con la Reforma del Reglamento aprobada el 19 de enero de 2011 se crearon los subgrupos parlamentarios. Se constituyeron el Subgrupo Parlamentario de Solidaritat Catalana per la Independència (BOPC 11 de 31.01.11) y el Subgrupo Parlamentario de Ciutadans - Partit de la Ciutadania. Publicación de la constitución del subgrupo parlamentario (BOPC 11 de 31.01.11). La Mesa de 10 de marzo de 2011 admitió a trámite el escrito del Sr. Joan Laporta por el que abandonaba el Subgrupo Parlamentario de Solidaritat Catalana per la Independència y pasaba a ser miembro del Grupo Mixto sin adscripción a ningún subgrupo (BOPC 37 de 15.03.11).

*Presidente y Departamento de la Presidencia:* Artur Mas i Gavarró (CDC)

*Vicepresidenta del Gobierno y Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales:* Joana Ortega i Alemany (UDC)

*Departamento de Economía y Conocimiento:* Andreu Mas-Colell (independiente)

*Departamento de Enseñanza:* Irene Rigau i Oliver (CDC)

*Departamento de Salud:* Boi Ruiz i Garcia (independiente)

*Departamento de Interior:* Felip Puig i Godes (CDC)

*Departamento de Territorio y Sostenibilidad:* Lluís Miquel Recoder i Miralles (CDC)

*Departamento de Cultura:* Ferran Mascarell i Canalda (independiente)

*Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural:* Josep Maria Pelegrí i Aixut (UDC)

*Departamento de Bienestar Social y Familia:* Josep Lluís Cleries i González (CDC)

*Departamento de Empresa y Empleo:* Francesc Xavier Mena i López (independiente)

*Departamento de Justicia:* Pilar Fernández i Bozal (independiente)

## **Tipo de Gobierno**

Por apoyo parlamentario: minoritario

Grupos parlamentarios y número de diputados que lo apoyan: CiU: 62 diputados.

Composición del Gobierno: homogéneo, de la coalición electoral de los partidos Convergència Democràtica de Catalunya (Presidencia y 5 consejerías) y Unió Democràtica de Catalunya (2 consejerías). Forman parte del Gobierno 5 independientes.

## **Cambios en el Gobierno**

Ninguno

## **Investidura, moción de censura y cuestión de confianza**

Ninguna

## Mociones de reprobación

Ninguna

## Debates y resoluciones más importantes

Comparecencia del presidente de la Generalitat para dar cuenta de la estructura y la composición del Gobierno (DSPC-P 5 de 19.01.11).

Sesión informativa de la Comisión de Salud con el consejero de Salud para informar sobre los objetivos y las actuaciones que debe impulsar su departamento (DSPC-C 22 de 03.02.11).

Sesión informativa de la Comisión de Bienestar, Familia e Inmigración con el consejero de Bienestar Social y Familia para informar sobre los objetivos y las actuaciones que impulsará su departamento (DSPC-C 26 de 15.02.11).

Sesión informativa de la Comisión de Territorio y Sostenibilidad con el consejero de Territorio y Sostenibilidad para informar sobre los objetivos y las actuaciones que debe impulsar su departamento (DSPC-C 25 de 15.02.11).

Sesión informativa de la Comisión de Empresa y Empleo con el consejero de Empresa y Empleo para informar sobre los objetivos y las actuaciones que se impulsarán desde su departamento (DSPC-C 27 de 16.02.11).

Sesión informativa de la Comisión de Justicia con la consejera de Justicia para informar sobre los objetivos y las actuaciones que debe impulsar su departamento (DSPC-C 28 de 16.02.11).

Sesión informativa de la Comisión de Cultura y Lengua con el consejero de Cultura para informar sobre los objetivos y las actuaciones que debe impulsar su departamento (DSPC-C 29 de 16.02.11).

Sesión informativa de la Comisión de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural con el consejero de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural para informar sobre los objetivos y las actuaciones que debe impulsar su departamento (DSPC-C 32 de 17.02.11).

Sesión informativa de la Comisión de Interior con el consejero de Interior para informar sobre los objetivos y las actuaciones que debe impulsar su departamento (DSPC-C 30 de 17.02.11).

Sesión informativa de la Comisión de Educación y Universidades con la consejera de Enseñanza para informar sobre los objetivos y las actuaciones que debe impulsar su departamento (DSPC-C 31 de 17.02.11).

Sesión informativa de la Comisión de Economía, Finanzas y Presupuesto con el consejero de Economía y Conocimiento para informar sobre los objetivos y las actuaciones que debe impulsar su departamento (DSPC-C 35 de 22.02.11).

Moción 3/IX del Parlamento de Cataluña, sobre las medidas para salir de la

crisis económica y la creación de empleo (BOPC 27 de 28.02.11; DSPC-P 7 de 23.02.11).

Sesión informativa de la Comisión de Educación y Universidades con el consejero de Economía y Conocimiento para informar sobre los objetivos y las actuaciones que debe impulsar su departamento (DSPC-C 38 de 01.03.11).

Sesión informativa de la Comisión de Asuntos Institucionales con la vicepresidenta del Gobierno y consejera de Gobernación y Relaciones Institucionales sobre los objetivos y las actuaciones que deben impulsarse desde la vicepresidencia y dicho departamento (DSPC-C 39 de 02.03.11).

Moción 4/IX del Parlamento de Cataluña, sobre el nuevo modelo de financiación basado en el concierto económico (BOPC 36 de 14.03.11; DSPC-P 8 de 09.03.11).

Moción 5/IX del Parlamento de Cataluña, sobre las medidas de austeridad y de contención del gasto (BOPC 36 de 14.03.11; DSPC-P 9 de 10.03.11).

Moción 6/IX del Parlamento de Cataluña, sobre el derecho a la autodeterminación del pueblo de Cataluña y sobre el derecho a la autodeterminación del pueblo de Cataluña y sobre el derecho de la sociedad a expresarse mediante consultas populares (BOPC 36 de 14.03.11; DSPC-P 9 de 10.03.11).

Sesión informativa de la Comisión de Asuntos Institucionales con la vicepresidenta del Gobierno y consejera de Gobernación y Relaciones Institucionales sobre los objetivos y las actuaciones del Departamento de la Presidencia (DSPC-C 41 de 16.03.11).

Resolución 7/IX del Parlamento de Cataluña, por la que se convalida el Decreto-ley 1/2011, de 15 de febrero, de modificación de la Ley 18/2002, de 5 de julio, de cooperativas de Cataluña (DSPC-P 8 de 09.03.11; BOPC 36 de 14.03.11; DOGC 5838 de 16.03.11; BOE 76 de 30.03.11).

Comparecencia del portavoz del Gobierno y secretario general de la Presidencia ante la Comisión de Asuntos Institucionales para informar sobre la interrupción de la señal de Televisión de Cataluña en la Comunidad Valenciana (DSPC-C 41 de 16.03.11 y DSPC-C 52 de 07.04.11).

Resolución 9/IX del Parlamento de Cataluña, de encargo a la Sindicatura de Cuentas de la elaboración de un informe de fiscalización relativo al Consorcio Fórum de las Culturas Barcelona 2004 y la sociedad Fórum Universal de las Culturas Barcelona 2004 (DSPC-C 43 de 22.03.11; BOPC 57 de 18.04.11).

Sesión informativa de la Comisión de Acción Exterior y de la Unión Europea con la vicepresidenta del Gobierno y consejera de Gobernación y Relaciones Institucionales sobre los objetivos y las actuaciones del Departamento de la Presidencia (DSPC-C 56 de 07.04.11).

Moción 16/IX del Parlamento de Cataluña, sobre la coordinación y el impulso de la política lingüística (DSPC-P 13 de 14.04.11; BOPC 57 de 18.04.11).

Resolución 61/IX del Parlamento de Cataluña, por la que se crea la Comi-

sión de Estudio de un Nuevo Modelo de Financiación basado en el Concierto Económico (DSPC-P 14 de 04.05.11; BOPC 66 de 09.05.11).

Moción 18/IX del Parlamento de Cataluña, sobre el recorte presupuestario en el ámbito de la salud (DSPC-P 15 de 05.05.11; BOPC 66 de 09.05.11).

Moción 20/IX del Parlamento de Cataluña, sobre el paro y las políticas de empleo (DSPC-P 15 de 05.05.11; BOPC 66 de 09.05.11).

Moción 21/IX del Parlamento de Cataluña, sobre el recorte presupuestario en el ámbito de la salud (DSPC-P 15 de 05.05.11; BOPC 68 de 11.05.11).

Moción 22/IX del Parlamento de Cataluña, sobre medidas de estímulo económico, de creación de empleo y de apoyo para emprendedores y autónomos (DSPC-P 15 de 05.05.11; BOPC 66 de 09.05.11).

Comparecencia del secretario del Gobierno ante la Comisión de Justicia para informar sobre el cambio de criterio del Gabinete Jurídico de la Generalitat en relación con el caso Palau (DSPC-C 80 de 26.05.11).

Sesión informativa de la comisión de Interior con los consejeros de Interior y de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural para informar sobre el nuevo programa de prevención y extinción de incendios (DSPC-C 81 de 26.05.11).

Debate y votación en lectura única del Proyecto de ley de modificación de la Ley 19/2010, de 7 de junio, de regulación del impuesto sobre sucesiones y donaciones (DSPC-P 16 de 01.06.11).

Moción 24/IX del Parlamento de Cataluña, sobre la sostenibilidad y la calidad asistencial del sistema sanitario (DSPC-P 17 de 02.06.11; BOPC 81 de 06.06.11).

Moción 25/IX del Parlamento de Cataluña, sobre la situación económica y el estado de las finanzas públicas (DSPC-P 17 de 02.06.11; BOPC 81 de 06.06.11).

Moción 26/IX del Parlamento de Cataluña, sobre el impacto de los recortes en servicios sociales y en equipamientos (DSPC-P 17 de 02.06.11; BOPC 81 de 06.06.11).

Moción 27/IX del Parlamento de Cataluña, sobre el empleo del personal de la función pública (DSPC-P 17 de 02.06.11; BOPC 81 de 06.06.11).

Sesión informativa de la Comisión de Políticas de Juventud con el consejero de Bienestar Social y Familia para informar sobre los objetivos y las actuaciones que debe impulsar en el ámbito de las políticas dirigidas a los jóvenes (DSPC-C 92 de 08.06.11).

Sesión informativa de la Comisión de Interior con el consejero de Interior sobre las operaciones policiales en la plaza de Cataluña de Barcelona y la plaza de Ricard Vinyes de Lleida de 27 de mayo de 2011 (DSPC-C 91 de 08.06.11).

Sesión informativa de la Comisión de Interior con el consejero de Interior sobre la operación policial de desalojo de la plaza de Cataluña de Barcelona de 27 de mayo de 2011 (DSPC-C 91 de 08.06.11).

Moción 28/IX del Parlamento de Cataluña, sobre las políticas de vivienda (DSPC-P 19 de 16.06.11; BOPC 92 de 20.06.11).

Moción 29/IX del Parlamento de Cataluña, sobre la aplicación de las políticas públicas para hacer efectivo el derecho a la vivienda (DSPC-P 19 de 16.06.11; BOPC 92 de 20.06.11).

Sesión informativa de la Comisión de Empresa y Empleo con el consejero de Empresa y Empleo sobre la reforma del Servicio de Ocupación de Cataluña y los servicios que debe prestar el Servicio (DSPC-C 99 de 22.06.11).

Sesión informativa de la Comisión de Empresa y Empleo con el consejero de Empresa y Empleo sobre el Servicio de Ocupación de Cataluña y sus políticas de empleo (DSPC-C 99 de 22.06.11).

Sesión informativa de la Comisión de Interior con el consejero de Interior sobre el dispositivo policial del 14 al 16 de junio de 2011 en el parque de la Ciutadella, de Barcelona (DSPC-C 100 de 23.06.11).

Sesión informativa de la Comisión de Interior con el consejero de Interior sobre la operación policial de 15 de junio de 2011 para garantizar la seguridad de los diputados y los trabajadores del Parlamento y sobre los incidentes que tuvieron lugar (DSPC-C 100 de 23.06.11).

Sesión informativa de la Comisión de Bienestar, Familia e Inmigración con el consejero de Bienestar Social y Familia sobre las políticas de cohesión social y de lucha contra la pobreza (DSPC-C 130 de 19.07.11).

Resolución 225/IX del Parlamento de Cataluña, por la que se elige el director de la Oficina Antifraude de Cataluña (DSPC-P 23 de 21.07.11; BOPC 129 de 19.08.11).

Moción 37/IX del Parlamento de Cataluña, sobre las prioridades en cuanto al gasto en sanidad pública y a la mejora de los servicios y la calidad asistenciales (DSPC-P 24 de 22.07.11; BOPC 124 de 27.07.11).

Sesión informativa de la Comisión de Salud con el consejero de Salud sobre las medidas urgentes para la sostenibilidad del sistema sanitario (DSPC-C 134 de 28.07.11).

Comparecencia del consejero de Empresa y Empleo y del consejero de Bienestar Social y Familia ante la Diputación Permanente para informar sobre los cambios en la gestión de la renta mínima de inserción (DSPC-D 2 de 26.08.11).

Sesión informativa de la Comisión de Salud con el consejero de Salud sobre el Plan de medidas urgentes para la sostenibilidad y la calidad de los servicios sanitarios (DSPC-C 134 de 28.07.11) Sesión informativa de la Comisión de Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Natural con el consejero de Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Natural sobre la actividad y las líneas de actuación del Departamento (DSPC-C 144 de 20.09.11).

Resolución 274/IX del Parlamento de Cataluña, de rechazo de la reforma del art. 135 de la Constitución española (DSPC-P 28 de 30.09.11; BOPC 147 de 03.10.11).

Resolución 275/IX del Parlamento de Cataluña, sobre la orientación política general del Gobierno (DSPC-P 28 de 30.09.11; BOPC 150 de 06.10.11, corrección errores BOPC 155 de 13.10.11).

Debate de totalidad del Proyecto de ley de modificación del texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto (DSPC-P 29 de 05.10.11).

Resolución 281/IX del Parlamento de Cataluña, de encargo a la Sindicatura de Cuentas de la elaboración de un informe de fiscalización del Grupo Consejo Comarcal del Barcelonés (DSPC-C 152 de 06.10.11).

Moción 41/IX del Parlamento de Cataluña, sobre la convocatoria de los agentes económicos y sociales para tomar medidas urgentes contra el paro (DSPC-P 30 de 06.10.11; BOPC 152 de 10.10.11).

Debate de totalidad del Proyecto de ley de modificación de diversas leyes en el ámbito audiovisual (DSPC-P 30 de 06.10.11).

Moción 46/IX del Parlamento de Cataluña, sobre la política de salud (DSPC-P 32 de 20.10.11; BOPC 163 de 24.10.11).

Sesión informativa de la Comisión de Economía, Finanzas y Presupuesto con el consejero de Economía y Conocimiento sobre el contenido del Plan de reequilibrio económico y financiero de la Generalitat 2011 (DSPC-C 169 de 26.10.11).

Sesión informativa de la Comisión de Economía, Finanzas y Presupuesto con el consejero de Economía y Conocimiento sobre los resultados del Informe económico-financiero de análisis del estado de las finanzas de la Generalitat (DSPC-C 169 de 26.10.11).

Sesión informativa de la Comisión de Economía, Finanzas y Presupuesto con el consejero de Economía y Conocimiento sobre el cumplimiento de la Resolución 275/IX, sobre la orientación política general del Gobierno, con relación a la presentación de los Presupuestos para 2012 antes del 10 de octubre de 2011 (DSPC-C 169 de 26.10.11).

Sesión informativa de la Comisión de Economía, Finanzas y Presupuesto con el consejero de Economía y Conocimiento sobre las acciones y las medidas relativas al deterioro de la situación económica desde agosto de 2011 (DSPC-C 169 de 26.10.11).

Resolución 342/IX del Parlamento de Cataluña, por la que se da la conformidad previa a la designación del director adjunto de la Oficina Antifraude de Cataluña (DSPC-C 164 de 26.10.11; BOPC 177 de 07.11.11).

Informe de la Comisión de Estudio de un Nuevo Modelo de Financiación basado en el Concierto Económico (BOPC 175 de 03.11.11 p. 3; elaboración DSPC-C 174 de 28.10.11 Pendiente Pleno).

Debate de totalidad del Proyecto de ley de estabilidad presupuestaria de Cataluña (DSPC-P 33 de 02.11.11).

Moción 49/IX del Parlamento de Cataluña, sobre las medidas previstas en los presupuestos de la Generalitat para el 2012 para fomentar la recuperación económica (DSPC-P 34 de 03.11.11; BOPC 177 de 07.11.11).

Comparecencia de **Francesc Homs i Molist**, portavoz del Gobierno y secretario general de la Presidencia, ante la Comisión de Control de la Actuación de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales para informar sobre la política en materia de medios de comunicación (DSPC-C de 25.11.11).

Resolución 382/IX del Parlamento de Cataluña, de validación del Decreto-ley 2/2011, por el que se modifica el texto refundido de la Ley de protección de los animales aprobado por el Decreto legislativo 2/2008 y establece un régimen provisional de captura en vivo y posesión de pájaros fringílicos para la cría en cautividad, dirigida a la actividad tradicional de canto durante el año 2011 (DSPC-P 35 de 30.11.11; BOPC 196 de 05.12.11; DOGC 6021 de 09.12.11; BOE 310 de 26.12.11).

Moción 52/IX del Parlamento de Cataluña, sobre la política sanitaria (DSPC-P 36 de 01.12.11; BOPC 196 de 05.12.11).

Moción 54/IX del Parlamento de Cataluña, sobre la sostenibilidad del sistema sanitario (DSPC-P 36 de 01.12.11; BOPC 196 de 05.12.11).

Moción 55/IX del Parlamento de Cataluña, sobre las inversiones del Gobierno del Estado en infraestructuras (DSPC-P 36 de 01.12.11; BOPC 196 de 05.12.11).

Debate y votación del Dictamen sobre el Proyecto de ley de simplificación y mejora de la regulación (DSPC-P 37 de 21.12.11).

Debate y votación del Dictamen sobre el Proyecto de ley de agilidad y reestructuración administrativa (DSPC-P 37 de 21.12.11).

Debate y votación del Dictamen sobre el Proyecto de ley de promoción de la actividad económica (DSPC-P 38 de 22.12.11).

Moción 58/IX del Parlamento de Cataluña, sobre las medidas de ajuste económico (DSPC-P 38 de 22.12.11; BOPC 220 de 30.12.11).

## **Reformas del Reglamento Parlamentario**

Reforma del Reglamento del Parlamento (*creación y regulación de subgrupos parlamentarios*) (DSPC-P 5 de 19.01.2011; BOPC 8 de 19.01.2011; DOGC 5809 de 02.02.2011).



## Instituciones similares al Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo

### *Consejo de Garantías Estatutarias*

Elecciones de miembros:

Ninguna

Dictámenes emitidos a solicitud del Parlamento de Cataluña:

Ninguno

Dictámenes emitidos a solicitud del Gobierno:

Dictamen 1/2011, de 22 de febrero. Actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo. Solicitado por el Gobierno de la Generalitat, en relación con el Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo (DOGC 5898 de 10.06.11).

Dictamen 2/2011, de 21 de marzo. Almacenamiento geológico de dióxido de carbono. Solicitado por el Gobierno de la Generalitat, sobre la Ley 40/2010, de 29 de diciembre, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono (DOGC 5898 de 10.06.11).

Dictamen 3/2011, de 24 de marzo. Entidad Nacional de Acreditación (ENAC). Solicitado por el Gobierno de la Generalitat, sobre el Real decreto 1715/2010, de 17 de diciembre, por el que se designa a la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC) como organismo nacional de acreditación de acuerdo con lo establecido en el Reglamento (CE) nº 765/2008 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 9 de julio de 2008, por el que se establecen los requisitos de acreditación y vigilancia del mercado relativos a la comercialización de los productos y por el que se deroga el Reglamento (CEE) nº 339/93 (DOGC 5898 de 10.06.11).

Dictamen 4/2011, de 14 de abril. Calidad del aire. Solicitado por el Gobierno de la Generalitat, sobre el Real decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire (DOGC 5920 de 14.07.11).

Dictamen 5/2011, de 28 de abril. Plan de socorro binacional del Túnel del Pertús. Solicitado por el Gobierno de la Generalitat, sobre el Plan de socorro binacional del Túnel del Pertús de la línea de alta velocidad Perpinyà-Figueres (DOGC 5920 de 14.07.11).

Dictamen 6/2011, de 20 de mayo. Economía sostenible. Solicitado por el Gobierno de la Generalitat, sobre la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible (DOGC 5922 de 18.07.11).

Dictamen 7/2011, de 13 de septiembre. Reglamento sobre el acceso de los abogados y procuradores de los tribunales. Solicitado por el Gobierno de la

Generalitat, sobre el Real Decreto 775/2011, de 3 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de abogado y procurador de los tribunales (DOGC 6002 de 10.11.11).

Dictamen 8/2011, de 27 de septiembre. Fomento de la rehabilitación y seguridad jurídica en materia inmobiliaria. Solicitado por el Gobierno de la Generalitat, Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa (DOGC 6002 de 10.11.11).

Dictamen 9/2011, de 27 de septiembre. Explotaciones equinas y Plan sanitario equino. Solicitado por el Gobierno de la Generalitat, sobre el Real Decreto 804/2011, de 10 de junio, por el que se regula la ordenación zootécnica, sanitaria y de bienestar animal de las explotaciones equinas y se establece el plan sanitario equino (DOGC 60022 de 10.11.11).

Dictamen 10/2011, de 22 de noviembre. Plan estatal de protección civil ante el riesgo de inundaciones solicitado por el Gobierno de la Generalitat, sobre el Plan estatal de protección civil ante el riesgo de inundaciones, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de julio de 2011 y publicado mediante Resolución de 2 de agosto de 2011 de la Subsecretaría del Ministerio del Interior (DOGC 6021 de 09.12.11).

Dictámenes emitidos a solicitud de corporaciones locales:

Ninguno

### *Sindicatura de Cuentas*

Elecciones de miembros:

Resolución 4/IX del Parlamento de Cataluña, por la que se designan cuatro síndicos de la Sindicatura de Cuentas (rechazo de los candidatos DSPC-P 127 de 14.07.10; propuesta BOPC 23 de 21.02.11; comparecencia DSPC-C 33 de 21.02.11; resolución DSPC-P 7 de 23.02.11, BOPC 27 de 28.02.11, DOGC 5831 de 04.03.11).

Decreto 295/2011, de 14 de marzo, de nombramiento del señor Jaume Amat Reyero como Síndico Mayor de la Sindicatura de Cuentas (DOGC 5837 de 15.03.11).

Informes:

Resolución 63/IX del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba el Informe de fiscalización 28/2010, referente a la contratación del Departamento de Acción Social y Ciudadanía, correspondiente a 2007 (BOPC 10 de 28.01.11, corrección de errores BOPC 63 de 02.05.11; presentación DSPC-C 70 de 03.05.11;

resolución DSPC-C 74 de 03.05.11, BOPC 74 de 23.05.11, DOGC 5897 de 09.06.11).

Procedimiento relativo al Informe 10/2010, referente a la Cuenta general de las corporaciones locales, correspondiente a 2007 (BOPC 769 de 16.07.10; DSPC-C 43 de 22.03.11).

Procedimiento relativo al Informe de fiscalización 24/2010, referente a la Cuenta general de las corporaciones locales, correspondiente al 2008 (BOPC 816 de 10.12.10 y BOPC 10 de 28.01.11; DSPC-C 70 de 03.05.11).

Resolución 166/IX del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba el Informe de fiscalización 41/2010, referente al cumplimiento de las recomendaciones de los informes 24/2007, 25/2007, 4/2008, 7/2008, 16/2008 y 18/2008 (BOPC 22 de 18.02.11; presentación DSPC-C 114 de 05.07.11; resolución DSPC-C 114 de 05.07.11, BOPC 114 de 18.07.11, DOGC 5935 de 04.08.11).

Resolución 276/IX del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba la Cuenta general de la Generalitat de Cataluña correspondiente al año 2008 (BOPC 9 de 28.01.11; presentación DSPC-C 85 de 31.05.11; dictamen DSPC-C 86 de 02.06.11, BOPC 97 de 27.06.11; resolución DSPC-P 29 de 05.10.11, BOPC 152 de 10.10.11, DOGC 6000 de 08.11.11).

Memoria y Cuenta de la Sindicatura de Cuentas correspondiente a 2010 (BOPC 69 de 13.05.11; conocimiento BOPC 92 de 20.06.11).

Procedimiento relativo al Informe de fiscalización 7/2011, referente a las diputaciones de Cataluña, áreas de tesorería y endeudamiento, correspondiente al 2008 (BOPC 51 de 08.04.11; conocimiento BOPC 70 de 16.05.11).

Procedimiento relativo al Informe de fiscalización 21/2011, referente a la Cuenta general de las corporaciones locales, correspondiente a 2009 (BOPC 134 de 09.09.11, rectificación BOPC 140 de 19.09.11; conocimiento BOPC 196 de 05.12.11).

### *Síndic de Greuges:*

Elecciones de miembros:

Ninguna

Informes:

Informe del Síndic de Greuges sobre los derechos del niño (BOPC 176 de 04.11.11).

Informe del Síndic de Greuges relativo a las actividades de la Autoridad Catalana de Prevención de la Tortura correspondiente a 2010 (BOPC 14 de 04.02.11).

Debate en Comisión: DSPC-C 37 de 28.02.11

Informe del Síndic de Greuges al Parlamento correspondiente a 2010 (BOPC 31 de 04.03.11).

Debate en Comisión: DSPC-C 57 de 11.04.11).

Debate en el Pleno: DSPC-P 14 de 04.05.11).

Resolución del Síndic de Greuges sobre los hechos de la plaza de Cataluña de Barcelona del 27 de mayo de 2011 y del Parlamento de Cataluña del 15 de junio de 2011 (BOPC 114 de 18.07.11).

Debate en Comisión: DSPC-C 148 de 26.09.11

Comparecencia del Síndic de Greuges ante la Comisión del Síndic de Greuges para informar sobre las actuaciones de oficio 3148/2011 y 4116/2011, relativas a los incidentes del 27 de mayo en la plaza de Cataluña de Barcelona y del 15 de junio al Parlamento de Cataluña (DSPC-C 148 de 26.09.11).

Sesión informativa de la Comisión del Síndic de Greuges con el Síndic de Greuges para presentar la Resolución sobre los hechos de la plaza de Cataluña de Barcelona del 27 de mayo de 2011 y del Parlamento de Cataluña del 15 de junio de 2011 (DSPC-C 148 de 26.09.11).

Sesión informativa de la Comisión del Síndic de Greuges con el Síndic de Greuges para exponer los criterios a seguir ante la obstaculización de la labor del Síndic de Greuges (DSPC-C 148 de 26.09.11).

### *Consejo del Audiovisual de Cataluña*

Elecciones de miembros:

Ninguna

Informes:

Memoria de actividades del Consejo del Audiovisual de Cataluña correspondiente al 2010 (BOPC 86 de 10.06.11).

Sesión informativa de la Comisión de Control de la Actuación de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales con el presidente del Consejo del Audiovisual de Cataluña para presentar la Memoria de actividades del 2010 (DSPC-C 173 de 28.10.11).

*Juan Francisco Mestre Delgado  
César González Ramos  
Sonia Morales Arizao*

### Actividad legislativa

Si en la crónica correspondiente al año 2010 destacué que, en el plano de la producción de normas con rango de ley en la Comunidad valenciana, asistimos a una buena cosecha (en la medida en que se promulgó la nada desdeñable cantidad de dieciocho leyes y cuatro decretos-leyes) el resumen inicial de lo sucedido en el año 2011 arroja un resultado sustancialmente menor, desde luego en el aspecto cuantitativo. Las Cortes valencianas han aprobado diez leyes, y han validado los dos decretos-leyes que el Gobierno valenciano dictó.

En las diez leyes promulgadas se incluyen la de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2012 y la de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat (Leyes 10/11 y 9/11, respectivamente).

Es igualmente reseñable que la aprobación de las normas con rango de ley aprobadas se encuentra concentrada en dos periodos temporales determinados. Las ocho primeras leyes se aprobaron en un lapso temporal de once días (las Leyes 1 y 2 se aprobaron el 22 de marzo; las Leyes 3 y 4, el 23 de marzo; y las Leyes 5, 6, 7 y 8, el 1 de abril). Las dos últimas, en un lapso de dos días (la Ley 9 el día 26 de diciembre, y la Ley 10 el 27 de diciembre). Por su parte, los dos Decretos-leyes fueron aprobados, respectivamente, los días 30 de septiembre y 4 de noviembre.

Contrasta esta actividad legislativa concretada temporalmente con la intensa producción de disposiciones reglamentarias (más de cien en el año).

Sin duda la actividad de producción normativa en el año 2011 ha estado caracterizada, en la Comunidad Valenciana, por dos circunstancias de especial relevancia. Por una parte, la evidente, conocida y soportada, situación de crisis económica general, particularmente intensa en el ámbito de la Comunidad valenciana. Por otra, la celebración de elecciones autonómicas que culminó con la publicación en el DOCV de 18 de junio del nombramiento del Presidente de la Generalitat (que cesó, a petición propia, como consta en el DOCV de 28 de julio).

*Leyes con contenido material propio o monográficas**Estatuto de los consumidores y usuarios*

La Ley 1/2011, de 22 de marzo (DOGV de 24 de marzo), por la que se aprueba el Estatuto de los consumidores y usuarios de la Comunidad Valenciana, parte de la necesidad de adecuar la regulación tras veinte años de vigencia del Estatuto aprobado mediante Ley de 9 de abril de 1987. Lo hace atendiendo, según anticipa la Exposición de Motivos, a “los intereses estratégicos y los nuevos parámetros en la defensa y promoción de los derechos de los consumidores y usuarios en el inicio del siglo XXI”, identificando un “modelo valenciano de protección de los consumidores”, cuyos principios informadores consisten en la consecución de los fines que especifica el art. 3.2 de la Ley: *a)* alcanzar un elevado nivel de protección de los derechos e intereses legítimos de los consumidores, especialmente en el ámbito de su salud y seguridad; *b)* conseguir, a través de la información, formación y educación, un consumo responsable y respetuoso con el medio ambiente que se fundamente no sólo en criterios estrictamente económicos, sino también en criterios de racionalidad, sostenibilidad y responsabilidad social; *c)* potenciar que los consumidores dispongan de una información suficiente sobre los bienes y servicios, que les capacite ante los nuevos retos y la complejidad creciente de la sociedad de consumo, permitiéndoles realizar una elección libre y adecuada y una utilización satisfactoria y segura; *d)* mejorar la confianza del consumidor en el mercado, garantizando su libertad de acceso a los bienes y servicios en condiciones de equilibrio e igualdad, especialmente cuando se trate de bienes y servicios de uso o consumo común, ordinario y generalizado, o cuando el empresario tenga una posición de dominio en el mercado o cuando se trate de servicios ofertados o prestados a través de medios telemáticos, telefónicos, informáticos o electrónicos; *e)* lograr el mayor grado de eficacia de los procedimientos de protección de los derechos e intereses legítimos de los consumidores para garantizar que su aplicación sea real y efectiva; *f)* fomentar la resolución extrajudicial de conflictos; *g)* actuar de acuerdo con los principios de coordinación, cooperación y colaboración en las relaciones entre las diferentes administraciones públicas con competencia en consumo y entre las consellerías cuya actuación incida en el ámbito de protección y defensa de los consumidores”.

La Ley regula los derechos básicos de los consumidores (art. 4), los de los colectivos de especial protección (art. 6) y los agentes del sistema de protección y defensa de los consumidores (art. 9). Los derechos se regulan con detalle en el Título II: a la protección de la salud y seguridad, a la protección de los legítimos intereses económicos y sociales, a la indemnización de los daños y a la reparación de los perjuicios sufridos, a la información, a la educación y formación en materia de consumo, de representación, audiencia y participación (regulando las asociaciones). La protección administrativa de los derechos de los consumidores y usuarios se construye en torno a la inspección de consumo, y se completa con el régimen de la potestad sancionadora (Título IV) y con el de la solución extrajudicial de conflictos (Título V): mediación de consumo y arbitraje de consumo.

Conviene recordar que la Disposición Transitoria Cuarta del Decreto-ley 1/2011, de 30 de septiembre (DOCV de 4 de octubre) del Consell, de medi-

das urgentes de régimen económico financiero del sector público empresarial y fundacional, establece un plazo de cuatro meses para que los entes del sector público de la Generalitat que provean bienes, productos, servicios, actividades o funciones destinados a consumidores finales en régimen de derecho privado, presenten oferta pública de sometimiento al sistema arbitral de consumo a través de la Junta Arbitral de Consumo de la Comunitat Valenciana.

### *Deporte y actividad física*

La Ley 2/2011, de 22 de marzo (DOCV de 24 de marzo) del deporte y la actividad física de la Comunidad Valenciana. Nuevamente, la necesidad de actualizar el régimen establecido en una Ley reguladora promulgada veinte años antes (la Ley del Deporte de 20 de diciembre de 1993) constituye el motor de la promulgación de la nueva Ley.

Un ámbito relevante de la preocupación del Legislador es el de regular “las diferentes competencias públicas y privadas en materia de deporte y actividad física, estableciendo los mecanismos necesarios para aunar y coordinar todos los esfuerzos y acciones de los diversos estamentos hacia un objetivo general que pretende reflejar la normativa legal estatal y autonómica: promocionar el deporte y la actividad física, garantizando el derecho de todos los ciudadanos a su conocimiento y práctica, adaptándola a sus necesidades y expectativas en adecuadas condiciones de salud, seguridad e higiene”, en palabras de la Exposición de Motivos.

Tras regular los principios generales de actuación y las competencias (de las distintas Administraciones competentes; dedica especial atención al Consell Valencià de l'Esport como “órgano de ejecución de la política deportiva de la Generalitat), el Título III regula “los ciudadanos y el deporte”, que, como afirma la Exposición de Motivos, “constituye el punto de partida y la razón de ser de esta ley”, añadiendo en este sentido que “el ciudadano, como verdadero protagonista, tanto como sujeto principal de la práctica deportiva, como en funciones de organizador, responsable o profesional de la actividad física, es el centro de atención y protección de la presente norma legal”.

El Título IV regula “el deporte y la actividad física”, empleando una definición de cada uno de dichos conceptos (por deporte se entiende “toda actividad física reconocida como tal por el Consell Valencià de l'Esport, practicada individual o colectivamente, de carácter competitivo, debidamente reglamentada y dirigida por personal cualificado, cuya organización y desarrollo se encuentre dentro del ámbito de las federaciones deportivas o de las administraciones públicas de la Comunitat Valenciana”; por su parte, se considera actividad física “toda acción practicada individualmente o en grupo, realizada voluntariamente, que comporte una ejercitación de las cualidades o habilidades psico-físicas de la persona, con un componente de esfuerzo físico, no basada en juegos sedentarios, de azar ni de estrategia y que esté calificada como tal por el Consell Valencià de l'Esport”). Regula las competiciones deportivas, los espectáculos deportivos, el régimen de los organizadores, el deporte base, el deporte de élite, el deporte universitario, el deporte autóctono, el deporte de recreación, el deporte para la

diversidad, la Escola de l'Esport de la Generalitat (en los términos de la Exposición de Motivos, “centro de referencia en la formación técnico-deportiva de la Comunitat Valenciana”; en los términos del art. 51, “centro docente de la Generalitat con competencias para impartir y autorizar las enseñanzas y la formación deportiva”), así como el patrocinio y mecenazgo en el deporte (art. 55).

Regula seguidamente las entidades deportivas (entendiendo por tales “los clubes deportivos, las federaciones deportivas, los grupos de recreación deportiva, las agrupaciones de recreación deportiva, las secciones deportivas de otras entidades, las secciones de recreación deportiva de otras entidades, las sociedades anónimas deportivas y las asociaciones de federaciones deportivas de la Comunitat Valenciana”), aunque en la Exposición de Motivos se anticipa que “aunque no hay grandes novedades en cuanto a las figuras asociativas, es en cambio muy necesaria su adaptación a la normativa comunitaria, concretamente a la directiva europea de servicios”.

La regulación se completa con el régimen de las instalaciones, equipamientos e infraestructuras deportivas (subrayando la relevancia de la planificación en la materia), la inspección deportiva (Título VII) y el régimen sancionador, así como la Jurisdicción Deportiva (Título VIII): Tribunal del Deporte y Junta de Mediación y Arbitraje Deportivo. Es destacable el régimen de la ejecutividad de los actos sancionadores y la suspensión, que mezcla reglas viejas y novedosas: tras señalar el carácter inmediatamente ejecutivo de los actos sancionadores, regula el régimen de la suspensión en vía de recurso, que podrá otorgarse (art. 134.2) “si concurren todos o algunos de los siguientes requisitos: a) Si concurre alguna causa de nulidad de pleno derecho de la sanción cuya suspensión se solicita; b) Si se asegura el cumplimiento de la posible sanción, en caso de que ésta se confirme; c) Si la petición se funda en la existencia de un aparente buen derecho; d) Si se alegan y acreditan daños o perjuicios de imposible o difícil reparación”.

### *Comercio*

La Ley 3/2011, de 23 de marzo (DOGV de 25 de marzo) de Comercio de la Generalitat Valenciana, parte de la idea de la superación de la regulación contenida en la Ley 8/1986, de 29 de diciembre, de Ordenación del Comercio y Superficies Comerciales, por la evolución económica (la mejora de la competitividad como reto) y en materia de regulación producida desde entonces (atendiendo especialmente al contenido del Derecho de la Unión Europea –la Directiva 2005/29/CE, de 11 de mayo de 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior; Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior-, que conduce, en los términos de su Exposición de Motivos, “a una modernización de la regulación del comercio, liberalizando las condiciones del ejercicio de la actividad comercial, la apertura de establecimientos y la organización de las ventas fuera de establecimiento comercial y promocionales, mediante la eliminación de los obstáculos normativos a la libertad de establecimiento y al ejercicio de la actividad comercial que no se



justifiquen en el interés general y que no sean necesarios y proporcionales para alcanzar dicho interés general”).

En su articulado la Ley especifica que “tiene por objeto la ordenación y el fomento de la actividad comercial en el territorio de la Comunitat Valenciana, entendiéndose por actividad comercial tanto la de carácter mayorista como minorista”, añadiendo que “se entiende por actividad comercial la consistente en ofrecer en el mercado interior productos, naturales o elaborados, por cuenta propia o ajena, así como servicios bajo cualquier forma de comercialización, venta o prestación” (art. 2.1), estableciendo que “quedan excluidas del ámbito de aplicación de la presente Ley aquellas actividades comerciales que tengan una normativa propia, entre otras, profesiones reguladas, transportes, crédito, seguros, reparaciones, asesoramiento y asistencia técnica, y servicios turísticos” (art. 4).

La actividad comercial debe desarrollarse (conforme a lo establecido en el art. 6) “respetando la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado, la lealtad de las transacciones comerciales y los derechos de los consumidores, así como la ordenación del territorio, el urbanismo, el medio ambiente y el patrimonio histórico artístico y cultural, y demás normativa vigente que sea de aplicación”. La Ley incorpora determinaciones que tratan de dar cumplimiento a la Directiva de servicios, reduciendo la intensidad de la intervención administrativa en algunos aspectos de la regulación.

En cuanto al régimen de los horarios comerciales, la Exposición de Motivos declara que opta “por la continuidad”, de forma que en los días laborables el horario global semanal se fija en un máximo de 90 horas, especificándose que se habilitarán nueve domingos o festivos para cada ejercicio comercial en los que los establecimientos podrán permanecer abiertos al público para desarrollar su actividad comercial. Establece también un régimen de horarios especiales: establecimientos con libertad horaria (art. 21) y productos culturales (art. 22), así como un régimen de horarios excepcionales (art. 23).

Una de las preocupaciones destacables de la Ley es la referida a la articulación con el régimen urbanístico y de protección del medio ambiente (la rúbrica del Título III es la de “comercio y territorio”, así como la adecuación al régimen de intervención administrativa diseñado por la Directiva de servicios. El criterio general que establece es el de que “la instalación de establecimientos comerciales no está sujeta al régimen de autorización comercial”, salvo en los casos en los que el establecimiento produzca un impacto supramunicipal (se ha concretado en los supuestos en los que la superficie sea igual o superior a 2.500 metros cuadrados), supuesto en el que se exige “una autorización comercial autonómica, previa a la concesión de las licencias municipales correspondientes”. En este sentido, se subraya el protagonismo de los instrumentos de planificación; deben destacarse, a estos efectos, las previsiones sobre el Plan de Acción Territorial Sectorial del Comercio de la Comunitat Valenciana (que “definirá criterios, directrices y orientaciones territoriales para que la política comercial se desarrolle de forma coherente con la planificación territorial, asegurando su coordinación y su contribución más eficaz a los objetivos de desarrollo sostenible de la Comunitat Valenciana) y sobre el tratamiento de la actividad comercial

en el planeamiento urbanístico (art. 32), imponiendo a los instrumentos de planeamiento urbanístico que contemplen, “en la calificación del suelo, el uso comercial de forma diferenciada dentro de la calificación global de suelo terciario, incluyendo una clasificación de actividades y de formatos comerciales”.

Por otro lado, la Ley regula las ventas fuera de establecimiento comercial (venta no sedentaria, venta a distancia, venta domiciliaria, ventas automáticas, en subasta y piramidal) y las ventas promocionales (en rebajas, con descuento, con obsequio, en liquidación, de saldos, de venta directa).

Bajo el rótulo de “gobernanza” (que la Exposición de Motivos califica como “uno de los instrumentos fundamentales de la Generalitat para el fomento de la actividad comercial”, que “ha de favorecer la competitividad del sector, para lo que resulta imprescindible la participación ciudadana, y la simplificación de los trámites administrativos o procedimentales mediante la descentralización administrativa y funcional, a lo que ha de contribuir la creación de ventanillas únicas”) se incorporan diversas previsiones mediante las cuales pretende alcanzarse “un comercio sostenible y de calidad, para una mayor satisfacción de los intereses de los consumidores”). Se regula, entre otros aspectos, de esta forma, el denominado “compromiso de calidad con los ciudadanos” (en los términos del art. 84, “la Generalitat garantizará el libre acceso y ejercicio de la actividad comercial, mediante la implantación de sistemas de calidad que redunden en la simplificación de trámites administrativos, la racionalización y agilidad de los procedimientos, y la accesibilidad del ciudadano a la información y a los servicios por medios electrónicos, a través de las denominadas ventanillas únicas”) y la denominada, tal vez con cierto equívoco conceptual, la “acción pública de fomento” (conforme a la cual el art. 92 de la Ley establece que “la Generalitat dinamizará la actividad comercial y el conjunto del tejido empresarial valenciano, impulsando la modernización de las estructuras comerciales, la incorporación de nuevas tecnologías, la creación de entornos urbanos atractivos y adecuados, la formación de los agentes del sector, y la promoción de productos y el comercio valenciano, contribuyendo así a la mejora de la competitividad de las empresas comerciales y del conjunto del sistema de distribución comercial valenciano, en el marco de una economía equilibrada y responsable”). Se completa la regulación legal con el régimen de infracciones y sanciones.

### *Bibliotecas*

Ley 4/2011, de 23 de marzo (DOCV de 25 de marzo) de bibliotecas de la Comunidad Valenciana.

Aunque la primera línea de la Exposición de Motivos de la Ley nos alerte sobre un sustancial cambio (“se inicia el siglo XXI con una nueva concepción y definición de la lectura y del libro”) esta nueva Ley pretende, tal vez más modesta pero más realista, afrontar una regulación del sistema bibliotecario valenciano, con todo lo que ello conlleva, entre otros aspectos los vinculados con las nuevas tecnologías, la protección de los derechos de propiedad intelectual, los formatos digitales o la formación de la ciudadanía y la incorporación del hábito lector (lo que con cierta hipérbole se describe en la Exposición de Motivos con la siguiente

formulación, ciertamente singular: “leer es elegir perspectivas desde las cuales situar nuestra mirada invitando a reflexionar, a pensar y a crear”). Por lo tanto, la finalidad de la Ley es, según anticipa la Exposición de Motivos, “lograr unas infraestructuras y servicios bibliotecarios modernos, coordinados y de plena accesibilidad al conjunto de la ciudadanía desde una mejor optimización de los recursos y medios económicos, culturales, de información, de equipamientos o de personal que el conjunto de las administraciones públicas destinan a estos centros”.

Destaca, en mi criterio, la regulación del Sistema Bibliotecario Valenciano, en cuya cabecera se sitúa a la Biblioteca Valenciana (centro superior bibliotecario y depósito bibliográfico básico de la **Comunitat Valenciana**), y que se instrumenta en torno a la Red de Bibliotecas Públicas de la Comunitat Valenciana (es relevante la ordenación de los centros de lectura pública municipales: bibliotecas centrales de red urbana municipal; bibliotecas públicas municipales; agencias de lectura públicas municipales y servicios bibliotecarios móviles), la red de bibliotecas especializadas y centros de documentación de la Comunitat Valenciana y las bibliotecas privadas de interés público.

#### *Relaciones Familiares de los hijos e hijas cuyos progenitores no conviven*

La Ley 5/2011, de 1 de abril, de la Generalitat, de Relaciones Familiares de los hijos e hijas cuyos progenitores no conviven (DOGV de 5 de abril) regula “las relaciones familiares de los progenitores que no conviven, con sus hijos e hijas sometidos a su autoridad parental, y las de éstos y éstas con sus hermanos y hermanas, abuelos y abuelas, otros parientes y personas allegadas”, en los términos de su art. 1.

Entre las determinaciones que incorpora su regulación deben destacarse, en mi criterio, las que se refieren al denominado (art. 4) “pacto de convivencia familiar”, que constituye la posibilidad de alcanzar un acuerdo privado, con carácter previo y eventualmente excluyente de la tutela judicial (en los términos del art. 4.1, “cuando los progenitores no convivan o cuando su convivencia haya cesado, podrán otorgar un pacto de convivencia familiar, en el que acordarán los términos de su relación con sus hijos e hijas”). En otro caso, como recuerda el art. 5, procederá la adopción de medidas por el órgano judicial correspondiente, como resulta de la regulación general (en los términos del apartado 1 de dicho precepto, “a falta de pacto entre los progenitores, será la autoridad judicial, previa audiencia del Ministerio Fiscal, la que fijará los extremos enumerados en el apartado 2 del art. 4 de esta ley”), aunque lo relevante consiste en el establecimiento de un criterio general que debe regir la decisión judicial: “como regla general, atribuirá a ambos progenitores, de manera compartida, el régimen de convivencia con los hijos e hijas menores de edad, sin que sea obstáculo para ello la oposición de uno de los progenitores o las malas relaciones entre ellos” (art. 5.2). También debe destacarse la regulación que efectúa la Ley sobre la “atribución del uso de la vivienda y ajuar familiar”; en los términos del art. 6.1, “a falta de pacto entre los progenitores, en los casos de régimen de convivencia compartida, la preferencia en el uso de la vivienda familiar se atribuirá en

función de lo que sea más conveniente para los hijos e hijas menores y, siempre que fuere compatible con ello, al progenitor que tuviera objetivamente mayores dificultades de acceso a otra vivienda. En el caso de atribuirse la vivienda familiar a uno de los progenitores, si ésta es privativa del otro progenitor o común de ambos, se fijará una compensación por la pérdida del uso y disposición de la misma a favor del progenitor titular o cotitular no adjudicatario teniendo en cuenta las rentas pagadas por alquileres de viviendas similares en la misma zona y las demás circunstancias concurrentes en el caso. Tal compensación podrá ser computada, en todo o en parte, como contribución a los gastos ordinarios con el consentimiento de quien tenga derecho a ella o en virtud de decisión judicial. El mismo régimen jurídico se aplicará a los supuestos en los que se atribuya la convivencia con los hijos e hijas menores a uno solo de los progenitores”.

### *Movilidad*

La Ley 6/2011, de 1 de abril (DOCV de 5 de abril) de movilidad de la Comunidad Valenciana, constituye un norma de particular relevancia, tanto por el ámbito en el que se proyecta como por su intento de regulación sistemática e integral de diversos modos de transporte. La Exposición de Motivos anticipa con claridad sus objetivos: “recuperar la ciudad, hacer el transporte accesible para todos, disminuir las emisiones dañinas para la salud y tener niveles de seguridad cada vez más altos, son pues objetivos comunes que tienen que guiar el desarrollo de la movilidad en los próximos años, de manera que la Comunitat Valenciana pueda homologarse en esta materia con las regiones más avanzadas del continente que han sabido encontrar vías adecuadas para unir desarrollo y calidad de vida. En pocas palabras, se trata de avanzar hacia un patrón más equilibrado de movilidad en el que los desplazamientos a pie y en bicicleta y el transporte público tengan un papel cada vez más relevante tanto en el corazón de los espacios metropolitanos como en los ámbitos cada vez más amplios a los que se extiende la movilidad cotidiana”. Añade la Exposición de Motivos que, a tales efectos, se encomienda a las Administraciones Públicas el impulso de lo que denomina “patrones equilibrados de movilidad y, en particular, el uso del transporte público y la potenciación de los desplazamientos en bicicleta y, sobre todo, a pie”, que identificaría “un modelo de movilidad mediterránea” asociado al disfrute de la ciudad y del entorno, cuyo mantenimiento –añade– “es un objetivo esencial de esta ley, que por ello no se limita tan solo a hacer una serie de recomendaciones al respecto, sino que se introduce en la esencia del modelo, al propugnar abiertamente un desarrollo de modelos urbanos en los que la integración de usos, las densidades intermedias, la contigüidad de los desarrollos y la calidad del entorno propicien este tipo de desplazamientos”.

Para los entornos que cuentan con otros modelos urbanos, que imposibilitan “tejer redes de transporte público verdaderamente efectivas, y obligan al uso del vehículo privado incluso para las cuestiones más cotidianas”, la Exposición de Motivos subraya la relevancia de los planes de movilidad que regula, porque “asegurarán que los tejidos urbanos se desarrollen en el futuro de manera racional, teniendo en cuenta el balance energético y ambiental del conjunto de los

desplazamientos”. Concluye su descripción general remarcando el interés por potenciar el uso de la bicicleta.

Los planteamientos que anticipa la Exposición de Motivos encuentran reflejo, con carácter general, en el articulado de la Ley. Así,

A) En cuanto a las finalidades que persigue, el art. 1 especifica que son: “1. Establecer los criterios generales destinados a promover la movilidad en el marco del mayor respeto posible por la seguridad, los recursos energéticos y la calidad del entorno urbano y del medio ambiente. 2. Regular los instrumentos de planificación necesarios en orden a alcanzar los objetivos antes señalados. 3. Regular el servicio público de transporte terrestre de viajeros y el servicio de taxi. 4. Regular las infraestructuras de transporte, así como las logísticas”.

B) Los principios en los que se basa la regulación, conforme establece el art. 2, comprenden el mandato a las Administraciones Públicas para que faciliten “la movilidad de las personas como elemento esencial de su calidad de vida y de sus posibilidades de progreso en relación con el desarrollo de sus oportunidades de acceso al trabajo, a la formación, a los servicios y al ocio”, para que orienten “el crecimiento de la movilidad de manera que se satisfagan simultáneamente los objetivos que especifica (“a) La mejora constante de los niveles de seguridad, promoviendo el uso de los modos más seguros y, dentro de cada modo, la disminución de los índices de accidentalidad. b) La mejora de la accesibilidad de toda la ciudadanía en orden a garantizar la igualdad en el acceso al empleo, formación, servicios, relaciones sociales, ocio, cultura y a las demás oportunidades que ofrecen las sociedades avanzadas. c) La salud y la calidad del entorno y del medio ambiente, con la consiguiente disminución de los niveles de ruido y emisiones atmosféricas, especialmente las que puedan afectar de manera directa a la salud y el bienestar de las personas. d) La disminución de los consumos energéticos específicos, potenciando la utilización de los modos de transporte en tal sentido más eficientes, y promoviendo la progresiva utilización de fuentes renovables. e) La participación de la sociedad en la toma de decisiones que afecten a la movilidad de las personas y de las mercancías. f) La promoción del transporte público para todas las personas y de la intermodalidad”), y para que promuevan “todas aquellas acciones de formación y difusión que permitan a ciudadanos y ciudadanas elegir el modo de transporte para cada desplazamiento que consideren idóneo en relación tanto con su eficiencia y calidad, como por sus afecciones energéticas y ambientales”.

C) Por otro lado, marca un criterio general, cual es el de “fomento de los desplazamientos no motorizados” que es la denominación que emplea el Capítulo II del Título I. “El desplazamiento a pie y, en su caso, en bicicleta constituye el elemento esencial del patrón de movilidad de los pueblos y ciudades del sur de Europa, en general, y de la Comunitat Valenciana, en particular” (art. 5.1), por lo que se impone el mandato a las Administraciones Públicas de la Comunitat Valenciana de **promover los desplazamientos a pie y en bicicleta, prestando especial atención a estos efectos a las determinaciones urbanísticas; sirva de ejemplo la previsión contenida en el art. 6.1 de la Ley: “las administraciones públicas propiciarán modelos de crecimiento urbano contiguos a núcleos existentes, con densidades y tipologías edificatorias adecuadas, y con dotaciones suficientes**

de servicios públicos y privados para atender las necesidades cotidianas. Los desarrollos no contiguos a los núcleos urbanos consolidados, los desarrollos de muy baja densidad o las ubicaciones de viviendas y otros usos en suelo no urbanizable se limitarán a los casos en los que resulte justificado por motivos de interés público, en virtud de criterios técnicos o de ordenación territorial, de acuerdo con su normativa específica y siempre que mediante las acciones complementarias que correspondan no impliquen la dependencia del uso del vehículo privado para todo tipo de desplazamientos”.

D) Para ello impone estándares urbanísticos (el art. 8.1, por ejemplo, especifica que “los edificios de uso residencial de nueva construcción deberán contemplar emplazamientos específicos, seguros y resguardados, para un número de bicicletas al menos igual al doble del número de viviendas, en una ubicación que permita el acceso cómodo y fácil desde la red viaria, de acuerdo con lo que reglamentariamente se especifique”.

E) Tiene importancia el régimen de la planificación. La Ley regula los planes de movilidad (que, conforme a lo establecido en el art. 9.1, “son los instrumentos que concretan, en un ámbito o implantación determinada, los objetivos planteados en esta ley, y en particular el paulatino progreso hacia patrones más equilibrados de movilidad, con participación creciente de los modos no motorizados y del transporte público”). Para ello, la Ley contempla distintas clases de planes de movilidad, que enumera el art. 9.2: planes municipales de movilidad; planes supramunicipales de movilidad, de ámbito comarcal o metropolitano; y planes de movilidad de elementos singulares por su capacidad de generación o atracción de desplazamientos.

F) La Ley regula los derechos y deberes de la ciudadanía en relación con la movilidad y el transporte urbano (arts. 16 a 19); destaca la regulación del derecho de participación, en cuyo ámbito se crea el Foro de la Movilidad de la Comunidad Autónoma “como órgano de participación ciudadana en materia de movilidad” (art. 20).

G) Respecto al transporte de viajeros, la Ley contempla cuatro grupos o clases (art. 21.2): servicio público de transporte, “entendido como tal el ofertado a la ciudadanía, de acuerdo con un calendario y horario previamente establecidos”; servicios de transporte de viajeros prestados de manera reiterada a colectivos específicos; transporte discrecional de viajeros; servicio de taxi prestado en turismos.

La Ley subraya la importancia de la planificación. El art. 23 contempla el Plan de Transporte Público de la Comunidad Valenciana (“instrumento de ordenación general del sistema de transporte en dicho ámbito”) de forma coordinada con la planificación estatal y municipal.

La Ley contempla las reglas exigibles para la creación y regulación del servicio (en torno al denominado “Proyecto de servicio público de transportes” –art. 24-).

Por lo que se refiere a los plazos de vigencia, la Ley mantiene el criterio del carácter temporalmente limitado de los contratos de servicio público, fijando los

plazos máximos (el art. 27.1 establece que “no podrá superar diez años para los servicios de autobús o autocar, y quince años para los servicios de transporte de viajeros por ferrocarril u otros modos ferroviarios”, añadiendo que “la duración de los contratos de servicio público relativos a diversos modos de transporte se limitará a quince años si los transportes por ferrocarril u otros modos ferroviarios representan más del 50% del valor de los servicios en cuestión”). No obstante ello, contempla la posibilidad de la prórroga del plazo inicialmente fijado, atendiendo a dos criterios o parámetros que fija el art. 27.2: “en caso necesario, y habida cuenta de las condiciones de amortización de los activos, la duración del contrato de servicio público podrá prolongarse durante, como máximo, la mitad del período original, si el operador de servicio público aporta elementos del activo que sean a la vez significativos en relación con la totalidad de los activos necesarios para prestar los servicios de transporte de viajeros objeto del contrato de servicio público, y que estén relacionados predominantemente con éstos”.

Por otro lado, regula el contrato de servicio público de transporte (art. 29) y las formas de prestación, directa o indirecta, mediante contrato (art. 30.1), detallando las reglas en materia de ejecución, extinción y modificación del contrato, así como del rescate del servicio, entre otros extremos.

H) La Ley detiene su atención en la regulación del taxi. Destaca su consideración como servicio de ámbito autonómico a los efectos de su regulación (señala la Exposición de Motivos de la Ley que, “concebido inicialmente como un servicio municipal, hoy en día la operación del servicio de taxi no se comprende si se ciñe a un solo término, ya sea metropolitano o rural. Conviene por lo tanto regular tal servicio como autonómico, con independencia de las excepciones que se plantean de cara a articular una adecuada transición desde la situación actual”).

Sentada esta regla general, la Ley se preocupa por establecer los principios que rigen la actividad de prestación del servicio, caracterizados por una intervención administrativa destacada. En los términos del art. 43, dichos principios son: *a)* Intervención administrativa para garantizar un nivel de calidad adecuado en la prestación de este servicio de transporte público; *b)* Competencia limitada en el sector y establecimiento de tarifas obligatorias dirigidos a asegurar el equilibrio económico de la actividad y la suficiencia del servicio, que se prestarán mediante titulares que operan a su riesgo y ventura habilitados al efecto por la administración; *c)* Respeto a los derechos de los usuarios.

En consonancia con ello, la Ley especifica los títulos habilitantes para la prestación del servicio, ya que se mantiene la regla conforme a la cual la prestación del servicio se encuentra sometida a la previa obtención de la correspondiente autorización administrativa (art. 46.1). El diseño del régimen autorizatorio puede resumirse de la siguiente forma: las autorizaciones sólo se otorgan a personas físicas que cuenten con los requisitos (mínimos y accesorios) previstos en la Ley, y cuya selección se produce mediante concurso, en el que “se valorará especialmente la experiencia laboral previa en el sector”. Las autorizaciones son transmisibles y se otorgan por tiempo indefinido (art. 51). La Ley contempla igualmente los derechos y obligaciones de los usuarios (art. 57) y la inspección (art. 59).

I) También contiene una regulación del transporte ferroviario, tratando de delimitar correctamente el ámbito competencial de regulación que le corresponde. La Exposición de Motivos parte de una idea general: “la promulgación de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario, ceñida exclusivamente a los ferrocarriles de interés general del Estado, implica que las diversas comunidades autónomas deban desarrollar marcos normativos propios que regulen las infraestructuras ferroviarias”. Dicho lo cual señala que “se ha optado por una solución más avanzada cual es la de una norma extendida a cualquier tipo de infraestructuras de transporte, incluyendo igualmente las plataformas reservadas para el transporte público cuando no formen parte de una carretera, las infraestructuras logísticas y otras similares”.

Conforme a lo así anticipado, el Título III regula las infraestructuras de transporte, especificando que el objeto de su regulación es “el régimen de planificación, construcción, mantenimiento y administración de las infraestructuras de transporte de la Comunitat Valenciana, entendiéndose por tales: a) Las infraestructuras ferroviarias que no estén declaradas expresamente como de interés general del Estado, así como las actuaciones que la Generalitat realice en las de interés general del Estado, de acuerdo con las delegaciones, encomiendas o convenios que al respecto se establezcan; b) Las infraestructuras tranviarias, entendidas como aquellas en las que puedan producirse cruces a nivel en los que la preferencia absoluta no corresponda siempre a las unidades que circulen por la mencionada infraestructura; c) Las infraestructuras destinadas para el uso exclusivo o preferente de vehículos de transporte público, salvo que constituyan un elemento funcional no diferenciado del resto de vías de comunicación, en cuyo caso serán reguladas por la normativa urbanística o de carreteras, según proceda; d) Las infraestructuras interurbanas diseñadas para el uso preferente de peatones y ciclistas, salvo que, por estar integradas en una carretera u otro tipo de vía, proceda la aplicación de la normativa urbanística o de carretera; e) Las infraestructuras logísticas”. La Ley presta especial atención a la planificación de infraestructuras (art. 62 y ss) así como a la vinculación con el planeamiento urbanístico y la regulación de los usos del suelo. Y, por supuesto, al *administrador de infraestructuras de transporte*, que es el Ente Gestor de la Red de Transporte y de Puertos de la Generalitat (GTP).

J) La Ley completa su regulación atendiendo al régimen de inspección, de infracciones y de sanciones. Destaca el esfuerzo efectuado para concretar la atribución de competencias en la materia. Así, la de inspección se atribuye a la Agencia Valenciana de Movilidad o en su caso a los Ayuntamientos (art. 93.1); la de policía, “en relación con la regulación de la compatibilidad de las infraestructuras con el entorno regulada en el Capítulo III del Título III, así como las que le correspondan en relación con las infraestructuras que administre de acuerdo con lo mencionado en el citado título”, al administrador de la infraestructura de transporte la potestad de policía; la de inspección, “en relación con la formalización y desarrollo de los planes de movilidad de ámbito municipal”, a los Ayuntamientos; y en el resto de los supuestos previstos en la Ley, incluidos los de inactividad municipal, a la Conselleria. La potestad sancionadora se atribuye a la administración o entidad a la que le corresponda la potestad inspectora.



### *Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunidad Valenciana*

La Ley 7/2011, de 1 de abril (DOCV de 6 de abril) de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunidad Valenciana, afronta la regulación de tales servicios de forma individualizada (su art. 1 especifica que la Ley “tiene por objeto la ordenación general de los servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento, en el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana, así como el establecimiento de los criterios básicos para la coordinación de la actuación de los mismos, la regulación de la estructura y el régimen de funcionamiento de aquellos servicios dependientes de las administraciones públicas de la Comunitat Valenciana”) aunque, como la propia Ley recuerda, se inscribe su regulación en el entorno más general que suministra la Ley 13/2010, de 23 de noviembre, de la Generalitat, de Protección Civil y Gestión de Emergencias. De forma que, dentro de este marco y contexto, el Legislador valenciano pretende afrontar la regulación específica de estos servicios (dice en su Exposición de Motivos que esta nueva ley “regula por primera vez este sector en la Comunitat Valenciana”), o, en los términos de la Exposición de Motivos, “establecer una regulación marco para dichos servicios y los que pudieran crearse en el futuro, de manera que se garantice una organización y funcionamiento homogéneos en el conjunto de la Comunitat Valenciana que facilite las labores de coordinación en materia de gestión de emergencias, así como ofrecer un marco regulador a la profesión de los bomberos en cuanto a condiciones laborales, escalas, categorías, modos de acceso, selección y, fundamentalmente, formación”.

De esta forma, regula los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento. No les atribuye una determinada caracterización (“la configuración jurídica de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento de las administraciones públicas de la Comunitat Valenciana será la que decida la administración de la que dependa cada servicio”: art. 6.1), aunque sí insiste en establecer reglas para la coordinación de los mismos y sobre su organización y estructura, tanto orgánica como funcional. Igualmente establece la ordenación del acceso, la selección, la promoción y la movilidad del personal de dichos servicios; de las condiciones de trabajo (retribuciones, horarios, vacaciones, licencias y permisos, seguros, defensa jurídica, prevención de riesgos laborales y jubilación; de la segunda actividad; de los derechos y deberes, distinción, condecoraciones y régimen disciplinario. Se incluye una regulación específica de los bomberos voluntarios y de los bomberos de empresa. También se atiende al régimen de financiación de los servicios.

### *Leyes económicas*

La situación de crisis económica ha marcado, como sucedió el año pasado, una buena parte de la actividad legislativa del año 2010.

1) La Ley 10/2011, de 27 de diciembre (DOCV de 30 de diciembre de 2011), de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2012, refleja con claridad la situación de crisis sobre la que se mueve y que constriñe el ámbito de decisión

(aunque no falte un cierto optimismo en la descripción: indica en el primer párrafo de la Exposición de Motivos que los presupuestos “recogen un conjunto de medidas dirigidas a apuntalar en nuestra Comunitat el camino de salida de la crisis, sobre la base de la austeridad, la contención de la presión fiscal, y su contenido social”). El legislador ha especificado, en este sentido, que el contenido de los Presupuestos ha quedado condicionado por cuatro circunstancias, aunque todas ellas reconducibles al mismo fenómeno de crisis: por un lado, “la incertidumbre generada por la decisión del Gobierno del Estado de no regular el periodo de prórroga presupuestaria”; por otro, “la necesidad de ajustarse a los requisitos y límites reflejados en el Programa de Estabilidad de España para 2011-2014, el Acuerdo marco con las CCAA sobre sostenibilidad de las finanzas públicas, y en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 24 de junio, en el que se fija el objetivo de estabilidad presupuestaria para las comunidades autónomas para el periodo 2012-2014”; además, “un contexto económico y fiscal muy restrictivo, caracterizado por un elevado déficit y un fuerte endeudamiento, vinculados ambos, tanto a la fuerte caída de los ingresos soportada por el conjunto de administraciones públicas, como por el continuo crecimiento de las necesidades de gasto; y finalmente, “la reciente aprobación del Plan Económico-Financiero de Reequilibrio de nuestra Comunitat, por el Consejo de Política Fiscal y Financiera”. De forma que, en atención a todo ello, la finalidad perseguida es la de “incorporar políticas de austeridad y de optimización en la asignación de recursos, que permitan adecuar los niveles de gasto a las exigencias de equilibrio de las cuentas públicas, a la vez que aseguren que el nivel de prestación de los servicios públicos fundamentales para los ciudadanos de nuestra Comunitat alcanza unos parámetros acordes a sus necesidades”.

El resultado global que se alcanza, según confiesa la Exposición de Motivos, es la disminución del presupuesto consolidado de la Generalitat para 2012, respecto del año anterior, un 6,4%. Inmediatamente después el Legislador ha querido destacar algunos parámetros: así, ha señalado que “por lo que se refiere al gasto social, el mismo representa un 84% del total del gasto presupuestado.

Por lo que se refiere al nivel de inversión inicial, la misma soporta una minoración de 20%, no obstante lo anterior en el área de infraestructuras públicas, los gastos por operaciones de capital se incrementan un 1% respecto del pasado ejercicio. En cuanto a los gastos de personal, la dotación se ha minorado en 1,7%, sin que por ello se vaya a ver afectado ni el mantenimiento de los servicios públicos esenciales ni las concretas retribuciones de los empleados públicos”.

Destacan algunas decisiones relevantes, en mi criterio. Entre ellas, la regulación de los procedimientos de compra centraliza, en torno a la Central de Compras de la Generalitat (la Disposición Adicional Vigésimotercera establece en su apartado 2 que “la contratación de los bienes y suministros centralizados se realizará mediante el establecimiento de acuerdos marco en los términos dispuesto en el art. 182 de la Ley de Contratos del Sector Público. Los acuerdos marco que se establezcan podrán homologar suministros y servicios, correspondiendo a la Central de Compras de la Generalitat o a los distintos departamentos de la Generalitat la licitación de sus contratos derivados con todos los proveedores seleccionados; o bien fijar todos los términos de la adjudicación sin necesidad

de convocar a las partes a una nueva licitación, estableciendo por tanto la uniformidad de los suministros, y servicios y los proveedores. En este último caso los departamentos de la Generalitat formularán únicamente peticiones según el modelo que a estos efectos se establezca”). También, la regulación de mecanismos de retención y compensación (dice la Exposición de Motivos que, “incorpora, con el fin de racionalizar el proceso de pagos y cobros en el ámbito de la Generalitat y su sector público, una medida tendente a permitir retenciones en el proceso de pago a cualquier entidad pública o privada que mantenga deudas y créditos con la Generalitat o cualquiera de las personas jurídicas que conforman su sector público”) que efectúa la Disposición Adicional vigesimoquinta, conforme a la cual “en el supuesto de que cualesquiera personas jurídicas, privadas o públicas, adeuden importes a la Generalitat o a cualquiera de las personas jurídicas que conforman su sector público, la Conselleria competente en materia de hacienda podrá practicar retenciones de los pagos destinados a dichos sujetos. A tal efecto, la citada Conselleria, a propuesta motivada de la Conselleria o persona jurídica acreedora, será el órgano competente para tramitar el correspondiente expediente, en el que, en todo caso, se concederá audiencia previa a las personas jurídicas afectadas, y para adoptar, en su caso, la correspondiente Resolución que permita reflejar en la contabilidad la compensación”.

También ha recordado el Legislador que pretende respetar la jurisprudencia del TC en lo que se refiere al contenido de la propia Ley (“Ley de Presupuestos de la Generalitat para el 2012 un año más, y de acuerdo con la jurisprudencia del TC, distingue dos tipos de preceptos: en primer lugar los que responden a lo que podríamos considerar el contenido mínimo, necesario e indisponible de la misma y, por otro, los que conforman lo que se ha denominado por la citada jurisprudencia como el contenido eventual, en la medida que se trata de materias que guardan relación directa con las previsiones de ingresos o habilitaciones de gastos”). Entre ese contenido eventual que incorpora la Ley pueden destacarse algunas decisiones: por un lado, la extinción, por la Disposición Adicional Decimocuarta, “de la entidad autónoma Tribunal Defensa de la Competencia, cuyas competencias pasan a ser ejercidas dentro del ámbito organizativo y funcional de la Conselleria con competencias en materia de economía”.

2) La Ley 9/2011, de 26 de diciembre (DOCV de 28 de diciembre de 2011), de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat, incorpora determinaciones de variada naturaleza, incluyendo la revisión a final de año de un número extenso de normas legales, igualmente de significación diferente.

En términos generales la Ley en cuestión (las leyes, no sólo en el ámbito de la Comunitat, sino de forma generalizada en todas y en el Estado, de medidas o de acompañamiento a la de presupuestos –la denominación ha ido variando sucesivamente– se han caracterizado tradicionalmente por ser las sucesoras universales de las Disposiciones Adicionales de las Leyes de Presupuestos Generales, inicialmente del Estado, que a partir de los años 80 incluían modificaciones generalizadas de un elevado número de leyes; este comportamiento, como se recordará, fue reprobado por el TC, de forma que la primera reacción del Legislador –en especial, el estatal– fue suprimir de las leyes de presupuestos

generales del Estado las disposiciones (habitualmente, adicionales) que excedían del contenido admisible de tales leyes, pero tramitando en paralelo a las mismas una ley específica, denominada habitualmente de acompañamiento, en la que se volcaban cuantas reformas normativas se consideraban oportunas a fin de año) ha concretado la finalidad, de clara significación económica, a la que se endereza (señala en su Exposición de Motivos que “la consecución de los objetivos de política económica del Consell de la Generalitat exige la aprobación de diversas normas con efectos a partir del ejercicio 2012”).

Con esta finalidad efectúa modificaciones sobre diversas normas de naturaleza tributaria: el Texto Refundido de la Ley de Tasas de la Generalitat, aprobado mediante Decreto Legislativo 1/2005, de 25 de febrero (entre ellas, una bonificación del 10% de la cuota de la Tasa por servicios administrativos en materia de casinos, juegos y apuestas en los supuestos de tramitación por vía electrónica de los servicios gravados por la tasa; “la denominación del tipo de gravamen correspondiente a la apertura de expedientes correspondientes a enseñanzas LOE del apartado uno del art. 128 del citado Texto Refundido de la Ley de Tasas de la Generalitat, teniendo en cuenta que, en el marco de la actual realidad prestacional, las enseñanzas profesionales de arte dramático no se contemplan en el sistema educativo español, y que las enseñanzas superiores de música, de danza, de arte dramático, y de conservación y restauración de bienes culturales, y los estudios superiores de diseño y artes plásticas pasan a incluirse en el hecho imponible de una nueva tasa que se crea por la presente ley”; o, también en materia educativa, la ampliación “a nuevos epígrafes tarifarios el ámbito objetivo de la exención del pago de esta tasa para los miembros de familias numerosas de categoría especial y de la bonificación del 50% de la cuota para los miembros de familias numerosas de categoría general”; también, la regulación de las tasas en materia de sanidad, empleo, industria, energía y comercio, o medio ambiente; además, el tramo autonómico sobre el IRPF –bonificación del 100% en la cuota del Impuesto de Patrimonio-; y el Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat, aprobado por el Decreto Legislativo de 26 junio de 1991 (con la finalidad, que explicita la Exposición de Motivos, de “reforzar las funciones de control de la Intervención de la Generalitat, sobre gestión económica-financiera de la Generalitat y su Sector Público, y adecuarlas a las medidas de reestructuración del mismo”).

Pero también afecta a otra clase de normas: la Ley de Estadística de la Comunitat Valenciana; el Texto Refundido de la Ley sobre Cajas de Ahorros, aprobado por el Decreto Legislativo 1/1997, de 23 de julio, del Consell, y el Decreto-ley 4/2010, de 30 de diciembre, del Consell, por el que se modificó dicho Texto Refundido de la Ley sobre Cajas de Ahorros, así como la Ley 8/1998, de 9 de diciembre, de Fundaciones de la Comunitat Valenciana (se regulan las fundaciones de carácter especial de las Cajas de Ahorros); la Ley Forestal de la Comunitat Valenciana; la Ley de constitución de la Entidad Pública de Transporte Metropolitano de Valencia, así como la Ley 6/2011, de 1 de abril, de movilidad de Movilidad (“en cuanto al régimen sancionador”); la Ley de Espacios Naturales Protegidos de la Comunitat Valenciana (“en lo que se refiere al Responsable Dinamizador de los Espacios Naturales Protegidos y determinando sus competencias”); la Ley de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Na-

vegación de la Comunitat Valenciana; la Ley de Ordenación Farmacéutica de la Comunitat Valenciana (“en lo que afecta a los botiquines farmacéuticos); la Ley de Policías Locales y de Coordinación de las Policías Locales de la Comunitat Valenciana (“en cuanto a los requisitos de los aspirantes a la categoría de agentes de la escala básica de policía local y auxiliares de policía local, para adecuarlos a la normativa básica en materia de empleo público”); la Ley por la que se crea el Servicio Valenciano de Empleo y Formación (“estableciendo la excepción de recabar el consentimiento expreso del interesado, para acceder a los datos de carácter personal, previstos en los procedimientos de otorgamiento de subvenciones competencia de dicho organismo, tal y como permite la Ley Orgánica de Protección de Datos”); la Ley de Creación de la Agencia Valenciana de la Energía; la Ley, de Cooperativas de la Comunitat Valenciana; la Ley de Ordenación y Fomento de la Calidad de la Edificación (“reduciendo a un mes el plazo para la concesión de la licencia de ocupación”); la Ley de la Vivienda de la Comunitat Valenciana; la Ley Urbanística Valenciana; la Ley de Comunidades de Valencianos en el Exterior; la Ley de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunitat Valenciana (para tipificar dos nuevas infracciones); la Ley del voluntariado; la Ley de Régimen Local de la Comunitat Valenciana; la Ley de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos; la Ley por la que se aprueba el Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Comunitat Valenciana (“en cuanto al régimen sancionador, estableciendo un descuento de 20%, si el infractor a ingresa la cuantía de la sanción impuesta dentro de los quince días a la notificación de la resolución sancionadora”); la Ley de Comercio de la Comunitat Valenciana (“en cuanto a la tramitación del Plan de Acción Territorial Sectorial del Comercio de la Comunitat Valenciana”); la denominación del Instituto Valenciano de Atención a los Discapacitados y Acción Social (IVADIS), para adecuarla a lo dispuesto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia; o la Ley 14/2003, de 10 de abril, de Patrimonio de la Generalitat Valenciana (“regulando la reestructuración de los títulos societarios autonómicos”).

Además de ello, introduce modificaciones sobre regulaciones materias o instituciones que cuentan con sustantividad propia. Así, la duración máxima y régimen del silencio administrativo de determinados procedimientos administrativos; o la colaboración de la Generalitat con los particulares para la promoción de centros educativos de iniciativa social, “con el fin de garantizar la libertad de enseñanza”.

3) Decreto-ley 1/2011, de 30 de septiembre (DOCV de 4 de octubre) del Consell, de medidas urgentes de régimen económico financiero del sector público empresarial y fundacional (validado por resolución de las Corts Valencianes 22/VIII, de 20 de octubre de 2011 -DOCV de 28 de octubre de 2011-).

Este Decreto-ley toma como presupuesto de su regulación la situación de crisis económica, y pretende adoptar medidas tendentes “al control del gasto público y a configurar un sector público de la Generalitat eficaz y eficiente o, en los términos de su art. 1, “saneado, austero, eficaz, eficiente y orientado al

cumplimiento de los objetivos del Consell en sus distintos ámbitos de actuación y a las necesidades de la sociedad valenciana”.

A tales efectos, destacan entre las medidas que incorpora el Decreto-ley la posibilidad de condicionar la adopción de decisiones a la observancia de las “instrucciones de obligado cumplimiento” que pueda emitir el titular de la Conselleria en materia de economía, y que pueden versar sobre las materias que detalla el art. 4.1. También es destacable el esfuerzo por someter la actuación del sector público a diferentes principios generales, la mayoría suficientemente conocidos y recogidos en distintas normas, y otros, entremezclados con aquéllos, que incorporan ciertas novedades. Además de subrayar la importancia de los principios de suficiencia de los ingresos (art. 6.1) y de equilibrio o superávit presupuestario (art. 6.2), refleja bien lo indicado el tenor del art. 5, que recoge los “principios generales de actuación”: “1. En el ejercicio de sus funciones y competencias, los entes del sector público de la Generalitat a los que se refiere la presente norma deben actuar de acuerdo con los principios de legalidad, servicio al interés general, transparencia, imparcialidad, economía, eficacia, eficiencia y mejora continua del servicio al ciudadano. 2. Asimismo, deberán observar un comportamiento socialmente responsable, capaz de conciliar las demandas sociales con un desarrollo sostenible, basado en el respeto al medio ambiente, la atención al ciudadano, la igualdad de oportunidades y la cohesión e integración social”.

Para garantizar el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, establece que los entes que incurran en niveles excesivos de pérdidas o de necesidad de financiación, que afecte a dicho principio, deben presentar un informe de gestión sobre las causas del desequilibrio y, en su caso, un plan de saneamiento, que debe contemplar las medidas correctoras. Dicho plan debe ser aprobado, en su caso, por la Comisión Delegada del Consell de Hacienda y Presupuestos.

Por lo que se refiere al régimen de control, el Decreto-ley impone la obligación de suministrar anualmente información a la Conselleria competente en materia de economía (art. 8), el deber de contar con auditor interno en los casos previstos (“que tendrá por objeto la medida y evaluación de la eficacia de los controles internos”) y en su caso con un Comité de Auditoría.

También contempla medidas adicionales de control en su art. 11, que pueden sistematizarse en torno a tres grupos de materias: a) se establece un régimen de autorización previa de determinados contratos públicos (de cuantía igual o superior a doce millones de euros) que debe otorgar el Consell (art. 12); b) en lo que afecta al endeudamiento, se sienta la regla de que la coordinación y el control corresponde de forma centralizada al Instituto Valenciano de Finanzas, en colaboración con la Corporación Pública Empresarial Valenciana; se impone la obligación, para los entes “que incurran en niveles excesivos de déficits de capital circulante”, de elaborar un Plan de Pagos a Proveedores; y, finalmente, se contempla la posibilidad de que la Generalitat, mediante acuerdo del Consell, asuma, “total o parcialmente, la titularidad de la deuda de los entes del sector público que computen en términos del Sistema Europeo de Cuentas Regionales (SEC 95); c) en lo que se refiere a recursos humanos, el Decreto-ley incorpora diversas previsiones, aunque en la mayoría de los casos resulten, en este extremo, poco novedosas (al personal de las entidades incluidas en el ámbito de apli-

cación le será de aplicación las previsiones de la legislación de la función pública valenciana referentes al código de conducta del empleado público, los principios de selección y el acceso al empleo público de las personas con discapacidad; impone la publicidad de las relaciones de puestos de trabajo o plantillas (art. 18), e incorpora una regulación del personal que ocupe puestos de carácter directivo (art. 19) y su régimen de productividad).

4) Decreto-ley 2/2011, de 4 de noviembre (DOCV de 7 de noviembre), de medidas urgentes de impulso a la implantación de actuaciones territoriales estratégicas (validado por resolución de las Corts Valencianes 37/VIII, de 24 de noviembre de 2011 -DOCV de 15 de diciembre de 2011-).

Tomando como presupuesto la situación de crisis económica (“la urgencia de la aprobación de estas modificaciones deriva de la actual situación de crisis económica, que exige la adopción de una serie de medidas legales de inmediata aplicación, que no pueden demorarse a la tramitación del procedimiento legislativo ordinario”) el Decreto-ley introduce modificaciones puntuales sobre diversos aspectos de la regulación urbanística y de vivienda, “con las que contribuir a la dinamización de la actividad económica y la creación de empleo, facilitando los instrumentos adecuados para desarrollar procedimientos ágiles y simplificados y eliminando cargas burocráticas para las iniciativas empresariales”, según explica la Exposición de Motivos.

De esta forma, establece una regulación “para facilitar la implantación de las denominadas actuaciones territoriales estratégicas, entendidas como aquellas intervenciones singulares de carácter supramunicipal que contribuyen a la dinamización de la actividad económica y a la creación de empleo en el marco de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, aprobada por el Decreto 1/2011, de 13 de enero, del Consell”.

Es destacable, igualmente, la modificación que introduce sobre el nivel de exigencia financiera actualmente previsto en la Ley Urbanística Valenciana, “con el fin de asegurar el cumplimiento de los compromisos del agente urbanizador”. También, la reforma sobre algunos extremos de la regulación de la expropiación a instancia del propietario por transcurso de plazo, ampliando los plazos (en sintonía con lo establecido en la Ley estatal del Suelo de 1976) y determinando los supuestos en los que no procede el inicio de la expropiación, todo ello con base, según especifica la Exposición de Motivos, “en el nuevo escenario económico”, en atención a “que existe una importante paralización en el desarrollo urbanístico”. Por su parte, “la recesión actual del mercado inmobiliario, que está poniendo en cuestión uno de los fines primordiales de los patrimonios públicos de suelo, esto es, evitar la especulación interviniendo en el mercado para moderar el precio del suelo y de la vivienda” se erige en motivo para modificar la regulación de aquéllos patrimonios; como “hoy son muchos los municipios que perciben su patrimonio de suelo como un activo de difícil gestión, que tiene la dificultad añadida de la restricción de sus fines”, el Decreto-ley pretende “clarificar y flexibilizar los fines y destino de los bienes y recursos integrantes del patrimonio de suelo”.

### *Ayuntamientos*

La Ley 8/2011, de 1 de abril (DOCV de 6 de abril; corrección de errores en DO de 7 de abril), de modificación de los arts. 86.3 y 104.2 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local, recoge el acuerdo alcanzado en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado- Generalitat, para resolver las discrepancias existentes entre la Administración del Estado y la Generalitat sobre los arts. 86.3 y 104.2 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, a los efectos de lo establecido en el art. 33.2 LOTC.

De esta forma, la Exposición de Motivos refleja el planteamiento que inspira la modificación que efectúa: “En ejecución de dicho acuerdo se procede a la modificación de ambos preceptos. En relación con el art. 86.3, se pone de manifiesto que los posibles descuentos a los libramientos económicos a favor de las áreas metropolitanas se efectuará, en su caso, a cargo de recursos económicos procedentes de la Generalitat. En cuanto al art. 104.2, se modifica la referencia a la posibilidad de que un miembro del Pleno de la mancomunidad pueda desempeñar las funciones de contabilidad, tesorería y recaudación.

### **Actividad reglamentaria**

En el presente apartado procederemos a exponer las disposiciones más relevantes que bajo la forma de Decretos, han sido aprobados por el Gobierno de la Generalitat Valenciana. Para ello seguiremos el mismo esquema que ha venido reproduciéndose en ediciones de Informes de años anteriores, distinguiendo entre normas organizativas, normas de desarrollo legislativo, normas sectoriales y otras disposiciones.

#### *Normas organizativas*

En el año 2011 se han aprobado varias normas relacionadas con la organización de la Administración de la Generalitat como consecuencia de la nueva composición del Consell resultante tras la celebración de las elecciones autonómicas del pasado 22 de mayo de 2011.

De este modo, mediante Decreto 5/2011, de 21 de junio, del President de la Generalitat, se determinan las Consellerías en que se organiza la Administración de la Generalitat y mediante Decreto 75/2011, de 24 de junio, del Consell, se establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las Consellerías de la Generalitat. Este último Decreto ha sido objeto de posteriores modificaciones consistentes, básicamente, en la redistribución de competencias entre los órganos de nivel inferior al de conseller, mediante Decretos 89/2011, de 26 de agosto, 118/2011, de 9 de septiembre, 121/2011, de 16 de septiembre y 197/2011, de 23 de diciembre.

Se crean diez Consellerías, para las que se aprueban también sus respectivos Reglamentos Orgánicos y Funcionales: Presidencia (Decreto 110/2011, de



2 de septiembre); Economía, Industria y Comercio (Decreto 97/2011, de 26 de agosto, que ha sido modificado por Decreto 122/2011, de 16 de septiembre); Hacienda y Administración Pública (Decreto 119/2011, de 9 de septiembre, modificado posteriormente por Decreto 22/2011, de 23 de diciembre); Educación, Formación y Empleo (Decreto 98/2011, de 26 de agosto); Sanidad (Decreto 111/2011, de 2 de septiembre, por el que además, se modifica también el estatuto regulador de la Agencia Valenciana de Salud); Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente (Decreto 112/2011, de 2 de septiembre); Justicia y Bienestar Social (Decreto 99/2011, de 26 de agosto); Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua (Decreto 113/2011, de 2 de septiembre); Turismo, Cultura y Deporte (Decreto 100/2011, de 26 de agosto); y Gobernación (Decreto 114/2011, de 2 de septiembre).

Al establecerse una nueva estructura de la Administración de la Generalitat, se modifica también la composición de la Comisión de Secretarios Autonómicos y Subsecretarios, al objeto de ajustarla a aquella. Dicha modificación tuvo lugar mediante Decreto 78/2011, de 24 de junio. Otro tanto aconteció con la Comisión Delegada del Consell para Asuntos Económicos, cuya composición se modifica mediante Decreto 80/2011, de 1 de julio, pasando además a denominarse “*Comisión Delegada del Consell de Hacienda y Presupuestos*”.

Cabe destacar también las siguientes normas relacionadas con la creación y en su caso, modificación de determinados de órganos y con la regulación de determinadas entidades de Derecho público:

- Mediante Decreto 21/2011, de 4 de marzo, se aprueba el Estatuto de la Agencia Tecnológica y Certificación Electrónica.

Esa Agencia fue creada por Ley 14/2005, de 23 de diciembre, de la Generalitat, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat, (entonces bajo la denominación de Ente Prestador de Servicios de Certificación Electrónica de la Comunitat Valenciana).

Su Estatuto fue objeto de varias modificaciones (entre ellas, el cambio de denominación de la entidad, pasando a denominarse Agencia de Tecnología y Certificación Electrónica) y en cumplimiento de lo dispuesto en la disposición final tercera de la Ley 3/2010 y debido a las modificaciones que se han producido en la estructura organizativa de la Generalitat desde la creación de la entidad, se procede, mediante el Decreto antes referidos, a ajustar el Estatuto de la Agencia.

- El Decreto 65/2011, de 27 de mayo, por el que regula el Consejo de Adopción de Menores de la Generalitat.

Dicho Consejo fue creado por Decreto 130/1996, de 4 de julio, como órgano colegiado con competencia en materia de protección de menores en el ámbito de la Comunitat Valenciana. **Con motivo de las reformas legislativas** habidas en materia de protección de menores, tanto a nivel estatal con la promulgación de la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de Adopción Internacional, como en el autonómico, con la entrada en vigor de la Ley

12/2008, de 3 de julio de la Generalitat, de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunitat Valenciana, y la aprobación del Reglamento de Medidas de Protección Jurídica del Menor en la Comunitat Valenciana, por el Decreto 93/2001, de 22 de mayo, del Consell (que fue posterior y parcialmente modificado por el Decreto 28/2009, de 20 de febrero), se hacía necesario regular de nuevo el Consejo de Adopción de Menores de la Generalitat para adaptar sus funciones a las normas antes citadas. El Decreto incorpora igualmente normas de funcionamiento que no estaban previstas en la regulación anterior.

- El Decreto 167/2011, de 4 de noviembre, por el que se crea la Comisión Interdepartamental de Familia e Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.

Esa Comisión tiene su antecedente en el Decreto 210/1997, de 10 de julio. Se caracteriza por ser un órgano de estudio y coordinación de las actuaciones de la Administración de la Generalitat en las materias de familia e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, para la que se adecua sus funciones y composición a organización de la Administración de la Generalitat, así como adaptar su denominación. Ese Decreto aprovecha para llevar a cabo una depuración del ordenamiento de los sucesivos Decretos de modificación parcial de la comisión originaria.

- Por Decreto 135/2011, de 30 de septiembre, se aprueba el Reglamento de los Órganos Territoriales, de Evaluación Ambiental y Urbanísticos de la Generalitat.

La aprobación de este Reglamento trae causa de la aprobación de las normas organizativas a las que antes se ha hecho alusión. En concreto, del Decreto 5/2011, de 21 de junio, 75/2011, de 24 de junio y 112/2011, de 2 de septiembre, que hace acomodar la estructura operativa de los órganos urbanísticos, territoriales y de evaluación ambiental de la Generalitat, por lo que se modifica su normativa reguladora en cuanto a sus atribuciones, organización, funcionamiento y composición.

Finalmente, cabe reseñar la aprobación de los siguientes Decretos por los que se modifican las normas de composición, organización y funcionamiento de varios órganos y entidades:

- Decreto 4/2011, de 21 de enero, por el que se modifica la Comisión interdepartamental para la integración social de las personas con discapacidad (creada por Decreto 5/2000, de 11 de enero).
- Decreto 34/2011, de 1 de abril, por el que se modifica el art. 2 del Decreto 93/2004, de 4 de junio, por el que se determina la constitución, composición y funcionamiento de la Comisión de Consentimiento Informado.
- Decreto 101/2011, de 26 de agosto, por el que modifica el Decreto 209/2004, de 8 de octubre, por el que se aprobó el Reglamento de l'Agència Valenciana de Turisme.

- Decreto 129/2011, de 23 de septiembre, por el que se modifica el Reglamento Orgánico y Funcional del Instituto Valenciano de Estadística.
- Decreto 136/2011, de 30 de septiembre, por el que se modifica el Decreto 192/1998, de 30 de noviembre, de ordenación de la Comisión Valenciana de Tutelas y Defensa Judicial de Incapacitados.
- Decreto 137/2011, de 7 de octubre, de modificación del estatuto de la Entidad Ferrocarrils de la Generalitat Valenciana, que fue aprobado por Decreto 144/1986, de 24 de noviembre.
- Decreto 153/2011, de 14 de octubre, por el que se modifica el Decreto 20/2004, de 13 de febrero, por el que se crea el Observatorio de Género.
- Decreto 168/2011, de 4 de noviembre, por el que se modifica el Decreto 76/2008, de 23 de mayo, de creación de la Comisión Interdepartamental para la estrategia de desarrollo del Estatut d’Autonomia y de promoción del autogobierno.
- Decreto 177/2011, de 18 de noviembre, de modificación del Decreto 232/1997, de 2 de septiembre, por el que se crea el Observatorio de Publicidad No Sexista.
- Decreto 180/2011, de 25 de noviembre, del Consell, se modifica el Decreto 141/1988, de 23 de septiembre, del Consell, por el que se reglamenta la estructura, funcionamiento y composición de la Comisión del Juego de la Comunitat Valenciana.

Esta modificación trae causa del Decreto 75/2011, de 24 de junio antes referenciado y por el que se establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las Consellerías de la Generalitat. La modificación de la denominación y competencias asignadas a las Consellerías hizo necesario hacer necesario efectuar las modificaciones correspondientes para adaptar la estructura organizativa y composición de la Comisión del Juego de la Comunitat Valenciana.

- Decreto 183/2011, de 25 de noviembre, por el que se modifica el Decreto 5/2009, de 9 de enero, de creación del Consejo Asesor de la Ganadería.
- Decreto 193/2011, de 9 de diciembre, de modificación del Decreto 150/2006, de 6 de octubre, de creación del Observatorio de Precios de los Productos Agroalimentarios.

La nueva estructura organizativa de la Administración de la Generalitat valenciana es una de las razones por las que se modifica también, mediante Decreto 85/2011, de 15 de julio, el Reglamento de la Comisión de Codificación Civil Valenciana y su órgano asesor, el Observatorio de Derecho Civil Valenciano.

Desde el punto de vista de la función pública, ha de mencionarse la creación de una unidad especial de control de carácter financiero adscrita directamente a la Intervención General, como consecuencia de la nueva organización y estructura de la Administración de la Generalitat establecida tras la entrada en vigor

Decreto 5/2011, de 21 de junio antes referenciado. Esta nueva unidad se crea mediante Decreto 196/2011, de 23 de diciembre, de modificación del Decreto 72/2005, de 8 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Cuerpo Superior de Interventores y Auditores de la Generalitat. Por lo que a normas en materia de retribución se refiere, cabe citar el Decreto 64/2011, de 27 de mayo, por el que se modifica el Decreto 24/1997, de 11 de febrero, sobre indemnizaciones por razón del servicio y gratificaciones por servicios extraordinarios.

Finalmente, mediante Decreto 33/2011, de 1 de abril, se oferta la integración en el régimen estatutario a determinado personal adscrito al Hospital General Básico de la Defensa en Valencia, como consecuencia del traspasó a la Generalitat de los medios personales adscritos al Hospital General Básico de la Defensa en Valencia, mediante Real Decreto 431/2009, de 27 de marzo.

### *Normas de desarrollo legislativo*

En este apartado debemos destacar las normas reglamentarias de desarrollo de las disposiciones con rango de Ley siguientes:

#### *Ley de Caza*

La Ley 13/2004, de 27 de diciembre, de Caza de la Comunitat Valenciana, establece, en su disposición adicional primera, que la Reserva Nacional de Caza de Muela de Cortes pasa a denominarse Reserva Valenciana de Caza de la Muela de Cortes, que se encuentra en los términos municipales de Cortes de Pallás, Millares, Bicorp, Teresa de Cofrentes, Jarafuel, Jalance y Cofrentes, de la provincia de Valencia y cuenta con una población singular de cabra montés.

De acuerdo con su art. 31.3, un reglamento específico ha de regular el régimen de administración, gestión y ejercicio de la caza en la Reserva Valenciana de Caza de la Muela de Cortes. Dicho Reglamento ha sido aprobado mediante Decreto 3/2011, de 21 de enero.

#### *Ley de Protección a la Maternidad*

Mediante Decreto 13/2011, de 11 de febrero, del Consell, se desarrolla la Ley 6/2009, de 30 de junio, de Protección a la Maternidad.

El objetivo del desarrollo reglamentario es el de dotar al sistema de protección a la maternidad diseñado de los aspectos jurídicos necesarios para un tratamiento homogéneo de la materia. Todo ello, con el objetivo de implementar correctamente las medidas e iniciativas que se adopten en el marco de la protección a la maternidad, estableciendo mecanismos de coordinación y colaboración interadministrativa.

El Decreto, se estructura en cuatro Títulos alusivos, respectivamente, a la regulación de cuestiones generales, al derecho de información, a las características

de las ayudas a la maternidad y el apoyo a la crianza, y al régimen de las redes de voluntariado.

### *Ley de Régimen Local*

La Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, contempla en su art. 3 la creación del Registro de Entidades Locales de la Comunitat Valenciana, en el que tendrán la obligación de inscribirse todas las entidades locales valencianas. A tales efectos y en desarrollo de dicho precepto, se aprueba el Decreto 15/2011, de 18 de febrero, del Consell, por el que se regula el Registro de Entidades Locales de la Comunitat Valenciana.

### *Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia*

Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia establece en sus arts. 27 y 28 que corresponde a las comunidades autónomas determinar los órganos de valoración de la situación de dependencia y establecer los correspondientes procedimientos, tanto para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho para las prestaciones del Sistema, como para el establecimiento del Programa de Individual de Atención.

A esos efectos, se aprueba el Decreto 18/2011, de 25 de febrero, por el que se establece el procedimiento para reconocer el derecho a las prestaciones del sistema valenciano para las personas en situación de dependencia.

### *Ley de Ordenación y Fomento de la Calidad de la Edificación*

Mediante Decreto 25/2011, de 18 de marzo, se aprueba el libro del edificio para los edificios de vivienda, en cumplimiento del mandato contenido en el art. 21 de la Ley 3/2004, de 30 de junio, de la Generalitat, de Ordenación y Fomento de la Calidad de la Edificación, que expresa que la Generalitat desarrollará reglamentariamente el libro del edificio, y en el art. 22.1.f) de la citada Ley, en el que se incluyen las acciones de la Administración, reiterándose que la Generalitat regulará la documentación de la obra ejecutada mediante el libro del edificio.

Mediante este Decreto se establece el modo en cómo ha de documentarse el uso y mantenimiento del edificio de viviendas, el edificio realmente edificado y el establecimiento de las instrucciones y pautas para uso del edificio y la actividad de mantenimiento.

### *Ley de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos*

El art. 8.2 de la Ley 14/2010, de 3 de diciembre, de la Generalitat, de Espec-

táculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos, prevé la competencia de los ayuntamientos en materia de «los espectáculos públicos y actividades recreativas que se realicen en el municipio con motivo de la celebración de las fiestas locales y/o patronales, requieran o no la utilización de la vía pública».

En desarrollo del citado precepto legal, se aprueba, mediante Decreto 28/2011, de 18 de marzo, el Reglamento por el que se regulan las condiciones y tipología de las sedes festeras tradicionales ubicadas en los municipios de la Comunitat Valenciana. Dicho reglamento tiene por objeto establecer el régimen jurídico para esas sedes o locales con el objeto de ordenar el funcionamiento y garantizar la efectividad del derecho al descanso de los vecinos.

### *Ley del Juego*

Esta disposición normativa ha sido objeto de un triple desarrollo reglamentario:

De una lado, mediante Decreto 42/2011, de 15 de abril, se aprueba el Reglamento de Apuestas de la Comunitat Valenciana, para el desarrollo del art. 2.2.g) de la Ley 4/1988, de 3 de junio, del Juego de la Comunitat Valenciana. Dicho precepto regula la práctica de apuestas «sobre acontecimientos deportivos o de otro carácter previamente determinados» y, al sentir de su exposición de motivos, se pretende integrar todos los sectores ya consolidados (casinos, bingos, máquinas recreativas y de azar y salones de juego) en la dinámica de esta nueva modalidad del juego. Asimismo y en consonancia con lo previsto en el art. 5.2 de la Ley del Juego que desarrolla, se prevé como novedad la posibilidad de practicar el juego de las apuestas por medio medios electrónicos, telemáticos o de comunicación a distancia.

De otro, mediante Decreto 55/2011, de 20 de mayo, se aprueba el Reglamento Regulador de la Publicidad del Juego en la Comunitat Valenciana, al objeto de regular la intervención administrativa, mediante el régimen de autorización previa, en materia de publicidad del juego.

Finalmente, mediante Decreto 56/2011, de 20 de mayo, se modifican los Reglamentos de Casinos de Juego, del Juego del Bingo, de Máquinas Recreativas y de Azar y de Salones Recreativos y Salones de Juegos.

Mediante ese Decreto se procede a la modificación de tales Reglamentos con el objetivo, entre otros, de simplificar la tramitación de los procedimientos con el objeto de dar una mayor celeridad a los expedientes en los que se solicitan determinadas autorizaciones a la Administración.

### *Texto Refundido de la Ley sobre Cajas de Ahorros*

Mediante Decreto 54/2011, de 20 de mayo, se modifica el Decreto 81/1990, de 28 de mayo, del Consell, sobre órganos de gobierno de cajas de ahorros. Esta modificación tiene como finalidad adaptar la normativa valenciana en materia

de Cajas de Ahorros al nuevo régimen jurídico establecido por la legislación básica del Estado, a cuyos efectos el Consell aprobó el Decreto-ley 4/2010, de 30 de diciembre, por el que se modificó el Texto Refundido de la Ley valenciana sobre Cajas de Ahorros, aprobado por el Decreto Legislativo 1/1997, de 23 de julio.

### *Ley de Patrimonio Cultural Valenciano*

La Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano, introdujo la categoría de bienes inmuebles de relevancia local, bienes inmuebles que poseen valores históricos, artísticos, arquitectónicos, arqueológicos, paleontológicos o etnológicos en grado relevante, en el ámbito comarcal o local, aunque sin la singularidad propia de los bienes declarados de interés cultural.

Mediante Decreto 62/2011, de 20 de mayo, del Consell, se procede a regular el procedimiento de declaración y el régimen de protección de los bienes de relevancia local. De este modo, ese Decreto desarrollo de los distintos procedimientos de declaración de los bienes inmuebles de relevancia local, concreta el régimen de protección de esos bienes y fija un régimen transitorio de protección para los bienes que ya cuentan con la consideración de bienes inmuebles de relevancia local o que se encuentran en tramitación para su declaración, hasta la definitiva aprobación de los correspondientes catálogos municipales de bienes y espacios protegidos.

### *Ley de Fundaciones*

Mediante Decreto 68/2011, de 27 de mayo, se aprueba el Reglamento de Fundaciones de la Comunitat Valenciana, en desarrollo de la Ley 8/1998, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Fundaciones de la Comunitat Valenciana.

En cuanto a su contenido y siguiendo al Preámbulo, cabe destacar lo siguiente:

Se ajusta, lógicamente, en lo que respecta a las cuestiones generales del negocio jurídico fundacional, a la legislación básica del Estado sin renunciar, no obstante, al ejercicio de las competencias que ostenta la Generalitat introduciendo novedades tendentes a salvaguardar la seriedad y solidez del proyecto de constitución de la fundación y, sobretodo, su viabilidad económica.

Se abordan todas aquellas cuestiones que afectan al funcionamiento y desarrollo de su actividad de las fundaciones de la Comunitat Valenciana, comprendiendo disposiciones relativas al gobierno de las fundaciones, a su régimen económico, presupuestario y contable y a los actos de disposición del patrimonio fundacional.

Se prevé una nueva regulación de los gastos de administración, se desarrollan los procedimientos y requisitos para la modificación de los Estatutos fundacionales, la fusión de fundaciones y todo lo relativo a su extinción y consecuente liquidación, en los que el respeto a la voluntad del fundador es la premisa. Se desarrollan las competencias del Protectorado de Fundaciones de la Generalitat

(como garante del cumplimiento de los fines de las fundaciones y la voluntad fundacional, así como de la adecuada gestión del Patronato conforme a las disposiciones legales). El Reglamento también regula el Registro de Fundaciones de la Comunitat Valenciana, desarrollando las previsiones contenidas en la Ley, en cuanto a su organización administrativa, estructura y funcionamiento, intentando simplificar y clarificar, en la medida de lo posible, los procedimientos y requisitos necesarios para la inscripción o anotación de los actos que deben constar en el Registro.

Por último, se contemplan las especialidades de las fundaciones del sector público de la Generalitat, en tanto que tipología especial de fundación dentro de la categoría general de fundaciones, en la que concurren simultáneamente la condición de entidad fundacional con el carácter de ente del sector público de la Generalitat.

### *Ley del Consell*

Mediante Decreto 82/2011, de 8 de julio, se desarrolla parcialmente el art. 14 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, de la Generalitat, del Consell.

Ese desarrollo tiene por objeto autorizar la asistencia a las reuniones del Consell de aquellos cargos públicos cuya presencia pueda ser requerida para un mejor asesoramiento del órgano colegiado, en atención a las necesidades del Gobierno.

### *Ley de Protección Civil y Gestión de Emergencias*

Como consecuencia de la aprobación de la Ley 13/2010, de 23 de noviembre, de la Generalitat, de Protección Civil y Gestión de Emergencias, y de conformidad con lo establecido en sus arts. 15 y 16, se hizo necesario modificar el Decreto 35/2005, de 18 de febrero, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Comisión de Protección Civil de la Comunitat Valenciana, lo que tiene lugar mediante Decreto 132/2011, de 23 de septiembre.

Esta modificación ha afectado, fundamentalmente, a la composición de la Comisión de Protección Civil de la Comunitat Valenciana que se lleva a cabo por el Decreto ahora comentado, en el que también se recogen los cambios introducidos por la nueva legislación en materia de protección civil y gestión de emergencias en relación con la planificación.

### *Ley del Estatuto del Trabajo Autónomo*

La Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo, en su título III, regula los derechos colectivos de todos los trabajadores autónomos, definiendo la representatividad de sus asociaciones, y crea, en su art. 22, el Consejo del Trabajo Autónomo como órgano consultivo del Gobierno en materia socioeconómica y profesional. En el apartado 7 de dicho artículo se establece que las CCAA pueden constituir, en su ámbito territorial, consejos consulti-



vos en materia socioeconómica y profesional del trabajo autónomo y regular la composición y el funcionamiento de los mismos.

De acuerdo con lo anterior, mediante Decreto 191/2011, de 9 de diciembre, se crea el Consejo del Autónomo de la Comunitat Valenciana y se regulan las condiciones y el procedimiento para la determinación de la representatividad de las asociaciones profesionales de trabajadores autónomos.

Asimismo, mediante Decreto 53/2011, de 20 de mayo, se desarrolla también esta ley mediante la creación del Registro de Asociaciones Profesionales de Trabajadores Autónomos de la Comunitat Valenciana y la aprobación de su reglamento.

### *Normas sectoriales*

En este apartado agruparemos la actividad reglamentaria que se ha desarrollado, en torno a las siguientes materias: Urbanismo y ordenación del territorio, enseñanza; medio ambiente; sanidad; vivienda; Administración local y colegios profesionales.

En la materia de urbanismo y ordenación del territorio, ha de hacerse referencia al Decreto 1/2011, de 13 de enero, por el que se aprueba la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana, modificado por Decreto 166/2011, de 4 de noviembre. Esta norma tiene por objeto la incorporación, a través de las directrices recogidas en su Anexo, de los objetivos generales de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana y de los principios directores que recogen las determinaciones en materia de planificación territorial emanadas de la Unión Europea, vinculantes para el conjunto de las Administraciones públicas con ámbito competencial en la Comunitat Valenciana. Al mismo tiempo, establece el Decreto unos criterios de ordenación del territorio a modo de recomendación. Las directrices se recogen en cinco grandes bloques, alusivos, respectivamente, a los siguientes contenidos relacionados con el territorio: su gobierno del territorio, desarrollo económico, la Infraestructura Verde, sistema de asentamientos e infraestructuras, diferenciando las de movilidad (carreteras, ferrocarril, plataformas reservadas de transporte público, puertos y aeropuertos) de las relacionadas con servicios públicos (infraestructuras de residuos, hidráulicas, energéticas y de telecomunicaciones).

Por lo que se atañe a las enseñanzas universitarias, los Decretos aprobados abarcan diferentes cuestiones: desde la autorización para la implantación de enseñanzas universitarias, estudios de doctorado y masters, a la aprobación de Estatutos universitarios.

Comenzando por las Universidades públicas, cabe citar los siguientes:

Por lo que se refiere a la Universidad de Alicante, cabe reseñar los Decretos siguientes: Decreto 58/2011, de 20 de mayo, de implantación de enseñanzas universitarias oficiales de doctorado; Decreto 171/2011, de 18 de noviembre, de implantación de enseñanzas universitarias oficiales de doctorado; Decreto 172/2011, de 18 de noviembre, de implantación de enseñanzas universitarias ofi-

ciales de master; Decreto 52/2011, de 13 de mayo, de modificación, por cambio de denominación, de la Escuela Universitaria de Enfermería de la Universidad de Alicante, por la de Facultad de Ciencias de la Salud.

Por lo que atañe a la Universidad Jaume I de Castellón, cabe citar el Decreto 47/2011, de 6 de mayo, de implantación de enseñanzas universitarias oficiales de doctorado; Decreto 87/2011, de 29 de julio, de autorización para la creación de la Facultad de Ciencias de la Salud y de modificación de la Facultad de Ciencias Humanas y Sociales; de implantación de enseñanzas universitarias oficiales de grado; Decreto 152/2011, de 14 de octubre, de implantación de enseñanzas universitarias oficiales de grado; Decreto 164/2011, de 4 de noviembre, de implantación de enseñanzas universitarias oficiales de doctorado.

En lo que respecta a la Universidad Miguel Hernández de Elche, se han aprobado dos Decretos: Decreto 59/2011, de 20 de mayo, por el que se autoriza la implantación de enseñanzas universitarias oficiales de master y el Decreto 66/2011, de 27 de mayo, de implantación de enseñanzas universitarias oficiales de doctorado.

Por lo que se refiere a la Universidad Politécnica de Valencia, se han aprobado los siguientes Decretos: Decreto 67/2011, de 27 de mayo, de implantación de enseñanzas universitarias oficiales de doctorado; Decreto 103/2011, de 26 de agosto, por el que se modifica el Decreto 183/2009, de 16 de octubre, por el que se autorizó la implantación de enseñanzas universitarias oficiales de master; Decreto 182/2011, de 25 de noviembre, por el que se aprueban los Estatutos de la Universitat Politècnica de València; Decreto 185/2011, de 2 de diciembre, de implantación de enseñanzas universitarias oficiales de master; y 186/2011, de 2 de diciembre, de implantación de enseñanzas universitarias oficiales de grado.

Finalmente, en lo que respecta a la Universitat de València-Estudi General, se han aprobado cuatro Decretos: Decreto 165/2011, de 4 de noviembre, de implantación de enseñanzas universitarias oficiales de doctorado; Decreto 174/2011, de 18 de noviembre, de implantación de enseñanzas universitarias oficiales de master; Decreto 184/2011, de 2 de diciembre, de implantación de enseñanzas universitarias oficiales de master; y Decreto 192/2011, de 9 de diciembre, de implantación de enseñanzas universitarias oficiales de grado.

Respecto de los Institutos Universitarios, cabe destacar la creación del Instituto Universitario de Investigación de Políticas de Bienestar Social en la Universidad de Valencia (Decreto 123/2011, de 16 de septiembre).

Por lo que a las Universidades privadas se refiere, se aprueban también los Decretos siguientes:

- Universidad Cardenal Herrera-CEU: Decreto 60/2011, de 20 de mayo, de implantación de enseñanzas universitarias oficiales de master y Decreto 187/2011, de 2 de diciembre, de implantación de enseñanzas universitarias oficiales de grado.
- Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir: Decreto 36/2011, de 1 de abril, de implantación de enseñanzas universitarias oficiales de

grado doctorado y Decreto 175/2011, de 18 de noviembre, de implantación de enseñanzas universitarias oficiales de master.

- Universitat Internacional Valenciana: Decreto 61/2011, de 20 de mayo, de implantación de enseñanzas universitarias oficiales de master y Decreto 181/2011, de 25 de noviembre, de implantación de enseñanzas universitarias oficiales de grado.
- Universidad Europea de Madrid: Decreto 37/2011, de 8 de abril, por el que se autorizan enseñanzas universitarias oficiales de grado en el Centro de Educación Superior de Valencia, adscrito a esa Universidad.

En cuanto a la enseñanza no universitaria, se aprueban también varias disposiciones reglamentarias que ordenan diversos aspectos de la misma. Cabe en este sentido señalar los siguientes: Decreto 48/2011, de 6 de mayo, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas artísticas superiores y se determina el marco normativo para la implantación de los planes de estudios correspondientes a los títulos oficiales de graduado o graduada en las diferentes enseñanzas artísticas superiores, en el ámbito de la Comunitat Valenciana; Decreto 108/2011, de 2 de septiembre, por el que se establece el currículo de las enseñanzas artísticas profesionales correspondientes al título de técnico de Artes Plásticas y Diseño en Sombrerería; Decreto 109/2011, de 2 de septiembre, por el que se desarrolla el currículo de las especialidades de Bajo Eléctrico y Guitarra Eléctrica establecidas en el Decreto 158/2007, de 21 de septiembre, del Consell, por el que se establece el currículo de las enseñanzas profesionales de Música y se regula el acceso a estas enseñanzas; y el Decreto 117/2011, de 9 de septiembre, por el que se establece el currículo de las enseñanzas artísticas profesionales de Artes Plásticas y Diseño correspondientes a los títulos de Técnico Superior en Cerámica Artística, en Modelismo y Matricería Cerámica y en Recubrimientos Cerámicos, y los títulos de Técnico de Artes Plásticas y Diseño en Alfarería y en Decoración Cerámica, pertenecientes a la familia profesional artística de la Cerámica Artística, en el ámbito de la Comunitat Valenciana.

En materia de medio ambiente, se declaran varios enclaves como Parajes Naturales Municipales; en concreto, en los términos de Llaurí (Decreto 5/2011, de 28 de enero), Puebla de Arenoso (Decreto 7/2011, de 4 de febrero), Ibi (Decreto 11/2011, de 11 de febrero) y la Poble de Vallbona (Decreto 35/2011, de 1 de abril). Se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de las Hoces del Cabriel (Decreto 45/2011, de 29 de abril)

En lo que al ámbito sanitario se refiere, cabe destacar el Decreto 72/2011, de 10 de junio, por el que se crea el Sistema de Información en Seguridad Alimentaria. Dicho Sistema se crea con la finalidad de identificar los principales riesgos alimentarios que puedan ocasionar problemas de salud para la población y propiciar una gestión eficaz de los mismos.

En materia de vivienda, mediante Decreto 43/2011, de 29 de abril, se modifican los decretos 66/2009, de 15 de mayo, y 189/2009, de 23 de octubre, por los que se aprobaron, respectivamente, el Plan Autonómico de Vivienda de la Comunitat Valenciana 2009-2012 y el Reglamento de Rehabilitación de Edificios y Viviendas.

En lo que atañe a la Administración local, se han dictado las siguientes disposiciones:

El Decreto 88/2011, de 29 de julio, por el que se deniega la solicitud de segregación del núcleo de Puerto de Sagunto para constituir un Municipio independiente, al no alcanzarse el apoyo mayoritario de los vecinos en los términos establecidos en el art. 9.3 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril ni cumplir con los requisitos establecidos por el art. 13.2 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, así como por el art. 9 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana.

Mediante Decreto 155/2011, de 21 de octubre, se cambia la denominación del municipio de Guadasequies por la forma exclusiva en valenciano de Guadasséquies.

Mediante los Decretos 31 y 32/2011, ambos de 25 de marzo, se regularon se convocaron, respectivamente, las lecciones a entidades locales menores de la Comunitat Valenciana y se regularon las características de las papeletas, sobres y demás material electoral a utilizar en las referidas elecciones.

Mediante Decreto 14/2011, de 18 de febrero, del Consell, se declaran como Municipio Turístico a los de Almazora y Castellón de la Plana, Nules, Sarratella y Vilanova d'Alcolea (Castellón); y Riba-roja de Túria y Silla (Valencia).

En materia de Colegios Profesionales dos cambios de denominación: la del Colegio Oficial de Ayudantes Técnicos Sanitarios y Diplomados en Enfermería de Alicante por la de Colegio Oficial de Enfermería de Alicante (Decreto 9/2011, de 4 de febrero) y la del Consejo de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de la Comunidad Valenciana, por la de Consejo de Colegios Oficiales de Aparejadores, Arquitectos Técnicos e Ingenieros de Edificación de la Comunitat Valenciana (Decreto 22/2011, de 4 de marzo).

### *Otras disposiciones*

Cabe hacer finalmente a otras disposiciones reglamentarias que se han aprobado durante el año 2011:

– Decreto 8/2011, de 4 de febrero, de modificación del Decreto 198/2003, de 3 de octubre, por el que se establecen los criterios de selección aplicables en los procedimientos de autorización de nuevas oficinas de farmacia.

– Decreto 20/2011, de 4 de marzo, del Consell, por el que se autoriza la creación de deuda pública de la Generalitat durante el año 2011.

Conforme a la citada norma, se preveía que la Generalitat, que a través del Institut Valencià de Finances, emitiera o contratará deuda pública a cargo del Presupuesto de la Generalitat correspondiente al ejercicio 2011, de acuerdo con

el límite establecido en el art. 35 de la Ley de Presupuestos de la Generalitat para dicho ejercicio.

– Decreto 19/2011, de 4 de marzo, por el que se reconoce el carácter religioso, cultural o tradicional de las manifestaciones festivas celebradas en la Comunitat Valenciana en las que se utilizan artificios de pirotecnia.

– Decreto 24/2011, de 18 de marzo, por el que se regula la forma de cumplir el deber de información estadístico-contable de los mediadores inscritos en el Registro Especial de Mediadores de Seguros, Corredores de Reaseguros y sus Altos Cargos de la Comunitat Valenciana.

– Decreto 26/2011, de 18 de marzo, por el que se aprueba el régimen jurídico y procedimiento de concesión de la licencia de uso de la marca Parcs Naturals de la Comunitat Valenciana.

Mediante ese Decreto se regula la licencia de uso de la marca Parcs Naturals de la Comunitat Valenciana **para determinados productos procedentes, elaborados, manipulados u obtenidos dentro del área de influencia socioeconómica de los Parques Naturales, la Reserva Natural de les Illes Columbretes y el Paraje Natural del Desert de les Palmes.** La marca es propiedad exclusiva de la Generalitat y está previsto que la licencia de uso se conceda a los productos que sean conformes a las especificaciones de las normas de producto natural, de producto artesano o de turismo de la naturaleza contenidas en los anexos I, II y III del citado Decreto.

– Decreto 27/2011, de 18 de marzo, por el que se regula el procedimiento de reconocimiento de firmas para la legalización de documentos de la administración de la Generalitat que deban surtir efectos en el extranjero.

– Decreto 44/2011, de 29 de abril, del Consell, por el que aprueba el Plan Especial frente al Riesgo Sísmico en la Comunitat Valenciana.

– Decreto 49/2011, de 6 de mayo, por el que se aprueba el Plan Especial ante el Riesgo de Accidentes en el Transporte de Mercancías Peligrosas por Carretera y Ferrocarril.

Mediante ese Decreto se procede a revisar y actualizar el contenido del Plan Especial ante el Riesgo de Accidentes en el Transporte de Mercancías Peligrosas por Carretera y Ferrocarril, que fue aprobado mediante el Decreto 132/1998, de 8 de septiembre.

– Decreto 51/2011, de 13 de mayo, sobre el sistema de comunicación de datos a la conselleria competente en materia de educación, a través del sistema de información ITACA, de los centros docentes que imparten enseñanzas regladas no universitarias.

– Decreto 63/2011, de 20 de mayo, del Consell, por el que se regula la pesca con el arte denominado rall o esparavel en las aguas interiores de la Comunitat Valenciana.

– Decreto 71/2011, de 10 de junio, sobre gratuidad de los aprovechamientos apícolas en montes de propiedad de la Generalitat.

Como consecuencia de la crisis económica y como medida de apoyo institucional al sector apícola valenciano, mediante ese Decreto se continúa con la medida que establece la gratuidad de los aprovechamientos apícolas en montes de propiedad de la Generalitat y que ya fue implantada mediante el Decreto 133/1989, de 16 de agosto.

– Decreto 124/2011, de 16 de septiembre, del Consell, por el que se determina la participación de la Generalitat en los órganos de gobierno y administración de las confederaciones hidrográficas del Júcar, Segura y Ebro.

La aprobación del Decreto 5/2011, de 21 de junio, por el que se determinan las Consellerias en que se organiza la administración de la Generalitat, hizo necesario modificar la representación de la Generalitat en los órganos de gobierno y de administración de esas Confederaciones, con la finalidad de que reflejase la estructura actual de la Administración de la Generalitat Valenciana.

– Decreto 154/2011, de 28 de octubre, de modificación del Decreto 72/2010, de 30 de abril, del bicentenario de la Constitución Española de 1812.

– Decreto 159/2011, de 28 de octubre, de conmemoración del trigésimo aniversario del Estatut d’Autonomia.

– Mediante este Decreto se crea un Comité de Honor, de un Comité Científico y de la figura de un Comisario o una Comisaria General para la Conmemoración del Trigésimo Aniversario del Estatut d’Autonomia de la Comunitat Valenciana (1 de julio de 2012).

– Decreto 194/2011, de 16 de diciembre, por el que se modifica el Decreto 35/1986, de 10 de marzo, de creación de la Distinción de la Generalitat valenciana al Mérito Cultural.

La modificación tiene por finalidad suprimir la compensación pecuniaria vinculada al otorgamiento de la Distinción de la Generalitat al Mérito Cultural, con el objeto de generalizar el carácter honorífico y no retribuido de las distinciones que concede el Consell y su Presidente.

– Decreto 195/2011, de 23 de diciembre, del Consell. Se modifica la cuantía a que se refiere el art. 10.8.a) de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de la Generalitat, de Creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

La modificación tiene por objeto adecuar el citado Decreto a lo dispuesto en el art. 142.3 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, según el cual en los procedimientos sobre responsabilidad patrimonial de la administración será preceptivo el dicta-

men del Consejo de Estado o, en su caso, del órgano consultivo de la comunidad autónoma cuando las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 50.000 euros, o a la que se establezca en la correspondiente legislación autonómica.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Estructura del Consell

El ejercicio 2011 viene marcado por la convocatoria de elecciones autonómicas en el ámbito de la Comunitat Valenciana. Fruto del resultado electoral se configura el nuevo parlamento autonómico valenciano y tras la elección del President<sup>1</sup>, el nuevo Consell.

Por ello, es inevitable diferenciar dos periodos concretos dentro de ese año. El primero abarca desde enero de 2011 hasta la constitución del nuevo Consell (junio); y el segundo desde esa fecha hasta finales del mismo.

En ese primer periodo, la estructura del Consell y la denominación de las distintas Consellerias es la misma que en 2010, es decir, que el Consell de la Generalitat está formado por el President<sup>2</sup> y 13 consellers, 3 de los cuales ostentan además la condición de Vicepresidente<sup>3</sup>:

President: Molt Hble. Sr. D. Francisco Camps Ortiz

*Conselleria de Industria, Comercio e Innovación y Vicepresidente Primero:* Hble. Sr. D. Vicente Rambla Momplet

*Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo y Vicepresidente Segundo:* Hble. Sr. D. Gerardo Camps Devesa

*Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda y Vicepresidente Tercero:* Hble. Sr. D. Juan Gabriel Cotino Ferrer

*Conselleria de Infraestructuras y Transporte:* Hble. Sr. D. Mario Flores Lanuza

*Conselleria de Educación:* Hble. Sr. D. Alejandro Font de Mora Turón

*Conselleria de Cultura y Deporte:* Honorable Sra. Dña. Trinidad María Miró Mira

*Conselleria de Sanidad:* Hble. Sr. D. Manuel Cervera Taulet

---

1. Art. 2 Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell.

2. Decreto 19/2009, de 3 de noviembre, del President de la Generalitat por el que se fijó la estructura de la administración de la Generalitat (Diari Oficial de la Generalitat Valenciana DOCV 6138, de 5 de noviembre de 2009).

3. Decreto 8/2007, de 28 de junio, del president de la Generalitat, por el que se nombran vicepresidentes, consellers, secretario y portavoz del Consell (DOCV 5545 de 29 de junio de 2007) y corrección de errores de dicha norma reglamentaria (DOCV 5546 de 2 de julio de 2007); Decreto 13/2009, de 27 de agosto, del President de la Generalitat, por el que se nombran vicepresidentes, consellers, secretario y portavoz del Consell (DOCV 6090 de 28 de agosto de 2009).



*Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación:* Hble. Sra. D<sup>a</sup>. Maritina Hernández Miñana

*Conselleria de Bienestar Social:* Hble. Sra. D<sup>a</sup>. Angélica Such Ronda

*Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas y Portavoz del Consell:* Hble. Sra. D<sup>ña</sup>. Paula Sánchez de León Guardiola

*Conselleria de Gobernación:* Hble. Sr. D. Serafín Castellano Gómez

*Conselleria de Turismo:* Hble. Sra. D<sup>a</sup>. Belén Juste Picón

*Conselleria de Solidaridad y Ciudadanía:* Hble. Sr. Rafael Blasco Casany

Como se ha señalado, la celebración el día 27 de mayo de 2011 de elecciones autonómicas conlleva la configuración de las nuevas Cortes Valencianas; y por tanto, de sus órganos de gobierno. En lo que atañe a este apartado relativo a la estructura del Consell, es destacable referirse a los mismos si se tiene en cuenta que tres consellers cesarían para formar parte de la Mesa de Les Cortes. En concreto, mediante Decreto 4/2011, de 8 de junio<sup>4</sup>, del president de la Generalitat se cesan como miembros del Consell al conseller de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda y Vicepresidente tercero del Consell, el Conseller de Educación y la consellera de Bienestar Social; estableciéndose que hasta que se produjese el nombramiento de nuevos titulares, las funciones que les corresponden como miembros del Consell, serían ejercidas por el Conseller de Industria, Comercio e Innovación y Vicepresidente primero del Consell.

El segundo periodo tiene su punto de partida con el nombramiento de President de la Generalitat. Por Real Decreto 837/2011, de 17 de junio, se nombra en dicho cargo a Francisco Camps Ortiz; quien formaría Consell días más tarde.

El nombramiento de los nuevos miembros del Consell se produce mediante Decreto 6/2011, de 21 de junio, de 2011<sup>5</sup>, del President de la Generalitat por el que se nombran consellers, secretaria y portavoz del Consell:

*Conselleria de Presidencia y Vicepresidencia del Consell:* Hble. Sra. D<sup>ña</sup>. Paula Sánchez de León Guardiola. Es también nombrada secretaria del Consell<sup>6</sup>

*Conselleria de Economía, Industria y Comercio:* Hble. Sr. D. Enrique Verdeguer Puig

*Conselleria de Hacienda y Administración Pública:* Hble. Sr. D. José Manuel Vela Bargues

*Conselleria de Educación, Formación y Empleo:* Hble. Sr. D. José Ciscar Bolufer

4. DOCV n<sup>o</sup> 6539 de 9 de junio de 2011.

5. DOCV 6549 de 22 de junio de 2011.

6. Decreto 86/2011, de 28 de julio, del Consell, por el que se nombra representante del Consell en la Junta de Síndics de Les Cortes (DOCV n<sup>o</sup> 6576 de 29 de julio de 2011).

*Conselleria de Sanidad*: Hble. Sr. D. Luis Rosado Bretón

*Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente*: Hble. Sra. Dña. Isabel Bonig Trigueros

*Conselleria de Justicia y Bienestar Social*: Hble. Sr. D. Jorge Cabré Rico

*Conselleria de Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua*: Hble. Sra. Dña. Maritina Hernández Miñana

*Conselleria de Turismo, Cultura y Deporte*: Hble. Sra. Dña. Dolores Johnson Sastre. Es nombrada, además, portavoz del Consell

*Conseller de Governación*: Hble. Sr. D. Serafín Castellano Gómez

En cuanto a la organización de la administración de la Generalitat, por Decreto 5/2011, de 21 de junio<sup>7</sup>, del President de la Generalitat, se determinan las consellerias en que se organiza la administración de la Generalitat. En concreto, se reduce el número de Consellerias con respecto a las de la legislatura anterior, al pasar de trece a diez; disminuyéndose además el número de vicepresidencias que pasa de tres a una.

Por lo que respecta al ámbito competencial, dicha reducción supone aglutinar competencias de las Consellerias anteriormente existentes y reordenar otras.

En concreto, y de conformidad con lo estipulado en el citado anterior Decreto<sup>8</sup>, a la Presidencia de la Generalitat se le asignan a la Presidencia de la Generalitat las competencias en materia de asesoramiento al President, impulso de la acción interdepartamental del Consell y comunicación institucional de la Generalitat.

Asimismo, se asignan a la Conselleria de Presidencia las competencias en materia de secretariado del Consell, relaciones con Les Corts, representación y defensa en juicio y asesoramiento en derecho de la Generalitat, relaciones con la Unión Europea, el Estado y otras comunidades autónomas, administración local, promoción institucional y participación ciudadana.

A la Conselleria de Economía, Industria y Comercio se le asignan las competencias en materia de economía, sector público empresarial, industria, artesanía, comercio interior y exterior, consumo, investigación e innovación tecnológica y energía.

Se asignan a la Conselleria de Hacienda y Administración Pública las competencias en materia de hacienda, función pública y tecnologías de la información y comunicación de la administración.

Como novedad, destaca la separación de las competencias en materia de economía y hacienda en dos departamentos distintos.

Por su parte, se crea la Conselleria de Educación, Formación y Empleo a

7. DOCV nº 6549 de 22 de junio de 2011.

8. Corrección de errores DOCV nº 6552 de 27 de junio de 2011.

la que se le asignan las competencias en materia de fomento del empleo y de la economía social, formación profesional reglada, ocupacional y continua, intermediación en el mercado laboral y en materia de educación, universidades y ciencia.

En la legislatura anterior, las competencias en materia de empleo estaban asignadas a la anterior Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo.

Asimismo, se asignan a la Conselleria de Sanidad las competencias en materia de sanidad y salud pública.

Las competencias de las anteriores Conselleria de Infraestructuras y Transporte y Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda pasan a asignarse, a excepción de las relativas a agua, a la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente. En concreto, se le atribuyen las competencias en materia de obras públicas, ordenación del territorio y del litoral, vivienda y calidad de la edificación, transportes, puertos y aeropuertos, medio ambiente, paisaje, y cambio climático.

La creación de la Conselleria de Justicia y Bienestar Social, supone unir las materias de justicia a las competencias asignadas con anterioridad a la de Bienestar Social. Así, se le asignan las competencias en materia de justicia, menores, políticas de prestación social, servicios sociales, dependencia, discapacitados, familia, adopciones, juventud, mujer, cooperación al desarrollo e inmigración, colegios profesionales, fundaciones, asociaciones, registros y notariado.

Por lo que se refiere a la Conselleria de Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua, se le suman a las competencias que ya tenía, es decir, las de agricultura, ganadería, pesca, alimentación, las referentes a recursos hídricos (que anteriormente se asignaban como se ha indicado a la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda).

Por otro lado, la nueva Conselleria de Turismo, Cultura y Deporte, surge de la fusión de las antiguas Consellerias de Turismo y de Cultura y Deporte, asignándole las competencias en materia de turismo, proyectos estratégicos, política lingüística, promoción y patrimonio cultural y deporte.

Y por último, la Conselleria de Gobernación que se le asignan las competencias en materia de interior, protección civil, gestión de la unidad del Cuerpo Nacional de Policía adscrita a la Comunitat Valenciana, prevención, extinción de incendios y gestión de las competencias en materia de situaciones de emergencia, desarrollo estatutario, consultas populares, bandas de música y pilota valenciana.

Por su parte, la estructura orgánica básica de la Presidencia y las consellerias de la Generalitat, ésta queda establecida mediante Decreto 75/2011, de 24 de junio, del Consell<sup>9</sup>.

---

9. DOCV 6552 de 27 de junio de 2011 y corrección de errores en DOCV nº 6.555 de 30 de junio. Dicho Decreto se modifica mediante Decreto 89/2011, de 9 de septiembre, Decreto 118/2011, de 9 de septiembre, y Decreto 121/2011, de 9 de septiembre.

Sin embargo, en julio de 2011, por Real Decreto 1143/2011, de 27 de julio, se declara el cese, a petición propia, de Francisco Camps Ortiz como President de la Generalitat Valenciana. Y se procede a nombrar mediante Real Decreto 1144/2011, de 27 de julio, a Alberto Fabra Part, President de la Generalitat, elegido por Les Corts Valencianes en la sesión celebrada el día anterior.

Dicha circunstancia hace necesario que se nombren de nuevo consellers, secretaria y portavoz del Consell, lo que se hace mediante Decreto 11/2011 de 28 de julio. Estos nombramientos recaen nuevamente sobre las personas citadas anteriormente, sin que se produzca cambio alguno.

No obstante, antes de finalizar 2011 se produce la primera remodelación del Consell. Así, por Decreto 25/2011, de 30 de diciembre, del President de la Generalitat, se cesa a los consellers de Presidencia y Vicepresidenta y secretaria del Consell, al Conseller de Educación, Formación y Empleo y a la portavoz del Consell. Y se procede a nombrar Conseller de Presidencia y vicepresidente del Consell a José Ciscar Bolufer; se le nombra además secretario y portavoz del Consell. Asimismo, se nombra Consellera de Educación, Formación y Empleo a M<sup>a</sup> José Catalá Verdet.

Por último, es interesante destacar, la publicación del Decreto 82/2011, de 8 de julio<sup>10</sup>, del Consell, por el que se desarrolla parcialmente el art. 14 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, de la Generalitat, del Consell, por cuanto se regula la posibilidad de autorizar la asistencia a las reuniones del Consell de aquellos cargos públicos cuya presencia pueda ser requerida para un mejor asesoramiento del órgano colegiado, en atención a las necesidades del Gobierno. El artículo único de dicho Decreto en su apartado 1 preceptúa que “Además de los cargos y autoridades regulados en el art. 14 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, de la Generalitat, del Consell, a las reuniones del Consell podrán asistir, con voz y voto, aquellos cargos públicos que sean convocados por el President del Consell.

## Corts

La actividad parlamentaria durante 2011 está condicionada también por la disolución de Les Corts y convocatoria de elecciones a las mismas<sup>11</sup>.

Según los datos de estadísticas parlamentarias publicados por Les Corts<sup>12</sup>, en 2011 se podrían distinguir dos periodos de sesiones, el que abarca de febrero a marzo (más corto que habitualmente por la citada disolución del parlamento autonómico) y que constituye el último de la VII Legislatura, y el que comprende el periodo de septiembre a diciembre dentro de la VIII Legislatura.

En el ejercicio 2011 se tramitaron un total de 6.734 iniciativas parlamentarias (1.704 de febrero a marzo y 5.030 de septiembre a diciembre).

10. DOCV nº 6.562 de 11 de julio de 2011.

11. Decreto 2/2011, de 28 de marzo, del President de la Generalitat, de disolución de Les Corts y convocatoria de elecciones a las mismas (BOE nº 75 de 29 de marzo de 2011).

12. [http://www.cortsvalencianes.es/cs/Satellite/Layout/Page/1260974740200/Estadisticas-Parlamentarias.html?lang=es\\_ES](http://www.cortsvalencianes.es/cs/Satellite/Layout/Page/1260974740200/Estadisticas-Parlamentarias.html?lang=es_ES)

De entre éstas destacan las 4.852 preguntas escritas formuladas por los grupos parlamentarios así como las 130 preguntas orales a responder en Comisión y las 230 a responder delante del Pleno.

Por otro lado, se han tramitado un total de 135 solicitudes de comparecencia, 74 interpelaciones y 6 mociones.

En lo que a sesiones de control al Consell se refiere, durante este año, se han formulado al President un total de 12 preguntas de interés general, 33 menos que el año anterior.

En cuanto a proposiciones de ley se han tramitado un total de 4, así como 336 proposiciones no de ley y 5 proyectos de ley. Y por último, en cuanto a solicitudes de documentación se han tramitado 950.

### Consideraciones preliminares

El año 2011 ha traído consigo dos acontecimientos ciertamente excepcionales en la historia política y jurídica de la Extremadura autonómica.

Desde una perspectiva política, en primer término, se ha producido un vuelco en el panorama institucional tras las elecciones autonómicas de mayo de 2011, ganadas por primera vez por el PP (si bien es cierto que con una mayoría relativa), que ha propiciado también, tras diversas vicisitudes, la constitución del primer Gobierno popular presidido por don José Antonio Monago Terraza, tras veintiocho años de Gobierno socialista desde la constitución de la Comunidad Autónoma con la aprobación del Estatuto extremeño en 1983. La formación del nuevo Gobierno ha sido posible gracias a la abstención de IU, que rechazó expresamente cualquier apoyo a un ejecutivo socialista capitaneado por el hasta entonces Presidente de la Junta de Extremadura, don Guillermo Fernández Vara. La solidez del nuevo Gobierno popular ha tenido su primera prueba de fuego en el mes de diciembre de 2011 durante la tramitación del proyecto de ley de presupuestos para el año 2012 elaborado por el nuevo ejecutivo extremeño, y que se ha enfrentado con sendas enmiendas a la totalidad presentadas por los Grupos Parlamentarios de IU y del PSOE, según el orden cronológico de presentación en la Asamblea. Finalmente, IU retiró su enmienda, mientras que el PSOE vio rechazada la suya, dejando franco el camino para la aprobación de los presupuestos autonómicos, que ha tenido lugar definitivamente a mediados del mes de enero de 2012.

El plano jurídico, en segundo término, tiene un protagonista indiscutible: el nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura, aprobado por la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero. Este texto estatutario, que es el último de segunda generación aprobado hasta el momento, sustituye al originario Estatuto de 1983. Este texto es bastante peculiar dentro del Derecho autonómico comparado, rechazando expresamente, por ejemplo, la incorporación de una carta autonómica de derechos. Es cierto, no obstante, que la aprobación de la nueva norma insti-

---

1. El autor quiere expresar su más sincero agradecimiento al Servicio de Documentación de la Presidencia de la Junta de Extremadura y, en particular, a doña Maite Pérez Vega, por toda la información y el asesoramiento que me ha sido prestado. Quiero extender también estas palabras de gratitud al Consejo Consultivo de Extremadura, personificado en su Presidenta, doña Rosa Elena Muñoz Blanco, y en su Secretario General, don Felipe Jover Lorente.

tucional básica de nuestra Comunidad Autónoma, fruto del acuerdo unánime de los grupos socialista y popular en la anterior legislatura, ha pasado bastante desapercibida entre la sociedad extremeña, y tampoco ha sido todavía objeto de ningún desarrollo normativo mínimamente significativo, fenómeno este último explicable por los procesos electorales que han tenido lugar este año, pero probablemente también porque el foco de atención de la clase política se está centrando en la adopción de medidas de lucha contra la crisis económica en la que, lamentablemente, nos hallamos inmersos de manera plena.

El cambio del mapa político extremeño y la aprobación del nuevo Estatuto son, sin duda, los dos grandes hitos del presente año, y quizá de la historia de la Extremadura autonómica, pero una crónica sobre la evolución de nuestra Comunidad Autónoma en los últimos doce meses sería incompleta si no abordásemos, entre otras, cuestiones tales como: el reconocimiento por el TC de las reivindicaciones extremeñas sobre la gestión de un bien tan trascendental para el conjunto de España, como es el agua, y que ha afectado a los Estatutos de Autonomía de Andalucía y de Castilla y León, ambos aprobados, como es sabido, por las Cortes Generales en el año 2007; la actividad legislativa, reglamentaria y administrativa en la Comunidad de Extremadura; o su acción exterior.

## El vuelco político en Extremadura

### *Las elecciones autonómicas de mayo: la victoria de la coalición Partido Popular-Extremadura Unida*

El 22 de mayo de 2011 será recordado en esta tierra por ser el día en que por primera vez en los veintiocho años de historia de la Extremadura autonómica el PP logró ganar al PS, que hasta ese momento había ostentado (y casi siempre con mayoría absoluta) el poder regional con dos presidentes autonómicos a la cabeza (don Juan Carlos Rodríguez Ibarra, durante los veinticuatro primeros años; y don Guillermo Fernández Vara, en la última legislatura, esto es, desde el año 2007<sup>2</sup>).

En efecto, la coalición PP-Extremadura Unida, presidida por don José Antonio Monago Terraza, obtuvo más del 46% de los votos, lo que le reportó 32 escaños en la Asamblea de Extremadura (sobre un total de 65). Este número es el resultante de sumar los 17 diputados regionales obtenidos en Badajoz (con el 45% de los sufragios) a los 15 de Cáceres (con un 48% de los votos). Dicho llanamente, los populares ganaron las elecciones, pero se quedaron a un escaño de la mayoría absoluta.

El PSOE-Regionalistas, dirigido por el entonces Presidente de la Junta, perdió por primera vez las elecciones al lograr más del 43% de los sufragios, que traducido a diputados significó un total de 30. Los socialistas consiguieron peo-

---

2. En las anteriores elecciones autonómicas de 2007, de un total de 65 diputados, el PSOE-Regionalistas obtuvo 38 escaños (con cerca del 53% de los votos) y el PP-EU consiguió 27 escaños (con casi el 39% de los votos). IU no consiguió ningún diputado, quedando, por tanto, como fuerza extraparlamentaria.

res resultados que los populares tanto en Badajoz (donde, aunque alcanzaron igual número de diputados, esto es, 17, su porcentaje de votos fue ligeramente inferior al popular), como en Cáceres (que es donde obtuvieron 13 escaños, dos menos que los populares, con un número de sufragios superior al 41%).

La coalición IU-V-SIEX, encabezada por don Pedro Escobar, regresó al Parlamento autonómico (donde no había tenido representación en la legislatura anterior) con un total de 3 diputados (que correspondieron a algo más del 5,5% de los votos en el conjunto de Extremadura). Dichos escaños constituyeron la suma de los 2 logrados en Badajoz (con casi el 6% de los votos) y el diputado obtenido en Cáceres (donde se hicieron con aproximadamente el 5% de los sufragios).

Esta situación política dio a IU-V-SIEX la llave del gobierno autonómico. Después de diversas negociaciones, esta formación (siguiendo a sus bases, pero enfrentándose abiertamente con la dirección federal de IU) decidió abstenerse en la votación de investidura del nuevo Presidente de Extremadura (según la denominación estatutaria), lo que dejaba franco el camino del candidato del PP a la máxima magistratura autonómica, que, efectivamente, alcanzó don José Antonio Monago Terraza con el apoyo de sus 32 escaños, esto es, por mayoría simple.

El candidato popular a la Presidencia de la Asamblea de Extremadura, don Fernando Manzano, también logró su meta, porque el PSOE renunció a presentar a ningún candidato, a pesar de que IU había anunciado su intención de apoyar para este cargo a un eventual diputado socialista.

La derrota autonómica se vio acompañada también con una derrota todavía mayor en las elecciones municipales celebradas el mismo día. El PP ganó en 17 de los 20 municipios más grandes de Extremadura, obteniendo mayoría absoluta en las dos capitales de provincia (Badajoz y Cáceres), así como en Mérida y Plasencia, únicamente se han mantenido fieles al partido socialista las zonas rurales (principalmente en Badajoz), a las que se añaden tan sólo tres municipios de elevada población relativa en Extremadura: Villanueva de la Serena, Villafraña de los Barros y Jerez de los Caballeros. En cuanto a las Diputaciones, el PP logra por vez primera la de Cáceres (con 14 diputados provinciales frente a los 11 de PSOE), mientras que los socialistas consiguen mantener la de Badajoz (con 16 diputados, frente a los 11 del PP). Por último, el PP se ha hecho, igualmente, con la Presidencia de la Federación de Municipios y Provincias de Extremadura (FEMPEX).

### *La formación del nuevo gobierno autonómico: el primer gobierno del Partido Popular en la historia de la Extremadura autonómica*

Tras la celebración del correspondiente debate de investidura entre los días 4 y 7 de julio, la votación subsiguiente arrojó un resultado de 32 votos a favor del candidato popular procedentes de su grupo, 30 en contra de la bancada socialista y las 3 abstenciones de IU. De esta forma, obtuvo don José Antonio Monago Terraza por mayoría simple en la segunda votación el apoyo de la Cámara para convertirse en el tercer Presidente de la Junta de Extremadura, materializándose



su acceso a la máxima magistratura autonómica al día siguiente, tras la publicación del consiguiente Real Decreto de nombramiento<sup>3</sup> y su toma de posesión, el día 8 de julio.

El Diario Oficial de Extremadura (DOE) de 9 de julio, sábado, publicó el Decreto del Presidente 15/2011, de 8 de julio, por el que se modifican la denominación, el número y las competencias de las Consejerías que conforman la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura. En ese mismo número del diario oficial autonómico se publicaron los nombres de los siete consejeros que, junto con el Presidente, conforman el nuevo Consejo de Gobierno extremeño. Y ese mismo sábado comenzaron de manera informal los trabajos del nuevo Gobierno, aunque los nuevos consejeros no tomaron posesión hasta el lunes día 11 de julio.

El número de consejerías se redujo de 11 a 7, tal como había anunciado el nuevo Presidente. De los nuevos consejeros, 4 son hombres y 3 mujeres; 4 son militantes del PP y 3 son independientes. El perfil del nuevo Gobierno, según destacaron los medios de comunicación extremeños, pretendía ser más técnico que político.

La estructura del nuevo Gobierno se fija por el citado Decreto del Presidente 15/2011<sup>4</sup>, modificado por el Decreto del Presidente 23/2011, de 4 de agosto, estando compuesto, además de por el Presidente de la Junta<sup>5</sup>, por las siguientes siete nuevas consejerías: 1) La Consejería de Empleo, Empresa e Innovación. La titular de esta Consejería ostenta, a su vez, la Vicepresidencia de la Junta y la Portavocía<sup>6</sup>. 2) La Consejería de Administración Pública<sup>7</sup>. 3) La Consejería de Economía y Hacienda<sup>8</sup>. 4) La Consejería de Fomento, Vivienda, Ordenación del

---

3. Real Decreto 975/2011, de 7 de julio, por el que se nombra Presidente de la Comunidad Autónoma de Extremadura a don José Antonio Monago Terraza (BOE n.º. 162, de 8 de julio de 2011).

4. Este Decreto presidencial tiene una corrección de errores publicada en el DOE n.º. 142, de 25 de julio de 2011.

5. La Presidencia ejercerá las competencias de la Junta de Extremadura en materia de relaciones con la Asamblea de Extremadura, relaciones informativas, acción exterior, juventud y deportes.

6. Corresponde a esta Consejería la gestión de las competencias en materia de trabajo y políticas de empleo, las de minas y distribución de energía, así como las de ordenación y promoción industrial, comercio, promoción de la empresa y apoyo al emprendedor, modernización e innovación tecnológica, sociedad de la información, investigación, telecomunicaciones y política empresarial del sector público, con exclusión de aquellos organismos y sociedades que tengan la condición de medios propios o servicios técnicos de la Junta de Extremadura. Este mismo departamento tiene atribuida la gestión de las competencias orientadas a la ordenación y promoción del tejido industrial de la Región con el objetivo de impulsar la dinamización económica y la generación de empleo.

7. Esta Consejería, además de desempeñar la función de Secretaría del Consejo de Gobierno, ejercerá competencias en materia de servicios jurídicos, política tecnológica de carácter corporativo, administración electrónica, inspección de servicios, evaluación y calidad de la Administración, cooperación internacional al desarrollo, función pública y recursos humanos, justicia, interior, y administración local.

8. Esta Consejería ejercerá las competencias de la Junta de Extremadura en materia de hacienda, ingresos públicos, Intervención general, presupuestos y Tesorería, patrimonio, auditoría,

Territorio y Turismo<sup>9</sup>. 5) La Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía<sup>10</sup>. 6) La Consejería de Educación y Cultura<sup>11</sup>. Y 7) La Consejería de Salud y Política Social<sup>12</sup>.

Sin ser miembro del Consejo de Gobierno, existe la figura del Coordinador General de la Presidencia y Relaciones Institucionales, que depende directamente de la Presidencia de la Junta, y que tiene “la naturaleza jurídica de Alto Cargo con las consideraciones y demás circunstancias derivadas de la relación de empleo equivalente a la del cargo de Consejero”<sup>13</sup>.

La estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura se establece por el Decreto 104/2011, de 22 de julio, en cuyo preámbulo se justifica la reestructuración administrativa en base a las circunstancias económicas y políticas, y que responde “a criterios de austeridad, eficacia y eficiencia en los recursos públicos, así como de racionalización del gasto público, simplificación de la estructura administrativa y de servicio a la ciudadanía”. Esta disposición de naturaleza organizativa está complementada por otras ocho que desarrollan de manera específica la estructura de la Presidencia de la Junta<sup>14</sup> y de cada una de las siete Consejerías<sup>15</sup>.

---

financiación autonómica y fondos europeos, política financiera, planificación y coordinación económica y estadística.

9. Esta Consejería ejercerá las competencias de la Junta de Extremadura en materia de infraestructuras hidráulicas y del transporte, de ordenación del territorio, urbanismo, vivienda y turismo.

10. Esta Consejería ejercerá las competencias de la Junta de Extremadura en materia de agricultura, ganadería, desarrollo rural, medio ambiente y generación de energía.

11. Esta Consejería ejercerá las competencias de la Junta de Extremadura en materia de política educativa y formación, educación universitaria, patrimonio y promoción cultural.

12. Esta Consejería es el órgano de la Junta de Extremadura al que corresponde el ejercicio de la autoridad sanitaria, la dirección y coordinación de las funciones, actividades y recursos del Sistema Sanitario de Extremadura, la planificación, el desarrollo y la gestión de la política extremeña en materia de atención social, con especial apoyo y ejecución de acciones dirigidas a las familias, infancia, juventud, mayores, personas en situación de dependencia, personas en riesgo o/y en situación de exclusión social, personas con discapacidad, minorías étnicas e inmigrantes, emigración y retorno, así como el fomento, elaboración y desarrollo de planes y actuaciones para la erradicación de la exclusión social. Le competen, asimismo, el desarrollo y la coordinación de las políticas sociales de apoyo a la dependencia, de promoción de la autonomía personal, de consumo, de drogodependencia y de igualdad.

13. Disposición adicional segunda del Decreto 104/2011, de 22 de julio, por el que se establece la estructura orgánica básica de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE nº. 142, de 25 de julio de 2011).

14. Decreto 204/2011, de 5 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Presidencia de la Junta de Extremadura (DOE nº. 152, de 8 de agosto de 2011).

15. Las siete disposiciones que desarrollan estas Consejerías, y que están publicadas todas ellas en el DOE nº. 152, de 8 de agosto de 2011, son las siguientes:

- Decreto 205/2011, de 5 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Empleo, Empresa e Innovación.

- Decreto 206/2011, de 5 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Administración Pública.

- Decreto 207/2011, de 5 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía y Hacienda, modificado por el Decreto 302/2011, de 23 de diciembre.

El resultado final de esta normativa consiste en la reducción de los altos cargos en un 23%, puesto que los secretarios generales pasan de 12 en el último Gobierno del PSOE a 11 en el nuevo del PP, mientras que los directores generales se reducen más significativamente, en concreto, de 40 a 29.

*La consolidación del cambio de rumbo político en las elecciones nacionales de noviembre de 2011*

Las elecciones del día 20 de noviembre de 2011 trajeron una rotunda victoria del PP en el conjunto del Estado español, que le ha dado una mayoría absoluta tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado. En la Cámara Baja los populares consiguieron un total de 186 diputados (con más de 10,5 millones de sufragios, equivalentes a más de un 44,5% de los votantes), mientras que el PSOE ha pasado del Gobierno del Estado a ser el primer partido de la oposición descendiendo hasta los 110 escaños (obtenidos con una cifra menor a 7 millones de votantes, lo que representa menos del 30% de los sufragios emitidos)<sup>16</sup>. Y de los restantes partidos, y en lo que aquí interesa, IU obtuvo 11 diputados (con más de 1,6 millones de votos, equivalentes a algo menos del 7% de los votantes) y UPyD llegó hasta los 5 escaños (con más de 1,1 millones de votos, equivalentes a alguna décima menos del 5% de los sufragios).

En Extremadura se produjo también una arrolladora victoria del PP-EU, en consonancia con los resultados nacionales, superando los obtenidos unos meses antes en las elecciones autonómicas y municipales de mayo, en las que ya había logrado acabar con la preponderancia socialista en Extremadura. Y es que el PP obtuvo en noviembre en torno a 27 mil votos más que en mayo.

En efecto, el PP-EU logró a nivel regional 6 diputados de los 10 posibles (con más de 335 mil votos, equivalentes a más del 51% de los votantes), resultantes de la suma de 4 escaños por Badajoz (con más de 200 mil votos, lo que supone más del 50% de los sufragios) y de 2 diputados por Cáceres (con algo más de 130 mil votos, equivalentes a algo más del 52% de los sufragios). En cada una de las dos circunscripciones provinciales logró 3 senadores, que, consecuentemente, a nivel autonómico sumaron 6 de los 8 senadores posibles<sup>17</sup>.

---

- Decreto 208/2011, de 5 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Fomento, Vivienda, Ordenación del Territorio y Turismo.

- Decreto 209/2011, de 5 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía.

- Decreto 210/2011, de 5 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación y Cultura.

- Decreto 211/2011, de 5 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Salud y Política Social.

16. Recordemos que en las elecciones de 2008 el PSOE obtuvo 169 escaños, que le permitieron formar un Gobierno sustentado en esa mayoría simple, mientras que el PP consiguió 154 diputados, siendo el principal partido de la oposición, IU 2 escaños y UPyD 1 diputado.

17. En las elecciones de 2008, el reparto de diputados fue de 5 para el PSOE (que ganó las elecciones tanto en la provincia de Cáceres como en la de Badajoz) y de 5 para el PP. En cuanto al Senado, el PSOE obtuvo 6 actas, por 2 del PP.

El PSOE consiguió 4 diputados (con menos de 250 mil votos, que representan algo más del 37% de los votantes), resultantes de los 2 obtenidos en Badajoz (donde alcanzó algo más de 150 mil votos, lo que supone un poco más del 37,6% de los sufragios) a los que se añaden otros 2 por Cáceres (con algo más de 91 mil votos, equivalentes a poco más del 36,5% de los sufragios). Este partido obtuvo tan sólo 2 senadores, uno por cada provincia. El PSOE perdió con los populares incluso en los municipios de Villanueva de la Serena o de Villafranca de los Barros, que son 2 de los 3 municipios de los 20 más grandes de Extremadura donde había conseguido vencer al PP en las elecciones autonómicas de mayo.

Se quedaron sin representantes regionales en el Parlamento nacional, la coalición IU-V-SIEX y el partido UPyD. La primera ha obtenido más de 37 mil votos a nivel regional (equivalente a bastante más del 5,5% de los sufragios), y que son prácticamente los mismos resultados obtenidos en las elecciones autonómicas de mayo (y en torno al doble de los obtenidos en las elecciones generales de 2008), sin que, por lo tanto, su abstención en la votación de investidura del nuevo Presidente de Extremadura le haya pasado ningún tipo de factura. UPyD es la cuarta fuerza de la Comunidad Autónoma, habiendo obtenido más de 22 mil votos (lo que supone casi en torno al 3,5% de los sufragios), multiplicando por cuatro su electorado desde las elecciones del 2008.

Con la extrapolación de estos datos de las elecciones nacionales de noviembre, y su aplicación a la composición de la Asamblea regional, el PP habría obtenido 37 escaños (frente a los 32 que realmente logró en las elecciones de mayo), el PSOE hubiera quedado con 25 diputados (5 menos de los 30 que consiguió en mayo) e IU hubiera mantenido los mismos 3 escaños que en mayo.

### *La primera prueba de fuego del nuevo Gobierno popular extremeño: el debate de los presupuestos*

La primera gran prueba de fuego del nuevo Gobierno extremeño ha sido la aprobación de su primera Ley de presupuestos, que ha tenido lugar a mediados del mes de enero de 2012. El nuevo Gobierno presentó su proyecto presupuestario en el mes de noviembre de 2011 y frente a él formularon tanto el Grupo Parlamentario de IU como el socialista sendas enmiendas a la totalidad durante los primeros días de diciembre. La actuación de IU hizo dudar de la posibilidad de que se lograra aprobar el proyecto gubernamental. No obstante, las dudas quedaron despejadas durante el debate parlamentario de las enmiendas a la totalidad el 15 de diciembre de 2011, dado que IU retiró su enmienda tras la aceptación (aunque de manera condicionada a que efectivamente se obtenga la correspondiente cantidad de dinero) por parte del Presidente de la Junta de la propuesta de IU de añadir 140 millones de euros al capítulo de ingresos (100 provenientes de la deuda histórica y 40 de la venta de patrimonio), para el pago de la renta básica de inserción a favor de los hogares más pobres de Extremadura y para el fomento de la inversión productiva y del empleo. Retirada la enmienda a la totalidad de IU, la del PSOE fue rechazada al obtener tan sólo 30 votos a favor, frente a los 32 votos en contra del grupo popular y las 3 abstenciones de IU.

## El nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura

### *Planteamiento general*

El nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura fue aprobado por las Cortes Generales mediante la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero. Este texto, que sustituye al anterior de 1983, constituye el último de los Estatutos de segunda generación aprobados hasta ahora, desde que se abriese el proceso de reformas con el Estatuto valenciano allá por el año 2006, y, según las perspectivas socioeconómicas que estamos viviendo y las que parecen acercarse, va a ser previsiblemente el último durante el futuro próximo.

La transformación de los textos estatutarios ha sido muy amplia en todos los Estatutos reformados, y tradicionalmente se ha considerado que ha sido realmente amplísima en el caso del Estatuto catalán (y, en gran medida, también del andaluz), si bien su contenido originario ha sido, ciertamente, matizado por el TC en diversas resoluciones, y de manera muy particular por la célebre STC 31/2010, de 28 de junio.

El Estatuto extremeño se separa sensiblemente en sus planteamientos de partida del maximalismo seguido en Cataluña. En términos muy claros, se ha huido de manera muy evidente de intentar aprobar un “Estatuto-Constitución”. Eso sí, cualquiera que pudiera pensar que el texto extremeño es un texto jurídico simple caería en el más profundo de los errores, rompiendo, por lo demás, esta norma estatutaria, sin ningún tipo de empacho, el cliché del efecto emulación con el resto de los nuevos textos estatutarios, al evitar, por ejemplo, la incorporación de una carta de derechos a la que parecía que no podía renunciar ninguna Comunidad Autónoma.

### *Las bases ideológicas, sociales y territoriales de la Comunidad Autónoma de Extremadura (Preámbulo y Título Preliminar)*

El Preámbulo del Estatuto de Extremadura resalta dos ideas claves sobre las que se asienta nuestra Comunidad Autónoma: su identidad como pueblo que le hace dotarse de autonomía, por un lado; y su encaje dentro de una España única, por otro. En relación con la primera de estas ideas, el Preámbulo declara que el pilar fundamental para la conformación de la Comunidad Autónoma de Extremadura es la voluntad de los extremeños de hoy, y no el peso de la historia. Ahora bien, y como segunda idea rectora de la actual realidad extremeña, reza el Preámbulo que la Extremadura autónoma lo es dentro de una España única.

Esta filosofía programática encuentra su acomodo positivo en la definición de la Comunidad Autónoma de Extremadura efectuada en el artículo primero del Estatuto: “Extremadura, como expresión de su identidad regional histórica y por voluntad democrática de los extremeños, se constituye en Comunidad Autónoma, dentro de la unidad de la Nación española, de acuerdo con la Constitución y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica” (art. 1.1).

El dibujo del perfil completo de Extremadura tiene que tener necesariamen-

te en cuenta la existencia de unos “elementos diferenciales” enunciados por el propio Estatuto<sup>18</sup>, y que junto a los principios rectores recogidos en su art. 7 deben guiar la actuación de los poderes públicos extremeños, que “emanan del pueblo, de la Constitución y del Estatuto”, y que asumen “el ejercicio de su autogobierno regional, la defensa de su propia identidad y de sus valores, así como la mejora y promoción del bienestar de los extremeños” (art. 1, apartados 2 y 3).

El Título Preliminar determina, además, las bases territorial (art. 2) y poblacional (art. 3) sobre las que se construye la Comunidad Autónoma, pero, sin duda, una de las grandes particularidades del nuevo Estatuto de Extremadura es su tratamiento de los derechos.

Los extremeños tienen reconocidos unos derechos y sobre ellos pesa, también, una serie de deberes previstos en un único precepto del Estatuto: el art. 6. En otros términos, a pesar de que, en primer lugar, todos los Estatutos de segunda generación cuentan con un catálogo de derechos para los ciudadanos de la respectiva Comunidad Autónoma, a pesar de que, en segundo lugar, en el texto aprobado por la Comisión de Expertos encargada de elaborar un proyecto de Estatuto de Autonomía para Extremadura se contenía uno de estos catálogos, y a pesar de que, en tercer lugar, el TC ha avalado (ciertamente con condicionantes) este tipo de catálogo de derechos en su STC 247/2007, de 12 de diciembre, la opción política bien consciente seguida en Extremadura ha sido la de prescindir de toda carta de derechos (lo que constituye con toda seguridad la diferencia más visible del Estatuto extremeño con el resto de los Estatutos de segunda generación aprobados hasta ahora), contentándose con proclamar (algo que es, ciertamente, tan simbólico como importante) lo siguiente: “Los derechos fundamentales de los extremeños son los establecidos en la Constitución” (art. 6.1, inciso primero). Con este aserto tan lapidario se expresa un evidente deseo del poder estatuyente: los derechos esenciales de los extremeños deben identificarse claramente, sin ningún tipo de interferencia, con los derechos constitucionales.

Esta declaración primaria se ve acompañada, no obstante, de una segunda: “Además, podrán ejercer frente a los poderes públicos regionales 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” (art. 6.1 inciso final). No obstante, no son éstos los únicos derechos estatutarios, sino que a ellos pueden sumarse, por ejemplo en el ámbito de la justicia, y entre algunos otros, el derecho a la justicia gratuita, a la orientación jurídica, a la atención a las víctimas de los delitos, o a disponer de mecanismos de mediación y de conciliación en la resolución de conflictos en las materias de competencia autonómica.

---

18. Estos “elementos diferenciales” son enumerados por su art. 1.4 en los términos siguientes: “la vitalidad de su reciente identidad colectiva, la calidad de su medio ambiente y su patrimonio cultural, el predominio del mundo rural, su proyección en Portugal e Iberoamérica, los condicionantes históricos de su desarrollo socioeconómico y la baja densidad de su población y su dispersión, entendida como dificultad relativa de acceso a los servicios y equipamientos generales”.

### *El régimen competencial (Título I)*

Extremadura ha rechazado conscientemente la aproximación maximalista seguida por los Estatutos catalán y andaluz, que pretenden definir de manera pormenorizada, o si se quiere agotadora, el contenido de cada una de las materias sobre las que la Comunidad Autónoma ha adquirido algún tipo de competencias. Consecuentemente con esta filosofía, la norma institucional básica de nuestra Comunidad Autónoma resulta en esta materia sensiblemente menos farragosa que las actualmente vigentes en Cataluña o en Andalucía. Esto no significa que el modelo extremeño no presente algunas particularidades, que pueden constatarse a continuación.

La regulación del régimen competencial se inicia con el establecimiento, en el art. 8 del nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura, de una serie de disposiciones generales, que son complemento indispensable del resto de los preceptos que integran el Título relativo a las competencias de la Comunidad Autónoma; disposiciones o previsiones generales que versan sobre las siguientes cuestiones: a) La declaración de que las competencias autonómicas se determinan a través de los elementos de “materia” y de “función”; b) El establecimiento de la “cláusula sin perjuicio” de manera general, para no tener que repetirla después en cada uno de los títulos competenciales que lo pudieren requerir de manera específica: la Comunidad Autónoma de Extremadura ejercerá sus competencias (todas sus competencias), “sin perjuicio de las que pudieran corresponder al Estado en virtud de títulos competenciales propios previstos en la Constitución”; c) El establecimiento de una cláusula residual de atribución de competencias, que confiere a la Comunidad Autónoma de Extremadura competencias no comprendidas en el Título I del nuevo Estatuto de Autonomía extremeño en dos tipos de supuestos: 1) Las que sin estar previstas en dicho Título le puedan corresponder de acuerdo con la Constitución, con los otros Títulos del nuevo Estatuto y con el resto del ordenamiento jurídico; y 2) Las “atribuidas, delegadas o transferidas por el Estado” a la Comunidad Autónoma bien para igualar u homogeneizar las competencias de Extremadura con las de otras CCAA que hubiesen asumido en sus Estatutos un mayor nivel competencial (supuesto este específicamente previsto por el art. 14 del propio Estatuto extremeño), o bien porque el Estado utilizase alguno de los mecanismos de transferencia o delegación de competencias (por ejemplo, y de manera bien significativa, a través de las Leyes Orgánicas contempladas en el art. 150.2 CE) para transferir una competencia a la Comunidad Autónoma de Extremadura específicamente, o a ésta y otras CCAA pero sin perseguir, necesariamente, una finalidad de homogeneización competencial; y d) La habilitación a la Comunidad Autónoma para que, “en el ejercicio de todas sus competencias”, pueda establecer “políticas propias”, cuyo alcance será, lógicamente, variable en función del tipo de competencia de que se trate.

Tras estas cláusulas generales, el nuevo Estatuto de Extremadura establece el tradicional trípede competencial propio de nuestro modelo autonómico, distinguiendo entre las competencias autonómicas exclusivas, las compartidas (o, como las prefiere llamar el Estatuto extremeño, “competencias de desarrollo normativo y ejecución”) y las ejecutivas, enumerando nuestro texto normativo las materias que se integran dentro de las mismas (sin proceder, en ningún

caso, a la definición pormenorizada de sus perfiles) e indicando las funciones que corresponden a la Comunidad Autónoma sobre cada una de las categorías competenciales previstas.

Junto a esta triada de competencias tradicionales, el Estatuto extremeño recoge dos nuevas categorías perfectamente conocidas en la jurisprudencia constitucional: a) Son funciones de la Comunidad Autónoma el ejercicio de las potestades de desarrollo (debe entenderse “normativo”, en su caso) y de ejecución de normas supranacionales (provenientes o no de la Unión Europea) “en los ámbitos materiales de la competencia autonómica” (art. 12). Y b) Corresponden, asimismo, a la Comunidad extremeña las competencias “accesorias”, “instrumentales” o “inherentes” a aquellas otras sobre las que la Administración autonómica tenga atribuida por el “bloque de constitucionalidad” la competencia “sustantiva”, “matriz” o “principal” (art. 13).

### *El sistema institucional de Extremadura (Título II)*

A la luz del texto constitucional (art. 148.1.1) y del propio Estatuto extremeño (art. 9.1.1) corresponde a la Comunidad Autónoma de Extremadura la competencia exclusiva para la creación, la organización, el régimen jurídico y el funcionamiento de sus instituciones. Partiendo de esta base, y de que en líneas generales la estructura organizativa básica no difiere, salvo en aspectos puntuales (que en algún caso tienen, ciertamente, una considerable significación jurídica), de la regulación ya existente en el anterior Estatuto de Autonomía de Extremadura de 1983, el nuevo Estatuto diferencia entre, por un lado, las “instituciones de autogobierno” y, por otro lado, “otras instituciones estatutarias”.

A) Las instituciones fundamentales o “instituciones de autogobierno” (en la terminología utilizada, como sabemos, por el nuevo Estatuto) son, naturalmente, la Asamblea de Extremadura, el Presidente de Extremadura y la Junta de Extremadura. Veamos algunos de sus rasgos caracterizadores:

a) La Asamblea de Extremadura es el órgano legislativo de carácter unicameral, que representa al pueblo de Extremadura, estando conformada por un número máximo de sesenta y cinco diputados, y teniendo atribuidas múltiples funciones (art. 16), que pueden agruparse en torno a las siguientes categorías: 1) Las tareas relativas al ejercicio de la función legislativa; 2) Las competencias referidas a las autorizaciones y a los controles políticos sobre actuaciones institucionales; 3) Las atribuciones relativas a la participación en la conformación de altas instituciones del Estado; y 4) como cláusula de cierre, cualquiera “otra facultad o función que se derive de la Constitución, del presente Estatuto y del ordenamiento jurídico”.

b) El Presidente de Extremadura es la institución de autogobierno que “osenta la más alta representación de la Comunidad Autónoma, ejerce la representación ordinaria del Estado en la misma y preside la Junta de Extremadura” (art. 24.1), ordenándose sus funciones en base a esta triple naturaleza de nuestra figura.



c) La Junta de Extremadura es la institución de autogobierno de naturaleza colegiada que ejerce las funciones propias del gobierno de la Comunidad Autónoma, estando compuesto este órgano por el Presidente, los Vicepresidentes, de haberlos, y los Consejeros, y dependiendo todos los miembros de la Junta de su Presidente, que los nombra y separa libremente, aunque dando cuenta a la Asamblea de Extremadura (art. 34). Además de las funciones propias de todo gobierno (como, por ejemplo, las relativas al establecimiento de la política general de la Comunidad Autónoma en relación con las competencias asumidas, la dirección de la Administración regional, y el ejercicio de la potestad reglamentaria y de la función ejecutiva -art. 32.1-), deben subrayarse otras tareas de rango estatutario ligadas a la elaboración de normas con rango de ley, como son las expresadas a continuación: la elaboración de textos refundidos o textos articulados previa delegación de la Asamblea, que en todos los casos se reserva su aprobación, antes de su entrada en vigor, mediante una votación de totalidad en procedimiento de lectura única en la Asamblea (art. 22.2 y 3); y la aprobación de los decretos-leyes en supuestos de extraordinaria y urgente necesidad, que deberán ser sometidos al trámite de convalidación por la Asamblea en el plazo máximo de un mes desde su publicación oficial (art. 33).

d) El Estatuto regula, asimismo, los mecanismos de relación entre el Legislativo y el Ejecutivo autonómicos, que responden a los principios básicos del “parlamentarismo racionalizado”, de tal manera que para poder gobernar es necesaria la recíproca confianza del Ejecutivo (en particular de su Presidente) y de la Asamblea Legislativa. La Asamblea elige al Presidente y le somete a él y a su gobierno a diferentes grados de control (desde los mecanismos de control ordinario hasta la moción de censura); el Presidente por su parte puede bajo su exclusiva responsabilidad disolver la Asamblea y convocar nuevas elecciones. Los Consejeros dependen del Presidente, que es quien los nombra y separa libremente, con la obligación, tan solo, de dar cuenta a la Asamblea, cesando, además, cuando lo hace éste.

B) Las otras instituciones estatutarias son, por su parte, las cuatro siguientes: dos ya existentes, el Consejo Consultivo y el Consejo Económico y Social de Extremadura; y dos que no han sido hasta el momento puestas en pie, y que dudosamente lo serán (dada la difícil situación económica por la que atravesamos) en el futuro próximo, a saber: el Consejo de Cuentas y el Personero del Común (figura equivalente al Defensor del Pueblo en Extremadura).

Mención muy especial de entre todas ellas merece el Consejo Consultivo que ha visto acrecentadas sus competencias de una manera extraordinaria, y con ello ha visto muy reforzado su papel institucional con la atribución de funciones cuasi-jurisdiccionales, que configuran a este órgano como un verdadero árbitro político-institucional entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo autonómicos. Y es que, en efecto, junto a las tradicionales funciones consultivas o “de asesoramiento” que son propias de los órganos de esta naturaleza, el Consejo Consultivo extremeño ha visto atribuidas, ciertamente, dos tipos de funciones de suma importancia: a) La primera es la relativa a la resolución de los “conflictos entre instituciones de autogobierno” (art. 44.1); y b) La segunda es la referida

al control de las leyes dictadas por la Asamblea autonómica que el Presidente de Extremadura considere que no se ajustan a la Constitución o al Estatuto de Autonomía, “salvo que se haya iniciado contra ellas la tramitación de un recurso de inconstitucionalidad o de otro tipo ante el TC” (art. 44.3). En todo caso, el Consejo Consultivo de Extremadura no actúa como un órgano jurisdiccional y su dictamen será no vinculante, pero, indudablemente, tendrá un valor fáctico que irá ligado a la “auctoritas” que tenga el referido órgano consultivo, en función de su composición y de su funcionamiento.

### *El Poder Judicial en Extremadura (Título III)*

Ninguna Comunidad Autónoma (sin que la extremeña sea una excepción) puede contar con un Poder Judicial propio, según ha expresado de manera meridiana clara el TC en el fundamento jurídico 42 de su STC 31/2010.

El Estatuto de Extremadura, como no podía ser de otra manera, respeta en sus trazos gruesos (quizá algo menos en alguna cuestión que podría parecer a simple vista como más de detalle, aunque no por ello de inferior trascendencia simbólica) esta doctrina constitucional. Y así, por ejemplo, no incluye, por un lado, dentro del régimen institucional autonómico el Poder Judicial, sino que lo regula en un Título independiente del nuevo Estatuto circunscrito exclusivamente a esta cuestión, y, por otro, la rúbrica del Título consagrado al Poder Judicial no utiliza la preposición “de”, sino “en”, de tal forma que no se habla en el Estatuto del “Poder Judicial *de* Extremadura”, y sí –correctamente– del “Poder Judicial *en* Extremadura”.

Bajo este prisma, el nuevo texto estatutario regula en su esencia las dos instituciones enmarcadas dentro del ámbito judicial en Extremadura (y que, en todo caso, no son instituciones de autogobierno): el TSJ (art. 50) y el Consejo de Justicia de Extremadura (art. 52). En relación con este último órgano, el Estatuto se limita a configurarlo como “el órgano de participación institucional de la Comunidad Autónoma en el gobierno y la administración de la justicia en la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que disponga la Ley Orgánica del Poder Judicial”, lo que no merece tacha alguna de inconstitucionalidad<sup>19</sup>.

19. Probablemente pueda ser distinta la conclusión con respecto a distintos apartados del art. 51 del Estatuto (titulado “De los altos cargos judiciales y del Ministerio Fiscal en Extremadura”), donde se prevé la participación del Consejo de Justicia de Extremadura en la realización de determinados nombramientos: los del Presidente del TSJ de Extremadura, los de los Presidentes de Sala de este TSJ y los de los Magistrados del citado Tribunal de Justicia nombrados por el Consejo General del Poder Judicial. Pues bien, aplicando la doctrina constitucional emanada por la STC 31/2010, de 28 de junio, referida a la “participación” del Consejo de Justicia de Cataluña en la designación de los Presidentes de órganos judiciales radicados en Cataluña (según la cual la atribución de estas competencias de participación al órgano autonómico son inconstitucionales “por tratarse de atribuciones típicas de un órgano de gobierno del Poder Judicial”, en la medida en que “afectan, sin duda, a la función jurisdiccional propiamente dicha y a la ordenación de los elementos consustanciales a la determinación de la garantía de la independencia en su ejercicio” –FJ 48–), la participación mediante audiencia (“oído” en palabras del art. 51 del nuevo Estatuto extremeño) del Consejo de Justicia de Extremadura en la designación de los cargos judiciales prevista en dicho precepto estatutario quizá pudiese incurrir, en mi opinión, en los mismos vicios

Con independencia de las normas institucionales en materia de justicia, el Título III contiene una enumeración de las competencias autonómicas en este ámbito (art. 49), y que, en principio, sirve de complemento indispensable para matizar la inclusión tan genérica (como, en mi opinión, irreal jurídicamente) de la materia “Administración de justicia” dentro del listado de las competencias exclusivas de la Comunidad de Extremadura (art. 9.1.2).

*La organización territorial de la Comunidad Autónoma de Extremadura (Título IV)*

Partiendo de la doctrina constitucional sobre esta materia contenida en la STC 31/2010, de 28 de junio (FJ 36), nada hay que objetar desde un punto de vista estrictamente jurídico a la regulación que el Estatuto extremeño hace del régimen local en Extremadura, que, aunque desarrollada en su Título IV, ya contiene una referencia a esta cuestión en el art. 9.1.3 del mismo, al atribuir a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre la “organización territorial propia de la Comunidad Autónoma y [el] régimen local”, pero, eso sí, en los términos previstos en el citado Título IV del Estatuto (arts. 53 a 60).

El primero de los preceptos señalados enumera las dos piezas territoriales básicas en las que “Extremadura se estructura territorialmente”, que son (como no podía ser de otra forma por imperativo constitucional) el municipio (que se concibe como entidad dotada de autonomía política -y no meramente administrativa-) y la provincia; a las que se añaden otras entidades enumeradas en el propio Estatuto (art. 53.1), pero que necesitan de una ley específica para su creación (arts. 57 y 58).

En cuanto al régimen jurídico de las entidades locales hay que señalar que: a) La Comunidad Autónoma procederá a su regulación con arreglo a su naturaleza, pero siempre respetando el marco establecido por la legislación básica del Estado (art. 53.2); b) El Estatuto de Extremadura ha renunciado expresamente (y a diferencia de lo que sucede con otros Estatutos, como el catalán o el andaluz) a establecer un listado de competencias propias de los municipios, reenviando la cuestión a una ley autonómica aprobada por mayoría absoluta de la Asamblea (art. 55); con respecto a las competencias provinciales, existe igualmente una remisión a la legislación (no sólo a la autonómica, sino también a la básica estatal), aunque en este caso sí se fijan directamente en el propio nivel estatutario determinadas competencias mínimas a favor de las diputaciones, que ejercerán tareas “en el ámbito de la cooperación, asesoramiento y asistencia a municipios y entidades locales”, prestando, asimismo, “servicios supramunicipales de carácter provincial, sin perjuicio de los que puedan delegarle o encomendarle las entidades locales de su ámbito territorial o las instituciones autonómicas”

---

jurídico-constitucionales por los que se declaró inconstitucional la participación del Consejo de Justicia catalán en el nombramiento de los altos cargos judiciales en Cataluña, en la medida en que el referido art. 51, en sus apartados 1 a 3, recoge atribuciones que al afectar directamente a la función jurisdiccional son de competencia estatal, estando encomendadas al órgano de gobierno del Poder Judicial, esto es, al Consejo General del Poder Judicial, y no, insisto, a un órgano autonómico.

(art. 56.2); c) La gestión ordinaria de los servicios de competencia de la Comunidad Autónoma podrá encomendarse, eventualmente, a las entidades locales extremeñas (art. 59.2); d) Se podrán transferir o delegar a las entidades locales de Extremadura facultades sobre materias de competencia de la Comunidad Autónoma (art. 59.3); y e) La Comunidad Autónoma coordinará las funciones propias de las diputaciones provinciales que sean de interés general de Extremadura, sin que esa coordinación suponga un menoscabo de las competencias de las entidades coordinadas (art. 59.4).

El Título IV concluye con un art. 60 en el que se procede a la regulación de las haciendas locales en Extremadura, consagrando en su primer apartado el principio de suficiencia financiera, complemento indispensable de la autonomía local, y velando la Comunidad Autónoma, en este contexto, por el “equilibrio territorial y la realización efectiva del principio de solidaridad”.

#### *Las relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma (Título V)*

Uno de los cambios sustanciales (tanto cualitativa, como cuantitativamente) en todos los Estatutos de Autonomía de segunda generación, y, por supuesto, en el nuevo Estatuto extremeño, es el relativo a la importancia que ha cobrado la regulación de las relaciones institucionales de la Comunidad Autónoma.

El art. 61 del Estatuto de Extremadura, que es el primero del Título dedicado a esta materia, establece que la Comunidad Autónoma podrá establecer relaciones, “en ejercicio de sus competencias y defensa de sus intereses”, con: a) El Estado; b) Las demás CCAA; y c) Las entidades extranjeras o supranacionales. A este listado de entidades hay que añadir, naturalmente, las Administraciones Locales, cuyas relaciones institucionales han sido reguladas en el Estatuto extremeño en el Título IV, relativo a la Organización Territorial de la Comunidad Autónoma, y, en particular, en su art. 59, citado con anterioridad.

a) Las técnicas de *relación vertical* de la Comunidad Autónoma con el Estado, en primer lugar, son, en esencia, las siguientes: 1) Los convenios de colaboración entre ambas Administraciones u otros medios para cumplir objetivos de interés común (art. 62.1); 2) La participación de la Comunidad Autónoma “en las instituciones, organismos y procedimientos de toma de decisión del Estado que afecten a sus competencias e intereses de acuerdo con lo establecido en la correspondiente legislación estatal y el presente Estatuto” (art. 63.1, en relación con el art. 62.2)<sup>20</sup>; 3) La participación de la Comunidad Autónoma de Extremadura “en los procesos de designación de miembros de los órganos constitucionales e instituciones del Estado en los términos que dispongan las leyes” (art. 63.2)<sup>21</sup>; 4)

20. Este precepto debe interpretarse, para poder aceptar su constitucionalidad, siguiendo las líneas esenciales del dictado que la STC 31/2010 había efectuado para su equivalente del Estatuto catalán (art. 174.3), esto es, en el sentido de que la participación orgánica y procedimental de la Comunidad extremeña “no puede sustanciarse respecto de los órganos decisorios del Estado ni impedir o menoscabar el libre y pleno ejercicio de las competencias estatales” (FJ 111).

21. La constitucionalidad de esta previsión está condicionada por las dos siguientes apreciaciones: Primera, existe una libertad del legislador estatal para hacer o no efectiva la voluntad

La designación directa por la Comunidad Autónoma de Extremadura de “representantes en los órganos de gestión, control y administración de las empresas públicas, instituciones y entidades del Estado que tengan su sede o que desarrollen su actividad en Extremadura en los términos que se establezcan en la legislación estatal y el presente Estatuto” (art. 63.3); y 5) La creación de órganos de relación específicos entre la Comunidad Autónoma y el Estado para abordar “asuntos específicos” de Extremadura (art. 62.3), creando el propio Estatuto, entre estos órganos de relación bilateral, uno de extraordinaria importancia: la Comisión de Cooperación bilateral (art. 64), que está llamada a constituir “el marco general y permanente de relación entre los Gobiernos de Extremadura y del Estado” (art. 64.1).

b) Las técnicas de *cooperación horizontal* de Extremadura con otras CCAA, en segundo lugar, son, esencialmente, las dos tradicionales ya previstas en el art. 145.2 CE (esto es, los convenios de colaboración –art. 65- y los acuerdos de cooperación –art. 66-), a las que se une un nuevo instrumento: los foros multilaterales de cooperación horizontal (art. 67).

c) La regulación de la *acción exterior* de Extremadura, en tercer lugar, está abordada en el Estatuto extremeño fijando, en un primer término, unas reglas generales aplicables a toda ella (y que engloba la regulación de sus principios rectores –art. 68- y de los instrumentos generales previstos para su desarrollo –art. 69-), y, en segundo término, tres proyecciones específicas de la actividad externa de Extremadura ligadas a los intereses geopolíticos propios de nuestra Comunidad, y que se centran en la Unión Europea (art. 70), en Portugal (art. 71) y en la Cooperación al Desarrollo (art. 72).

### *La economía y la hacienda pública de Extremadura (Título VI)*

Con independencia de la necesidad de proceder a la adaptación a la realidad jurídica y social de la España de principios del siglo XXI de unos textos legales que se elaboraron en los primeros años de nuestra presente etapa democrática (es cierto que, a veces, con un gran trasfondo ideológico, como con la idea de la implantación del principio de la bilateralidad en las relaciones Estado-CCAA, o, incluso de la incorporación de cartas autonómicas de derechos), los Estatutos de Autonomía de segunda generación lo que claramente han pretendido ha sido una readaptación del sistema de financiación autonómico en función de sus propios intereses. Cada Comunidad Autónoma ha puesto de relieve sus objetivos financieros en sus textos estatutarios, que tienen su reflejo maximalista en Cataluña, donde, sea o no cierto jurídicamente, se ha visto o pretendido ver la idea de la búsqueda de una especie de sistema de concierto o de convenio (a la vasca o a la navarra) en el modelo de financiación autonómica. Es cierto que el poderío económico y político catalán ha eclipsado la importancia de las aportaciones jurídicas al modelo de financiación de otros Estatutos, como el de Extremadura,

---

de participación expresada en este precepto. Segunda, el Estado dispone de la competencia para articular el modo en el que, dado el caso, dicha participación se insertará en los procesos de designación de los miembros de los órganos constitucionales (STC 31/2010, FJ 113).

porque por muy avanzado o por muy complejo técnicamente que sea el sistema contenido en el texto estatutario de nuestra región, lo cierto es que los recursos económicos que genera Cataluña y los que produce Extremadura son, desgraciadamente, poco comparables.

Partiendo de esta idea de que medios económicos e influencia política, por un lado, y técnicas jurídicas, por otro, no tienen por qué ir de la mano, debemos indicar que el Primer Capítulo del comentado Título VI, que se destina a la regulación de la Economía de Extremadura, carece, a comparación del resto del Título VI, de la más mínima relevancia jurídica (quizá sí que la pueda tener desde un punto de vista sistemático y, sobre todo, simbólico), limitándose a reiterar principios constitucionales económicos (art. 73), o refiriéndose a cuestiones económicas puntuales, que sirven para recordar aspectos ciertamente específicos del papel que, por lo demás, se reconoce en nuestro ordenamiento jurídico a la participación de los poderes públicos en la regulación económica. En este contexto, se refiere el Estatuto extremeño sucesivamente a la planificación económica (art. 74), al reconocimiento del sector público (art. 75) y a la intervención de los poderes públicos sobre el sector financiero (art. 76).

Si la importancia de la regulación de la economía de Extremadura es, ciertamente, mínima, la ordenación de la hacienda pública de Extremadura (Capítulo II del Título VI) y de las relaciones de la hacienda autonómica con la estatal (Capítulo III del citado Título) cobran, por el contrario, una relevancia máxima.

El nuevo Estatuto de Extremadura contiene, en materia hacendística, importantes imposiciones unilaterales de la Comunidad de Extremadura al Estado<sup>22</sup>, entre las que, a título ejemplificativo, podrían citarse las siguientes: la prohibición establecida (en el marco de la obligación del Estado de garantizar los recursos necesarios para que en Extremadura se presten los servicios en condiciones de sustancial igualdad al resto del Estado) de que “las diferentes formulaciones estatutarias puedan significar perjuicios para la región” (art. 86.2); la obligación

---

22. Este tipo de declaraciones quizá pueda tener una importancia política dentro del sistema de financiación autonómico (que la historia de nuestro actual modelo de Estado ha demostrado que ha sido variable en función del peso político y económico de las diferentes CCAA en los centros decisorios estatales), pero difícilmente puede decirse que constituyan normas jurídicas de naturaleza imperativa cuyo incumplimiento lleve aparejadas consecuencias jurídicas reales. Y es que no debe olvidarse que es jurídicamente al Estado (otra cosa es que el Gobierno, y, naturalmente, las Cortes Generales, que lo rijan estén más o menos condicionados a la hora de tomar las decisiones por el peso político de una región sobre dichas instituciones, o, como vulgarmente se suele decir, en Madrid), “a quien corresponde en exclusiva, atendiendo a la totalidad de los instrumentos para la financiación de las CCAA, a las necesidades de cada una de éstas y a las posibilidades reales del sistema financiero del Estado, decidir si procede dotar, en su caso, y en qué cuantía aquellas asignaciones en virtud de la competencia exclusiva que sobre la materia le atribuye el art. 149.1.14 CE (hacienda general)” (SSTC 13/2007, de 18 de enero, FJ 11; y 31/2010, de 28 de junio, FJ 138). O expresado en otras palabras, las decisiones sobre la suficiencia financiera de las CCAA “han de adoptarse con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema y, en consecuencia, por el Estado y en el ámbito estatal de actuación”, no siendo posibles “decisiones unilaterales que ... tendrían repercusiones en el conjunto ... y condicionarían las decisiones de otras Administraciones Autonómicas y de la propia Administración del Estado” (SSTC 104/1988, de 8 de junio, FJ 4; y 31/2010, de 28 de junio, FJ 130).

de que para determinar las necesidades de financiación por parte del Estado a la Comunidad Autónoma se consideren distintas variables fijadas por el propio Estatuto (art. 86.5); la obligación del Estado de resarcir la “deuda histórica” que existe con Extremadura (disposición adicional primera); o la de realizar anualmente “inversiones complementarias” en la Comunidad Autónoma equivalentes como mínimo al 1% del PIB regional (disposición adicional segunda), etc.

La regulación de la hacienda pública en Extremadura es la protagonista, como decía hace unos instantes, del Capítulo II (arts. 77 a 85). Este Capítulo está estructurado en un artículo inicial (art. 77), y tres Secciones: la primera (arts. 78 y 79), relativa al presupuesto (que está expresamente sometido al principio de estabilidad presupuestaria) y al gasto público (que debe perseguir la consecución de una igualdad material entre las distintas partes del territorio extremeño); la segunda (arts. 80 a 83), referida a los recursos financieros, dedicando, sucesivamente, sus cuatro preceptos a los ingresos (art. 80), a los tributos propios (art. 81), a los impuestos cedidos y recargos (art. 82<sup>23</sup>) y a la revisión económico-administrativa (art. 83); y la tercera (arts. 84 y 85), al patrimonio y al crédito público.

El art. 77 regula los principios generales de la hacienda extremeña y los fundamentos de su régimen jurídico, y merece, sin duda, una mención especial. La gran peculiaridad de este precepto reside en su apartado 4 que desmonta en buena medida la filosofía que quería imponerse en toda la regulación de la hacienda pública extremeña de no mencionar en todo el texto estatutario a la LOFCA, que en la concepción de los redactores del Estatuto (no así del TC) no sería una ley necesaria (de hecho el art. 157.3 CE no dice que mediante Ley Orgánica habrán de regularse, sino que emplea el término podrán regularse las cuestiones que, finalmente, han sido reguladas por la LOFCA) y que tampoco tendría por qué ser previa y condicionar la actividad hacendística de los poderes autonómicos. Y, aunque sólo sea en el apartado 4 del art. 77 del nuevo Estatuto, se acaba reconociendo el papel de la LOFCA en relación con el deslinde de competencias hacendísticas entre la Comunidad Autónoma de Extremadura y el Estado, al establecer de manera literal que: “Las disposiciones contenidas en este Capítulo [regulador de la hacienda pública extremeña] se interpretarán e integrarán de acuerdo con lo que disponga la ley orgánica prevista en el apartado 3 del art. 157 de la Constitución”.

---

23. Las previsiones de este precepto se completan con la disposición adicional tercera, rubricada “cesión de tributos”. Esta disposición adicional tercera del nuevo Estatuto tiene su origen en la disposición adicional quinta del proyecto de Estatuto, que lo que pretendía era el traspaso desde el Estado a la Comunidad de los impuestos estatales totalmente cedidos a Extremadura, lo que los hubiera convertido en impuestos propios de la Comunidad, transformando su naturaleza jurídica. Esta propuesta no llegó a buen puerto, estando destinada la actual disposición adicional tercera a la “cesión de tributos”, sin que en la misma se haga un elenco de los impuestos cedidos [a diferencia de lo que sucede con el Estatuto de Cataluña, que en su disposición adicional séptima contiene una “(R)elación de impuestos cedidos”, cuya modificación “no se considerará modificación del Estatuto”], sino que realmente se limita a remitir a la correspondiente ley de cesión de tributos a Extremadura (o a “los instrumentos de aprobación de nuevos sistemas de financiación autonómica”) para conocer cuáles son los impuestos cedidos en cada momento.

El Capítulo III del Título VI del Estatuto se centra en la fijación de los criterios básicos de ordenación de las relaciones entre las haciendas estatal y extremeña, estando conformado por cinco preceptos que abordan, sucesivamente, los principios generales de la financiación autonómica (art. 86), la financiación de nivelación (art. 87), la participación y lealtad institucional (art. 88), la colaboración en materia fiscal (art. 89), y la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales, que es el “órgano bilateral de relación entre ambas Administraciones en el ámbito financiero” (art. 90).

A estos últimos preceptos deben añadirse para tener una idea cabal de la regulación estatutaria de las relaciones entre la hacienda estatal y la extremeña las disposiciones adicionales primera (que recoge la llamada “deuda histórica” existente en relación con Extremadura, y que ya había sido objeto de “reconocimiento” en la disposición adicional segunda del viejo Estatuto de Autonomía extremeño de 1983, y de la que la Comunidad extremeña tan sólo ha recibido un anticipo a cuenta<sup>24</sup>), y segunda (que impone al Estado la obligación de realizar, junto a las inversiones ordinarias, inversiones complementarias “como mínimo equivalentes al 1% del producto interior bruto regional”, “cada año y por un período de siete”, con el objetivo de “acelerar el proceso de convergencia de la región con el conjunto nacional”).

### *La reforma del Estatuto (Título VII)*

La reforma del Estatuto extremeño se rige en la actualidad por el art. 91 del nuevo texto estatutario, que, como peculiaridad, prevé que la Ley Orgánica de aprobación definitiva de la reforma estatutaria incluirá la autorización del Estado para que la Junta de Extremadura pueda convocar referéndum de ratificación en un plazo de seis meses desde la votación final en las Cortes Generales, si así lo acuerda previamente la Asamblea con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros.

### **Extremadura y la cuestión del agua: el resultado de la impugnación ante el Tribunal Constitucional de los Estatutos de Autonomía de Andalucía y de Castilla y León**

De manera coherente con su sentido de Estado, el Consejo de Gobierno extremeño (siguiendo la tesis sostenida por el Consejo Consultivo autonómico en sus correspondientes dictámenes) interpuso en los años 2007 y 2008 sendos

---

24. Precisa el apartado 3 de la reseñada disposición adicional primera del nuevo texto estatutario que, en el caso de que, a la fecha de aprobación del nuevo Estatuto, no hayan sido determinadas y canceladas en su totalidad las cuantías económicas correspondientes a la deuda histórica, la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales “establecerá, en el plazo de dieciocho meses, los criterios, alcance y cuantía” que conduzcan a la cancelación definitiva de las mismas. “En este supuesto, la aplicación de los acuerdos adoptados se realizará en un plazo de tres años a partir de la entrada en vigor del presente Estatuto”, siendo en todo caso posible el pago de anticipos a cuenta por parte del Estado a la Comunidad Autónoma de Extremadura (apartado 4).



recursos de inconstitucionalidad contra el art. 51 (y otros preceptos concordantes) del Estatuto de Autonomía para Andalucía de 2007 y contra el art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, también de 2007, que atribuyen, respectivamente, competencias a Andalucía “sobre las aguas de la cuenca del Guadalquivir que transcurren por su territorio y no afectan a otra Comunidad Autónoma”, y a Castilla y León “en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos de las aguas de la cuenca del Duero que tengan su nacimiento en Castilla y León y deriven a Portugal sin atravesar ninguna otra Comunidad Autónoma”.

La finalidad última de ambos recursos es la defensa de las competencias que el art. 149.1.22 de la Constitución atribuye al Estado de manera exclusiva sobre la “legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma”. En estos recursos, en definitiva, no se defienden tanto competencias extremeñas, cuanto estatales, sobre un bien tan trascendental para el conjunto de España, como es el agua.

El Gobierno extremeño defiende su legitimación para recurrir indicando el carácter supracomunitario tanto de las cuencas hidrográficas del Guadalquivir como del Duero, pues el ámbito territorial de ambas se extiende a la Comunidad Autónoma de Extremadura, y subrayando, asimismo, el perjuicio que causan las normas recurridas a la propia autonomía de la Comunidad recurrente. El TC acepta la legitimación de la recurrente, afirmando que en estos casos no se recurre “en defensa de una competencia ajena, sino, más precisamente, que lo hace en defensa de un orden de distribución de competencias que, a su juicio, somete las aguas de la cuenca a la que pertenecen dieciocho municipios extremeños a la competencia exclusiva del Estado central, excluyendo, por tanto, la posibilidad de que cualquier Comunidad Autónoma, también la de Extremadura, se atribuya determinadas competencias sobre las mismas” (STC 30/2011, de 16 de marzo, FJ 3)<sup>25</sup>.

Sobre el fondo de la cuestión planteada por el Gobierno extremeño, el Alto Tribunal considera que los preceptos estatutarios impugnados son inconstitucionales tanto material como formalmente. En efecto, desde una perspectiva sustantiva, y partiendo de la doctrina sentada a partir de la STC 227/1988, de 29 de noviembre, concluye el TC que los preceptos impugnados deben reputarse inconstitucionales y nulos porque, al compartimentar el régimen jurídico y la administración de las aguas pertenecientes a una misma cuenca hidrográfica supracomunitaria, como son la del Guadalquivir y la del Duero, el art. 51 del

---

25. Prosigue el TC en la citada resolución, diciendo que: “No parece discutible el legítimo interés de la Comunidad Autónoma de Extremadura en que, de no poder ser ella misma la competente para la entera disciplina del régimen de aquellas aguas, no lo sea la Comunidad Autónoma de Andalucía, sino únicamente el Estado central y, en la medida en que así resulte del criterio territorial adoptado por el legislador de aguas, la propia Comunidad Autónoma extremeña en el margen que para el ejercicio de competencias autonómicas permita el ejercicio de las que primeramente correspondan al Estado” (FJ 3). Véase, asimismo, el FJ 2 de la STC 32/2011, de 17 de marzo, en relación con la cuenca hidrográfica del Duero, y la impugnación del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

Estatuto andaluz y el art. 75.1 del castellano-leonés vulneran el art. 149.1.22 de la Constitución<sup>26</sup>. Desde un punto de vista formal, un Estatuto de Autonomía no es un tipo de norma que pueda servir para concretar con respecto de una determinada Comunidad Autónoma el criterio territorial de delimitación de las competencias que el art. 149.1.22 de la Constitución reserva al Estado, y que son desplegadas por esta Administración Territorial mediante la vigente legislación estatal en materia de aguas, impidiendo que esta última normativa cumpla con “la función integradora y de reducción a la unidad que le(s) es propia”<sup>27</sup>.

El TC rechaza, por último, que sea posible una interpretación conforme de los preceptos estatutarios impugnados con el art. 149.1.22 de la Constitución, dada “la inequívoca inconstitucionalidad material y formal” de los mismos, en la medida en que establecen “un criterio fragmentador de la gestión de una cuenca hidrográfica intercomunitaria para asumir competencias que corresponden al Estado, a lo que se une la inadecuación formal del Estatuto de Autonomía para la concreción del criterio territorial de delimitación de las competencias reservadas al Estado por dicho precepto constitucional [esto es, por el art. 149.1.22 de la Constitución]”<sup>28</sup>.

## Actividad legislativa, reglamentaria y administrativa

### *La normativa autonómica con rango legal*

La actividad legislativa de la Asamblea de Extremadura se ha visto reducida sensiblemente con respecto al año anterior. Y es que, si en el año 2010 se aprobaron veinte leyes, durante el 2011 han visto la luz tan sólo nueve. Todas ellas aprobadas antes de las elecciones autonómicas de mayo. Esta misma reducción de la labor normativa del Parlamento autonómico se ha producido tradicionalmente todos los años en los que ha habido comicios regionales.

Las Leyes extremeñas del presente año pueden agruparse en torno a dos pilares básicos: el económico y el social. Las normas legales de naturaleza eminentemente económica son cinco, afectando (ordenadas cronológicamente) a los siguientes ámbitos: cajas de ahorro<sup>29</sup>, turismo<sup>30</sup>, agricultura<sup>31</sup>, subvenciones<sup>32</sup> y suelo<sup>33</sup>. Las cuatro normas de carácter social se refieren, sucesivamente, al patri-

26. Véanse los FF.JJ. 6 de las citadas SSTC 30/2011 y 32/2011.

27. Ténganse presentes los FF.JJ. 8 y 7, respectivamente, de las referidas SSTC 30/2011 y 32/2011.

28. Véanse los FF.JJ. 11 y 9, respectivamente, de las meritadas SSTC 30/2011 y 32/2011.

29. Ley 1/2011, de 31 de enero, de modificación de la Ley 8/1994, de 23 de diciembre, de Cajas de Ahorros de Extremadura.

30. Ley 2/2011, de 31 de enero, de desarrollo y modernización del turismo de Extremadura.

31. Ley 5/2011, de 7 de marzo, de creación de órganos consultivos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura en el ámbito agrario y agroalimentario.

32. Ley 6/2011, de 23 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

33. Ley 9/2011, de 29 de marzo, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.

monio histórico y cultural<sup>34</sup>, a la educación<sup>35</sup>, a la salud pública<sup>36</sup> y a la igualdad de sexos<sup>37</sup>.

Con independencia de estas leyes formales, y por primera vez en la historia de la Extremadura autonómica, el Ejecutivo regional ha aprobado, haciendo uso de las previsiones contenidas en el art. 33 del nuevo Estatuto de Autonomía de 2011, un Decreto-ley, destinado a la modificación de la Ley de Sociedades Cooperativas de Extremadura<sup>38</sup>.

### *Actividad reglamentaria y administrativa de la Junta de Extremadura y de su Presidente*

#### *Decretos del Presidente de la Junta de Extremadura*

Durante el año 2011 se ha dictado una veintena larga de Decretos por parte del Presidente de la Junta de Extremadura.

Mediante los Decretos del Presidente se han adoptado tanto actos administrativos como normas reglamentarias. Entre los actos administrativos así adoptados numéricamente destacan los relativos a los ceses de los integrantes del gobierno saliente del PSOE y a los nombramientos de los miembros del nuevo ejecutivo popular. Las normas reglamentarias se centran en el funcionamiento institucional y, en particular, en la estructura y organización del nuevo gobierno autonómico<sup>39</sup>.

#### *Decretos de la Junta de Extremadura*

A lo largo del año analizado se han dictado algo más de trescientos Decretos (en concreto, 305<sup>40</sup>) por el Gobierno extremeño en pleno, sumando los dictados por el anterior Gobierno socialista (con un total de 103), y los del nuevo ejecutivo (que ascienden a 202).

---

34. Ley 3/2011, de 17 de febrero, de modificación parcial de la Ley 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura.

35. Ley 4/2011, de 7 de marzo, de Educación de Extremadura.

36. Ley 7/2011, de 23 de marzo, de Salud Pública de Extremadura.

37. Ley 8/2011, de 23 de marzo, de Igualdad entre Mujeres y Hombres y contra la Violencia de Género en Extremadura.

38. Decreto-ley 1/2011, de 11 de noviembre, por el que se modifica la Ley 2/1998, de 26 de marzo, de Sociedades Cooperativas de Extremadura.

39. Con este punto de partida, puede destacarse que el anterior Presidente, don Guillermo Fernández Vara, suscribió cuatro Decretos (relativos a atribuciones de competencias, convocatoria de elecciones autonómicas, convocatoria de la sesión constitutiva de la Asamblea de Extremadura, cese de un consejero); mientras que don José Antonio Monago Terraza, nuevo Presidente de la Junta desde el día 8 de julio de 2011, ha suscrito veinte (referidos, esencialmente, a la reestructuración de la Junta de Extremadura y al cese de los antiguos consejeros y nombramiento de los nuevos, con la excepción de uno que se sale de la tónica de la organización administrativa, relativo a la convocatoria de juegos deportivos en Extremadura).

40. Este es el número de Decretos con fecha de 2011 publicados en el DOE a 30 de diciembre de 2011, último día de publicación de este diario oficial del año.

Igual que en el caso del Presidente, mediante los Decretos de la Junta se han aprobado tanto actos administrativos como normas reglamentarias<sup>41</sup>.

### **Acción exterior**

El nuevo Gobierno extremeño resultante de las elecciones regionales celebradas en el mes de mayo ha señalado como principales líneas estratégicas de la acción exterior de Extremadura la presencia activa en las instituciones y organismos de la Unión Europea (UE) y en otras organizaciones europeas de ámbito no comunitario, la intensificación de las relaciones con Portugal, especialmente en el contexto de la eurorregión Alentejo-Centro-Extremadura (EUROACE), la cooperación internacional al desarrollo y el reforzamiento de la proyección exterior y de la imagen de Extremadura en el mundo. Estas líneas de actuación suponen el afianzamiento en Extremadura de una política exterior estable y duradera, no sujeta a grandes vaivenes políticos, algo que resulta axiomático en materia de relaciones internacionales.

---

41. La temática que abordan los Decretos puede cifrarse, sin el menor ánimo de exhaustividad, en la siguiente: organización administrativa (este año se han publicado los diferentes Decretos reguladores de la estructura orgánica básica general de la Junta de Extremadura, así como de las estructuras orgánicas específicas de la Presidencia y de cada una de las siete Consejerías que conforman el nuevo gobierno autonómico); ceses y nombramientos de altos cargos de la Junta de Extremadura (que es el ámbito cualitativamente más importante este año debido al vuelco producido en las elecciones autonómicas extremeñas y su traducción en un gobierno de nuevo color político); subvenciones y otros tipos de ayudas públicas (que es, sin duda ninguna, en los años en los que no hay elecciones el ámbito cuantitativamente más importante—este año ocuparía el segundo lugar—, y, dentro de esta categoría, son las agrarias, a su vez, las más numerosas); declaración de determinados bienes como “bienes de interés cultural”; educación en sus distintos niveles (jornada escolar, actividades formativas complementarias, premios en el ámbito educativo, creación de centros docentes, ciclos formativos, idiomas, implantación de programas oficiales de posgrado en la Universidad de Extremadura, precios públicos en el ámbito universitario); protección del medio ambiente (especies arbóreas, planes de ordenación de recursos naturales, residuos, montes, caza, pesca, evaluación ambiental); sanidad y dependencia (ordenación del sistema de formación sanitaria, personal estatutario, productos sanitarios, atención sociosanitaria, reproducción asistida, sanidad animal); estadística; patrimonio público; juego; empleo público y privado; días festivos; elecciones; ciudadanos extremeños en el exterior; cajas de ahorro; deportes y ocio; régimen local; expropiaciones; agricultura (producción vitivinícola, denominaciones de origen); ganadería; desarrollo rural; urbanismo y ordenación del territorio; vivienda; instalaciones eléctricas; o concesión de la Medalla de Extremadura.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total de Diputados: 65

Composición por Grupos a día 1 de enero de 2011 (VII Legislatura):

*Grupo Parlamentario Socialista (PSOE-Regionalistas): 38*

*Grupo Parlamentario Popular (PP-EU): 27*

Composición de la Mesa de la Cámara:

Presidencia: D. Juan Ramón Ferreira Díaz (PSOE-Regionalistas)

Vicepresidencia Primera: D. Luciano Fernández Gómez (PSOE-Regionalistas)

Vicepresidencia Segunda: D. Laureano León Rodríguez (PP-EU)

Secretaría Primera: D<sup>a</sup>. Emilia Guijarro Gonzalo (PSOE-Regionalistas)

Secretaría Segunda: D. Tomás Martín Tamayo (PP-EU)

La Asamblea de Extremadura fue disuelta, y se convocaron elecciones al Parlamento autonómico para el día 22 de mayo de 2011, conforme a las previsiones legales y estatutarias, mediante el Decreto del Presidente 2/2011, de 28 de marzo (DOE nº. 61, de 29 de marzo de 2011).

Composición por Grupos a 31 de diciembre de 2011 (VIII Legislatura):

*Grupo Parlamentario Popular (PP-EU): 32*

*Grupo Parlamentario Socialista (PSOE-Regionalistas): 30*

*Grupo Parlamentario de IU (IU-V-SIEX): 3*

Composición de la Mesa, tras la inauguración de la VIII Legislatura:

Presidencia: D. Fernando Jesús Manzano Pedrera (PP-EU)

Vicepresidencia Primera: D<sup>a</sup>. Consuelo de Fátima Rodríguez Píriz (PP-EU)

Vicepresidencia Segunda: D. Juan Ramón Ferreira Díaz (PSOE-Regionalistas)

Secretaría Primera: D. Alejandro Nogales Hernández (IU-V-SIEX)

Secretaría Segunda: D<sup>a</sup>. Ana Belén Fernández González (PSOE-Regionalistas)

### Estructura del Gobierno

Composición del Gobierno a día 1 de enero de 2011 (VII Legislatura):

Presidente: D. Guillermo Fernández Vara (PSOE-Regionalistas)

Vicepresidencia Primera y Portavocía: D<sup>a</sup>. María Dolores Pallero Espadero (PSOE-Regionalistas)

Vicepresidencia Segunda y Consejería de Industria, Comercio e Innovación: D<sup>a</sup>. María Dolores Aguilar Seco (PSOE-Regionalistas)

*Consejería de Administración Pública y Hacienda:* D. Ángel Franco Rubio (PSOE-Regionalistas)

*Consejería de Fomento:* D. José Luis Quintana Álvarez (PSOE-Regionalistas)

*Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente:* D. José Luis Navarro Ribera (Independiente)

*Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural:* D. José María Vázquez García (PSOE-Regionalistas)

*Consejería de Igualdad y Empleo:* D<sup>a</sup>. Pilar Lucio Carrasco (PSOE-Regionalistas)

*Consejería de Educación:* D<sup>a</sup>. Eva María Pérez López (PSOE-Regionalistas)

*Consejería de Sanidad y Dependencia:* D<sup>a</sup>. María Jesús Mejuto Carril (Independiente)

*Consejería de Cultura y Turismo:* D<sup>a</sup>. Manuela Holgado Flores (PSOE-Regionalistas)

*Consejería de los Jóvenes y el Deporte:* D. Carlos Javier Rodríguez Jiménez (PSOE-Regionalistas)

Composición del Gobierno a día 31 de diciembre de 2011 (VIII Legislatura):

Presidente: D. José Antonio Monago Terraza (PP-EU)

Vicepresidencia, Portavocía y Consejería de Empleo, Empresa e Innovación: D<sup>a</sup>. Cristina Elena Teniente Sánchez (PP-EU)

*Consejería de Administración Pública:* D. Pedro Tomás Nevado-Batalla Moreno (PP-EU)

*Consejería de Economía y Hacienda:* D. Antonio Fernández Fernández (Independiente)

*Consejería de Fomento, Vivienda, Ordenación del Territorio y Turismo:* D. Víctor Gerardo del Moral Agúndez (PP-EU)

*Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía:* D. José Antonio Echávarri Lomo (PP-EU)

*Consejería de Educación y Cultura:* D<sup>a</sup>. Trinidad Nogales Basarrate (Independiente)

*Consejería de Salud y Política Social:* D<sup>a</sup>. Jerónima Sayagués Prieto (Independiente)

## Tipo de Gobierno

A día 1 de enero de 2011 (VII Legislatura):

*Por apoyo parlamentario:* Mayoritario (mayoría absoluta)

*Partidos y número de diputados que lo apoyan:* PSOE-Regionalistas, con 38 diputados

*Composición del gobierno:* Homogéneo (PSOE-Regionalistas)

A día 31 de diciembre de 2011 (VIII Legislatura):

*Por apoyo parlamentario:* Minoritario (mayoría simple)

*Partidos y número de diputados que lo apoyan:* PP-EU, con 32 diputados

*Composición del gobierno:* Homogéneo (PP-EU)

## Cambios en el Gobierno

Tras el vuelco electoral producido en las elecciones autonómicas de mayo de 2011, el Ejecutivo autonómico ha sufrido un cambio absoluto en su estructura y en su composición. En efecto, la Presidencia de la Junta ha pasado de manos socialistas a manos del presidente del PP de Extremadura, don José Antonio Monago Terraza, que ha procedido a una renovación absoluta de la Junta de Extremadura, cuyo número de Consejerías se ha visto reducido de once (en el último ejecutivo del PSOE) a un total de siete, ocupadas por cuatro militantes del PP-EU y por tres independientes.

## Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

El día 7 de julio, el Pleno de la Asamblea legislativa eligió como Presidente de la Junta de Extremadura y de la Comunidad Autónoma, por mayoría simple en segunda votación, con 32 votos a favor, 30 en contra y 3 abstenciones, al candidato del PP-EU, don José Antonio Monago Terraza.

**Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas**

	VII Legislatura	VIII Legislatura
<b>Iniciativas legislativas aprobadas</b>		
Proyectos de Ley	6	0
Propuestas de Ley	3	0
Decreto-Ley	0	1
<b>Iniciativas de orientación</b>		
Debates Monográficos sustanciados	2	0
Comparecencias de la Junta		
Del Presidente informadas	0	1
A petición de los miembros de la cámara informadas		
En Pleno	2	4
En Comisión	2	0
A petición propia informadas		
En Pleno	0	0
En Comisión	1	14
Planes y Programas de la Junta sustanciados	0	1
<b>Iniciativas de Impulso</b>		
Propuestas de impulso aprobadas		
En Pleno	5	4
En Comisión	0	4
Propuestas de pronunciamiento aprobadas		
En Pleno	4	7
En Comisión	0	0
<b>Iniciativas de Control</b>		
Interpelaciones sustanciadas	4	8
Mociones aprobadas	0	2
Preguntas orales con respuesta		
Al Presidente	2	7
En Pleno	1	32
En Comisión	34	43
Preguntas escritas con respuestas	73	438
Solicitudes de información a la Junta informadas	71	27
Control a empresas públicas sustanciadas		
En Comisión	1	2
Informes de la Junta por prescripción legal		
Toma de conocimiento	8	2



## Creación de comisión no permanente de investigación

El Pleno de la Asamblea de Extremadura, en sesión celebrada el día 23 de noviembre de 2011, acordó aprobar, por unanimidad, la creación de una comisión no permanente de investigación, para el esclarecimiento de los hechos por los cuales la Fiscalía del TSJ de Extremadura ha decidido abrir una investigación contra el Consorcio FEVAL, y por los que la Brigada de Blanqueo de Capitales del Ministerio de Interior ha decidido su intervención, formulada por el Grupo Parlamentario Popular-Extremadura Unida (PP-EU), representante de al menos la quinta parte de los miembros de la Cámara, al amparo de lo dispuesto en el art. 106 del Reglamento.

## Declaraciones Institucionales

– Declaración Institucional de la Asamblea de Extremadura con motivo del Día Internacional del Pueblo Gitano (08/04/2011).

– Declaración Institucional sobre el corredor ferroviario SINES-BADAJOS-FRANCIA (21/07/2011).

– Declaración Institucional en repulsa ante los casos de Violencia de Género ocurridos en Extremadura en los últimos días (01/09/2011).

– Declaración Institucional con motivo de las declaraciones efectuadas por D. Josep Antoni Duran i Lleida sobre los trabajadores agrícolas que son perceptores del sistema de protección agrario al desempleo (13/10/2011).

– Declaración institucional de repulsa contra la Violencia de Género (23/11/2011).

## Reformas del Reglamento de la Asamblea de Extremadura

El 10 de marzo de 2011 se aprobó una reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura (BOAE nº 533, de 15 de marzo de 2011). Se incluye un nuevo apartado en el art. 115 creando, en sede parlamentaria, una Oficina de Control Presupuestario.

## Reforma del Estatuto de Autonomía

La Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, fue aprobada el día 19 de enero de 2011 por el Pleno del Senado (DOE nº 1(extra), de 29 de enero, y BOE nº 25, de 29 de enero).

### Instituciones similares al Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo

La regulación del *Consejo Consultivo de Extremadura* ha pasado a estar presidida por los arts. 44, 45 y 65.3 del nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura de 2011<sup>42</sup>. Su labor durante el año 2011 queda reflejada en los datos recogidos a continuación.

#### Resumen del ejercicio 2011

Tipo de asuntos/Expedientes	A resolver		Resueltos		Pdtes.
	Pdtes. 2010	Registra-dos	Por Inad-misión	Por Dic-tamen	2011
<b>De responsabilidad patrimonial</b>	<b>36</b>	<b>534</b>	<b>10</b>	<b>511</b>	<b>49</b>
Asistencia sanitaria	1	67	1	56	11
Especies cinegéticas	20	174	2	175	17
Especies no cinegéticas	5	42	0	38	9
Accidente Escolar	0	96	0	96	0
Otros asuntos	4	60	6	51	7
Empleados públicos	2	9	0	9	2
Estado de la vía pública	4	86	1	86	3
<b>De no responsabilidad patrimonial</b>	<b>14</b>	<b>122</b>	<b>20</b>	<b>111</b>	<b>5</b>
Revisión de oficio y Recurso de Revisión	1	37	8	28	2
Contratos y concesiones administrativas	4	28	6	24	2
Planes e instrumentos urbanísticos	1	11	0	12	0
Facultativo y otros	1	8	4	4	1
Disposición con rango legal	1	3	2	2	0
Disposición general reglamentaria	4	22	0	26	0
Convenio o Acuerdo autonómico	0	11	0	11	0
Asuntos Constitucionales	0	1	0	1	0
Régimen local	2	1	0	3	0
<b>Subtotal</b>	<b>50</b>	<b>656</b>	<b>30</b>	<b>622</b>	
<b>TOTAL</b>		<b>706</b>		<b>652</b>	<b>54</b>

El *Consejo Económico y Social de Extremadura* ha visto reconocida su existencia a nivel estatutario por primera vez en el art. 47 del Estatuto de 2011. Pero,

42. Además de por estos preceptos estatutarios, este órgano se rige en la actualidad por la Ley de la Asamblea de Extremadura 16/2001, de 14 de diciembre, modificada mínimamente por la Ley autonómica 3/2007, de 19 de abril, promulgadas ambas al amparo de la anterior normativa estatutaria.

aunque en el viejo Estatuto de 1983 no se contemplaba esta figura, se procedió a su creación por la Ley de la Asamblea de Extremadura 3/1991, de 25 de abril<sup>43</sup>. Esta institución ha emitido durante el año 2011 dos dictámenes, además de aprobar la Memoria sobre la situación socioeconómica de la Comunidad Autónoma de Extremadura correspondiente a 2010. El primero de estos dos dictámenes (Dictamen 1/2011) ha tenido por objeto el análisis del Anteproyecto de Ley por el que se establece un marco de financiación estable para la Universidad de Extremadura, mientras que el segundo (Dictamen 2/2011) ha versado sobre el Anteproyecto de Ley de Vías Pecuarias de Extremadura.

La existencia de un *Consejo de Cuentas* está prevista por el art. 46 del nuevo texto estatutario, aunque todavía no ha sido creado.

El *Personero del Común* está destinado a ser la figura homóloga al Defensor del Pueblo a nivel extremeño. Su existencia ha sido prevista por el art. 48 del nuevo Estatuto de Autonomía de 2011, pero esta institución no ha sido creada todavía.

---

43. Esta norma legal ha sido ligeramente modificada por la Ley autonómica 7/1996, de 24 de octubre, y por la Ley autonómica 10/1998, de 26 de junio.

### **Introducción: líneas generales**

Como todo año en que se celebran elecciones, 2011 ha estado marcado decisivamente, en Galicia, como en el resto del país, por los comicios municipales de 22 de mayo y por los generales de 20 de noviembre. Las fechas respectivas de una y otra convocatoria electoral (a mediados de año, la primera; y a finales, la segunda) han determinado, además, que la dinámica de competición entre partidos, que según es bien sabido las elecciones intensifican, haya dominado una buena parte de los acontecimientos de la política autonómica. Por lo demás, el desarrollo de la vida interna partidista a lo largo del período objeto de esta valoración resulta también incomprensible sin tener a la vista los resultados de las elecciones legislativas y locales, en las que el partido que gobierna la autonomía saldrá claramente fortalecido y los dos de la oposición debilitados. El año 2011 ha tenido, sin duda, una significación especial, por ser el del 30 aniversario de la puesta en marcha del parlamento regional, tras las primeras elecciones autonómicas celebradas el 20 de octubre de 1981. Además de para las celebraciones de rigor, esa fecha señalada ha servido para constatar el gran camino recorrido en tres décadas tan sólo, en las que Galicia conocería una de las mayores transformaciones no sólo políticas, sino sociales y económicas de su historia. La descentralización, el aumento del nivel de vida, los avances en la educación, la superación de desigualdades individuales y territoriales, y la mejora de las infraestructuras y servicios, no será sólo imputable a la autonomía, aunque, según lo demuestran todos los estudios de opinión, los ciudadanos gallegos relacionan también esas mejoras de muy diferente tipo con las ventajas derivadas de la existencia de autogobierno regional. Por lo demás, la vida autonómica ha tenido en el parlamento regional a uno de sus protagonistas principales, como lo demuestran no sólo los importantes debates allí celebrados sobre las más diversas cuestiones políticas, económicas y sociales, sino también la labor legislativa llevada a cabo por la cámara. Esa actividad se verá complementada con la acción normativa de la Xunta, que se ha mantenido dentro de los parámetros que viene siendo habituales.

### **El ejercicio de las competencias legislativas**

El parlamento de Galicia ha sacado adelante 14 leyes durante el año 2011, dos menos que las aprobadas a lo largo de 2010 –período que, con un total de

16 leyes, resultó muy fructífero desde el punto de vista legislativo—, pero cuatro menos que las diez salidas del parlamento gallego durante el primer año de la actual legislatura. De todos modos, y como se verá, de las 14 leyes aprobadas en 2011 tan sólo 12 se publicaron oficialmente antes del 31 de diciembre de ese año, por lo que siguiendo la sistemática de este *Informe Comunidades Autónomas*, tan sólo esa docena de normas serán analizadas seguidamente. Además de todas esas disposiciones, entre las normas con fuerza de ley debe mencionarse el Decreto legislativo 1/2011, de 28 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de tributos cedidos por el Estado (*DOG* núm. 201, de 20 de octubre de 2011).

Como es habitual no serán objeto aquí de un tratamiento específico la Ley 11/2011, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2012 y la Ley 12/2011, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, norma de acompañamiento que contiene diversas medidas de carácter fiscal (tributos cedidos y tributos propios) y administrativo: régimen financiero y presupuestario, subvenciones, juego, medio ambiente, ordenación farmacéutica y salud. Las demás normas pueden ser agrupadas en dos grandes apartados, el primero dividido, a su vez, en dos subapartados: por un lado, las leyes reguladoras del sector público gallego (grupo dentro del cual deben incluirse las normas de naturaleza presupuestaria y patrimonial); y, por otro lado, diversas leyes sectoriales de naturaleza social.

a) La mitad de las doce leyes que estudiaremos a continuación se refieren a esferas de actividad que, de un modo u otro, pueden incluirse en lo que hemos llamado *disciplina del sector público gallego*. De esas seis leyes, cuatro tienen además un *contenido presupuestario o patrimonial*. Conforman, así, este último subgrupo, además de la Ley de Presupuestos para 2012 y la Ley de acompañamiento a la de Presupuestos (Leyes 11 y 12/2011, ambas de 26 de diciembre), ya referidas, las Leyes 2/2011, de 16 de junio, de disciplina presupuestaria y sostenibilidad financiera y 5/2011, de 30 de septiembre, del patrimonio de la Comunidad Autónoma de Galicia.

La primera de esas normas, la Ley 2/2011, reguladora de la disciplina presupuestaria y la sostenibilidad financiera, cuya finalidad primordial es la de establecer un marco normativo que permita garantizar la sostenibilidad financiera a largo plazo de las finanzas públicas de la Comunidad Autónoma de Galicia, debe enmarcarse en el contexto de la profunda crisis que atraviesa las economías occidentales y, más en concreto, en el marco de los problemas que esa crisis ha generado para las haciendas públicas, que han visto disminuir sus ingresos tributarios de forma palpable, lo que ha dado lugar a un serio déficit fiscal, tanto en la hacienda estatal como en la haciendas autonómicas. La ley, aprobada sobre la base de los títulos competenciales reconocidos en los arts. 27.1 y 30.1 del Estatuto de Autonomía de Galicia, fija los principios que regirán la actividad financiera de la Comunidad Autónoma, principios que tienen por finalidad orientar la evolución de las finanzas públicas autonómicas en función de una planificación que respete el crecimiento tendencial a largo plazo y haga posible garantizar el funcionamiento de los servicios públicos básicos sin renunciar al empleo de políticas fiscales expansivas que estimulen la demanda agregada en

años de recesión. El principio de estabilidad presupuestaria es el corolario de ese objetivo. Así las cosas, el principio de plurianualidad implicará la elaboración de escenarios presupuestarios plurianuales que permitan tener una visión a medio plazo de la posible evolución de las finanzas autonómicas a los gestores de gasto y a los ciudadanos, evolución que debe garantizar el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria de cada ejercicio. El principio de transparencia debe implicar que cualquier agente interesado en las finanzas públicas autonómicas pueda encontrar información sobre el conjunto de las operaciones financieras de todas las entidades recogidas en el ámbito de aplicación, de manera que le permita realizar una valoración veraz del estado de las finanzas autonómicas. Y el principio de eficiencia en la asignación y empleo de los recursos públicos intentará, en fin, incorporar la preocupación por la vertiente financiera en todas las decisiones a tomar en el terreno de la administración autonómica, de manera que se consolide la cultura de impulsar la opción más eficiente y se garantice el pleno cumplimiento de los principios constitucionales de eficacia, economía y eficiencia en la aplicación del gasto público. Para garantizar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, la ley establece pautas de gestión que faciliten el cumplimiento del objetivo de estabilidad. Así, por ejemplo, no se permitirá la realización de modificaciones presupuestarias que supongan déficit, excepción hecha de las incorporaciones de fondos finalistas previamente recaudados. Respecto a las reglas fiscales, éstas constituyen, junto con el techo de gasto y la programación plurianual, el eje de esta reforma. Se recogen tres reglas de disciplina fiscal que intentan garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas a medio plazo, la obligación de financiar gasto corriente con ingreso corriente y que la deuda pública autonómica mantenga un nivel prudente y una evolución estable a lo largo del ciclo. Para conseguir este último objetivo, se limita el crecimiento del gasto en la fase expansiva del ciclo a una tasa equivalente a la del crecimiento del PIB nominal, y se obliga a dedicar posibles mayores recaudaciones coyunturales a reducir la deuda generada en las fases recesivas del ciclo. Por último, se recoge la materialización de las medidas de transparencia financiera, respecto de todas las entidades y todas las fases del circuito financiero, y se da cuenta al parlamento del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

La Ley 5/2011, del patrimonio de la Comunidad Autónoma de Galicia, que deroga la 3/1985, de 12 de abril, sobre la misma materia, se dirige a regular el régimen jurídico de los bienes y derechos que integran el patrimonio de la Comunidad gallega. Por ello, lo primero que hace la norma es fijar los bienes que lo conforman, de un lado, el patrimonio de la Administración general de la Comunidad Autónoma y, de otro, el de las entidades públicas instrumentales que se integran en el sector público autonómico, salvo el de los consorcios autonómicos. Ello significa, en consecuencia que la norma será aplicable a la Administración general de la Comunidad Autónoma; a las entidades públicas instrumentales integrantes del sector público autonómico; a las sociedades mercantiles públicas autonómicas y a las sociedades reguladas en el art. 102.2 de la Ley 16/2010, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público autonómico; y, por último, a las entidades locales de Galicia, en los términos previstos en la disposición adicional segunda. La norma deter-

mina que el patrimonio de la Comunidad Autónoma gallega está constituido por el conjunto de los bienes y derechos de titularidad de la Administración general de la Comunidad y de las entidades públicas instrumentales, cualquiera que sea su naturaleza y el título de su adquisición o aquel en virtud del cual le hayan sido atribuidos y que no se entenderán incluidos en el patrimonio de la Comunidad, a los solos efectos de la ley, el dinero y demás recursos financieros de su Hacienda ni, en caso de las entidades públicas instrumentales, los recursos que constituyen su tesorería. Por otro lado, los bienes y derechos integrantes del patrimonio de la Comunidad se clasifican en dos tipos diferentes: demaniales (o de dominio público) y patrimoniales. A este respecto, se definen como bienes y derechos de dominio público los que, integrando el patrimonio de la Comunidad Autónoma se encontrasen afectados al uso general o a la prestación de servicios públicos de su competencia, así como aquellos a los que una ley otorgue expresamente el carácter de demaniales. Igualmente lo serán los inmuebles de titularidad de la Administración general de la Comunidad y de las entidades públicas instrumentales en que se alojen los servicios, oficinas o dependencias de sus órganos o de los órganos estatutarios de la Comunidad Autónoma. Por su parte se declaran bienes y derechos patrimoniales los que, siendo de titularidad de la Comunidad no tuviesen el carácter de demaniales, teniendo la consideración de patrimoniales los derechos de arrendamiento y otros de carácter personal; los valores y títulos representativos de acciones y participaciones en el capital de sociedades mercantiles o de obligaciones emitidas por estas, así como contratos de futuros y opciones con un activo subyacente constituido por acciones o participaciones en sociedades mercantiles; los derechos de propiedad incorporal; y, por último, los derechos de cualquier naturaleza que se deriven de la titularidad de bienes y derechos patrimoniales.

Pero, junto a esas dos normas de clara naturaleza económica, forman también parte del primer grupo de disposiciones relativas a la disciplina del sector público las Leyes 1/2011, de 28 de febrero, reguladora del Consejo Gallego de la Competencia y 8/2011, de 9 de noviembre, del Plan gallego de estadística 2012-2016. La primera de ellas (que deroga la 6/2004, de 12 de julio, reguladora de los órganos de defensa de la competencia) es una ley, de naturaleza orgánica, por la que se procede a la creación del Consejo Gallego de la Competencia, como un organismo autónomo, adscrito a la Consejería de la Xunta competente en materia de hacienda, dotado de personalidad jurídica y presupuestos propios, con capacidad de obrar y plena independencia en el ejercicio de sus competencias. El Consejo Gallego tienen, según esta nueva ley, un primer objetivo esencial: el de fortalecer la independencia del órgano gallego encargado de defender la competencia y lograr la necesaria integración en un órgano único de los cometidos de instrucción y resolución de expedientes que en el pasado venían siendo desarrollados por el Servicio Gallego de Defensa de la Competencia y el Tribunal Gallego de Defensa de la Competencia, de modo que el esquema gallego se adapte al modelo prevalente a nivel europeo y español. La persecución de tal objetivo se plasma en la creación del Consejo Gallego de la Competencia, que es el nuevo órgano encargado de la defensa de la competencia, con capacidad para actuar en todo el territorio de la Comunidad Autónoma gallega. Debe destacarse el hecho de que la integración en una única institución de los dos organismos

antes citados se lleva a cabo respetando la separación funcional y orgánica de las actividades de instrucción y resolución de los expedientes sancionadores, salvaguardando la independencia de la fase de instrucción y la seguridad jurídica de las partes que puedan resultar afectadas. Junto al objetivo mencionado, con la creación del nuevo órgano objeto de su regulación la ley pretende, así mismo, reforzar, en la medida de lo posible, las funciones de la nueva institución gallega de defensa de la competencia, con la finalidad de obtener una eficaz persecución y sanción de las conductas contrarias a la libre competencia y un nivel adecuado de competencia efectiva en los mercados de el ámbito territorial gallego, en línea con las nuevas tendencias que están produciéndose a nivel europeo y estatal en esta materia. Entre esas nuevas funciones cabe destacar las referentes a la colaboración con el órgano estatal de defensa de la competencia en el control de concentraciones, el control de ayudas públicas, las actividades consultivas, la promoción de la competencia en los mercados gallegos, el asesoramiento al Gobierno gallego en materia de defensa de la competencia y, finalmente, el seguimiento de las repercusiones de la actuación de las administraciones públicas sobre la libre competencia.

La Ley 8/2011, de 9 de noviembre, del Plan gallego de estadística 2012-2016, que sustituye a la 16/2006, de 27 de diciembre, del Plan gallego de estadística 2007-2011, procede a la aprobación de un nuevo plan para el período indicado en su denominación, plan al que se considera un instrumento de planificación de la actividad estadística de la Comunidad Autónoma. La norma modifica, además, determinados preceptos de la Ley 9/1988, de 19 de julio, de estadística de Galicia. En cuanto a su objeto principal, el Plan gallego de estadística 2012-2016 constituye el marco de colaboración institucional entre las entidades que forman parte de la organización estadística de Galicia, así como de colaboración de aquellas con otras entidades públicas locales, autonómicas, estatales, europeas o internacionales. El Plan se estructura en tres títulos: en el preliminar se pormenorizan el objeto de la ley y su ámbito de aplicación. Los títulos I y II se corresponden con las dimensiones del plan, la planificación y la ordenación de la actividad estadística, respectivamente. El primer capítulo del título I agrupa los objetivos del plan y el segundo establece cómo se satisfacen mediante actuaciones programadas anualmente. El título II incluye cuatro capítulos sobre proyectos técnicos, recogida y cesión de la información estadística, colaboración institucional e inventario de actividades. En los anexos figuran la estructura temática del plan, la relación de las metas de información y el inventario inicial de actividades estadísticas.

b) Junto a las seis leyes mencionadas previamente, el parlamento de Galicia aprobó a lo largo del año 2011 otras tantas normas legislativas que se refieren a diversos sectores de actividad que tienen en común su indiscutible trascendencia social. Las analizaremos seguidamente en el mismo orden en que fueron publicadas en el *DOG*.

La primera de esas normas se refiere a una institución básica de la sociedad, que lo es más en un lugar como Galicia, con una población muy envejecida y una de las tasas de natalidad, y por tanto de crecimiento demográfico, más bajas



de España y de Europa. Se trata de la Ley 3/2011, de 30 de junio, de apoyo a la familia y a la convivencia de Galicia, que deroga la 3/1997, de 9 de junio, gallega de la familia, la infancia y la adolescencia. Partiendo del reconocimiento de la familia como estructura básica de la sociedad y ámbito natural de desarrollo de la persona, la nueva norma va dirigida a regular la obligación que los poderes públicos de la Comunidad Autónoma gallega tienen de apoyar y proteger a las familias y a sus miembros, y, en especial, a los niños y adolescentes. La disposición legislativa se estructura en un título preliminar y tres títulos más. El preliminar, que recoge disposiciones generales, fija el objeto, finalidad y ámbito de aplicación de la norma, los principios rectores en la materia (entre ellos el de transversalidad como principio motor que ha de guiar las actuaciones de los distintos órganos integrantes de la Xunta de Galicia para poder dotar a la ley de la necesaria efectividad), procede a crear el Consejo Gallego de la Familia y el Observatorio Gallego de la Familia y de la Infancia como órganos asesores y de participación, y prevé el desarrollo de planes integrales de apoyo a la familia y a la natalidad. El título I regula las disposiciones comunes a la familia; las normas aplicables a las familias que, por tener condiciones especiales, requieren un tratamiento más favorable y una especial consideración por parte de los poderes públicos (familias numerosas, familias monoparentales, familias con personas mayores a cargo, familias con personas con discapacidad a cargo, familias con personas dependientes a cargo y familias acogedoras); los principios de actuación y los ámbitos de protección de las personas mayores como pilar fundamental del núcleo familiar y como transmisoras de tradiciones, valores, conocimientos y experiencias, con un tratamiento propio desvinculado de las situaciones de dependencia; las políticas de fomento de la natalidad, en tanto que políticas públicas de estímulo a la maternidad, mediante el apoyo y protección a la mujer gestante, cualquiera que sea su circunstancia personal; la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, estableciendo medidas que permitan dicha conciliación, así como la implicación en términos de igualdad de los hombres y mujeres en el desarrollo de la familia y la corresponsabilidad de las tareas y obligaciones familiares; y el apoyo familiar y la mediación como medio para favorecer el fortalecimiento y la evolución de la familia y de sus miembros. El título II está dedicado a la infancia y la adolescencia desde una perspectiva global, al entender que la protección de una y otra que impone la Constitución a los poderes públicos no solo alcanza las situaciones en las que ha de intervenir la administración por mandato legal, sino también el desarrollo de políticas de bienestar que favorezcan y garanticen al conjunto de los menores un nivel de vida digno. Esta perspectiva global implica asumir que la responsabilidad de la atención a los niños y adolescentes recae en primer lugar en los padres, madres o tutores, pero también en las administraciones públicas y en la sociedad en general. Por ello el legislador considera necesario positivar de manera clara y explícita las obligaciones que vinculan a todos los poderes públicos, asociaciones y entidades que lleven a cabo actividades dirigidas a la población infantil o que afecten a los padres y madres, las familias o la sociedad en general. Y así, dicho título II, tras fijar diversos principios generales (entre otros, el de primacía del interés de las personas menores sobre cualquier otro interés o actuación al ser de los miembros más vulnerables de la familia) regula los derechos de especial protección de la infancia y la adolescencia, además de sus deberes; establece

medidas de protección al respecto, previniendo las actuaciones de los poderes públicos ante las situaciones de riesgo y desamparo mediante actuaciones como el apoyo a la familia, la tutela, la asunción de la guarda del menor y la adopción, dedicando a cada una de ellas una subsección específica; fija las actuaciones en materia de reeducación de personas menores infractoras responsables penalmente en virtud de lo establecido en la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores; disciplina las actuaciones en materia de atención especializada de los niños y adolescentes; y establece el régimen aplicable a las instituciones, entidades y centros de atención a los menores. Finalmente, en el título III se incorpora un régimen básico específico de infracciones y sanciones a fin de que la protección que la ley ofrece sea respetada por las personas o entidades que promuevan actuaciones que atenten contra los derechos en ella reconocidos.

Relacionada en algunos de sus perfiles con la política de apoyo a familia, la infancia y la adolescencia, la Ley 4/2011, de 30 de junio, de convivencia y participación de la comunidad educativa se aprueba en el contexto del deterioro de las relaciones de convivencia en los centros educativos, problema que ha generado un gran debate político, social y profesional –en ocasiones, tormentoso– sobre las medidas que pueden o deben adoptarse para hacer frente a esa compleja realidad. La Ley 4/2011 persigue el objetivo de crear y reforzar los instrumentos jurídicos que permitan conseguir y mantener un clima de convivencia de calidad y que, simultáneamente, dignifiquen la profesión docente. Por ello, sobre la base de las previsiones contenidas en el art. 31 del Estatuto de autonomía –que confiere a la Comunidad Autónoma de Galicia competencia plena sobre la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 27 de la Constitución y en las leyes orgánicas– la ley procede a regular la convivencia en los centros docentes y entre todos los miembros de la comunidad educativa a partir de la convicción de que sin un ambiente de convivencia en los centros educativos basado en el respeto mutuo no es posible dar cumplimiento a los fines de la educación ni permitir el aprovechamiento óptimo de los recursos educativos que la sociedad pone a disposición del alumnado y, por tanto, de las familias. El legislador autonómico considera que para conseguir este objetivo es necesaria la implicación de todos los miembros de la comunidad educativa –padres, profesorado, personal de administración y de servicios y alumnado–, así como de la propia Administración educativa. Por ello la ley incide muy especialmente en la corresponsabilidad de los padres o tutores en dicha tarea y vincula la regulación de la convivencia en los centros docentes al establecimiento de cauces para la participación directa de los mismos en la enseñanza y en el propio proceso educativo. Asimismo, pretende recoger las legítimas aspiraciones del profesorado de ver reconocida debidamente su función por la sociedad y los poderes públicos, disponer de las facultades necesarias para el mantenimiento de la disciplina escolar y recibir la protección jurídica necesaria para el ejercicio de sus funciones. La norma fija, en consecuencia, los derechos y deberes de convivencia y participación directa, establece las normas básicas de convivencia en los centros docentes y regula la participación directa de la familia y de los restantes miembros de la Comunidad educativa en la enseñanza y el proceso educativo.

El aspecto más polémico de la norma es el derivado de la previsión contenida en su art. 11, que otorga al profesorado la condición de autoridad pública: el citado precepto dispone, en su apartado primero, que en el ejercicio de las funciones directivas y organizativas, docentes y de corrección disciplinaria, el profesorado tiene la condición de autoridad pública y goza de la protección reconocida a tal condición por el ordenamiento jurídico. La principal consecuencia derivada del reconocimiento de tal condición es la presunción de veracidad de los hechos que, en el ejercicio de sus funciones de corrección disciplinaria, sean constatados por el profesorado y que se formalicen por escrito en los documentos que cuenten con los requisitos reglamentariamente establecidos.

En un orden material muy diferente, la Ley 6/2011, de 13 de octubre, de movilidad de tierras, tiene por objeto regular el uso racional de las fincas con vocación agraria, racionalización que debería redundar en diversos beneficios: mejorar su conservación, evitar su abandono a través de la puesta en valor de las mismas, frenar la pérdida de sus valores agrarios, medioambientales u otros valores vinculados a la utilización racional de los recursos naturales y mejorar la lucha contra los incendios forestales. Para el cumplimiento de este objeto se articulan las medidas siguientes: constituir el Banco de Tierras de Galicia, en el que se relacionen todas las fincas vinculadas a los fines especificados en la propia norma; establecer el régimen jurídico para la gestión del Banco de Tierras; regular los diferentes procedimientos de incorporación de fincas al mencionado Banco y de adjudicación de las mismas; regular el procedimiento para la declaración de fincas abandonadas que posibilite la realización de prácticas agronómicas de conservación y la preservación del entorno y de las condiciones medioambientales; establecer el régimen sancionador correspondiente a las acciones y omisiones descritas en la ley; y, finalmente, declarar zonas de actuación agraria prioritaria con la finalidad de reactivar la economía rural en el sector agrario. La ley, que será de aplicación a las fincas con vocación agraria, incorporadas o no al Banco de Tierras de Galicia, ubicadas en la Comunidad, deroga la 7/2007, de 21 de mayo, de medidas administrativas y tributarias para la conservación de la superficie agraria útil y del Banco de Tierras de Galicia, con excepción de la disposición final primera.

Dentro de la economía gallega, como, en general, dentro de la de otras regiones españolas, el sector turístico viene teniendo desde hace años una significación muy especial, significación que en el caso de Galicia se ha visto incrementada en las dos últimas décadas por toda la política de impulso turístico vincula a los Caminos de Santiago y, más ampliamente, al fenómeno Jacobeo. El parlamento autónomo ha prestado, por ello, gran atención al sector turístico desde el comienzo de su puesta en funcionamiento y es en ese contexto en el que debe situarse la nueva Ley 7/2011, de 27 de octubre, del turismo de Galicia, que viene a sustituir a la 14/2008, de 3 de diciembre, sobre la misma materia. La norma legal tiene, así, por objeto la planificación, ordenación, promoción y fomento del turismo en la Comunidad Autónoma gallega y comprende la regulación de las siguientes materias: las competencias y la organización administrativa en materia de turismo; la regulación de los derechos y deberes de los usuarios turísticos; la definición y promoción de los recursos turísticos, de la calidad turística y del desarrollo del Plan de organización turística de Galicia; y la ordenación general

de la actividad turística: empresas turísticas, profesiones turísticas, promoción y fomento del turismo y disciplina turística. A estos efectos, los fines que persigue la norma, a los que la Administración autonómica acomodará sus actuaciones, son los siguientes: la promoción y el estímulo de un sector turístico gallego competitivo, de calidad y accesible; el fomento de la cooperación interterritorial y la búsqueda de un reequilibrio territorial a través de la política turística; el impulso de la desestacionalización del sector turístico; la diversificación de la oferta turística; el impulso del sector como generador de riqueza a través de la elevación de la estancia media y del gasto medio por turista; el establecimiento de estándares que garanticen la sostenibilidad del desarrollo turístico y la conservación y difusión del patrimonio cultural de Galicia; el impulso del turismo como medio de desarrollo de los valores propios de la cultura e identidad gallega; la garantía y protección de los derechos de los usuarios turísticos y la información y concienciación sobre sus deberes; la erradicación de la clandestinidad y de la competencia desleal; el impulso de la profesionalización del sector, con el incremento de la formación de los recursos humanos para una mejora en las condiciones de trabajo del sector turístico, en particular en el uso de las nuevas tecnologías y en las competencias lingüísticas; el empleo de calidad como garantía de turismo de calidad; el impulso de los programas de investigación y desarrollo turístico (I+D+T) que faciliten la incorporación de las empresas turísticas gallegas a la sociedad del conocimiento; la promoción de la comercialización de los recursos y de las empresas turísticas dentro y fuera de Galicia; la promoción de Galicia como destino turístico de calidad, con garantía de su tratamiento unitario en la difusión interior y exterior de los recursos del país; el estímulo a los procesos de cooperación y asociacionismo entre las empresas y entre los profesionales de los distintos sectores turísticos, así como la colaboración pública y privada; la planificación y diseño de acciones sobre los recursos turísticos para hacer un turismo accesible tanto a los recursos en sí mismos como para los colectivos más sensibles; y el fomento de los criterios de sostenibilidad en todas las acciones de desarrollo turístico, para conseguir un modelo respetuoso con el medio ambiente y que profundice en la competitividad como eje central de la optimización del crecimiento de la oferta y recursos turísticos.

Con la Ley 9/2011, de 9 de noviembre, de los medios públicos de comunicación audiovisual de Galicia pretende el Parlamento autonómico regular la gestión de la prestación del servicio público de comunicación audiovisual de competencia de la Comunidad Autónoma, así como establecer los objetivos, principios y criterios fundamentales de su prestación, definir la estructura básica de su gestión y determinar los mecanismos de control de la gestión y del cumplimiento del servicio público audiovisual autonómico. Según la ley, la gestión de la prestación del servicio público se desarrollará a través de la correspondiente entidad prestadora del servicio público, entidad que es la Corporación Radio y Televisión de Galicia, S.A. (Corporación RTVG). Entre las principales novedades que se introducen en la nueva ley, puede destacarse, a juicio del propio legislador, que ésta adecua la entidad prestadora del servicio público de comunicación audiovisual a las circunstancias económicas actuales. Para eso, la norma incorpora medidas destinadas a mejorar la eficiencia en la gestión mercantil de la entidad prestadora. Eso se consigue, además de por

la adopción de otras medidas, mediante un refuerzo de la independencia de la Corporación Radio y Televisión de Galicia respecto del poder ejecutivo y con la incorporación del principio de eficiencia económica en todas las actividades de prestación del servicio público de comunicación audiovisual. Se unifican, así, los tres entes instrumentales existentes hasta la fecha (la Compañía de Radio-Televisión de Galicia y las sociedades Radiotelevisión Galicia, S.A. y Televisión de Galicia, S.A.) en una única corporación pública autonómica, la Corporación Radio y Televisión de Galicia, S.A. (Corporación RTVG), para ganar en eficacia y capacidad de actuación. Al tiempo, se establece un horizonte a largo plazo, a través del mandato marco, para el cumplimiento de los objetivos ligados a la función de servicio público, que se articula por medio de contratos programa entre el Consejo de la Xunta y la Corporación RTVG, con duración de tres años, lo que no sólo facilita la independencia de la corporación sino que también la dota de la estabilidad financiera necesaria. La nueva corporación mantiene el modelo mixto de financiación, que aporta recursos tanto por la vía de la compensación por el cumplimiento de la misión de servicio público como por la vía de los ingresos publicitarios o derivados de otros derechos. Con esta norma se pretende, igualmente, una adecuación de la Corporación RTVG a las nuevas circunstancias tecnológicas, como la aparición de la tecnología digital o la irrupción de internet como competidora de contenidos. Para el logro de este objetivo, entre otras medidas adoptadas, se le atribuye a la Corporación RTVG un régimen jurídico, patrimonial y organizativo que permite ajustar las emisiones y su penetración en el público a las evoluciones tecnológicas y tendencias del mercado. Todo eso, a juicio del legislador, para conseguir que la entidad prestadora siga siendo competitiva y, por tanto, un instrumento eficaz de vertebración de la identidad de Galicia como pueblo y de la difusión y normalización de su principal manifestación, que es la lengua. Sin duda, el aspecto más sobresaliente e innovador de la norma es el relativo al procedimiento de nombramiento del director de la Radio Televisión de Galicia: y así, según el art. 23 de la ley, el director general será elegido por el parlamento de Galicia por mayoría de dos tercios, de modo que en el caso de no conseguirse dicha mayoría en una primera votación, el parlamento podrá volver a someter a votación al mismo candidato transcurrido un mes desde la primera votación, y siendo entonces suficiente para su elección la mayoría de los tres quintos del pleno de la cámara. Tras ello, será nombrado por el consejo de administración en su primera sesión.

Cerraremos este recorrido por la acción legislativa del parlamento de Galicia durante el año 2011 (en concreto, y como ya se ha apuntado previamente, por las normas que fueron publicadas oficialmente antes del 31 de diciembre de ese año) con una referencia a otra disposición de gran trascendencia social, dada la creciente importancia del voluntariado en las sociedades actuales. El parlamento gallego se había ya ocupado de esta materia en la Ley 3/2000, de 22 de diciembre, del voluntariado de Galicia, que ahora se deroga. La nueva norma (Ley 10/2011, de 28 de noviembre, de acción voluntaria) se plantea como objetivo primordial la ordenación y fomento de la participación solidaria y altruista de la ciudadanía en las actividades de acción voluntaria organizadas por entidades de acción voluntaria o directamente por la Administración autonómica o la Administración local para el desarrollo de programas concretos. Asimismo, re-

gular las relaciones que, con respecto a dichas actividades, pudieran establecerse entre las personas voluntarias, las entidades de acción voluntaria y las personas destinatarias de la acción voluntaria y las administraciones públicas de Galicia. Por lo que respecta a su estructura, la norma se divide en tres grandes partes referidas a disposiciones generales, sujetos de la acción voluntaria y acción administrativa, que constituyen, respectivamente, cada uno de sus tres títulos. El primero, relativo a disposiciones generales, se ocupa de señalar el objeto de la ley, el ámbito de aplicación y los principios rectores de la misma. En este título también se conceptúa la acción voluntaria, ofreciendo los elementos claves y condiciones necesarias para identificar, tanto en una vertiente positiva como negativa, cuando se está ante el desarrollo de una acción voluntaria. En el segundo título se trata de la ordenación de los sujetos de la acción voluntaria como son las personas voluntarias, las entidades de acción voluntaria en que se integran aquellas y, por último, las personas destinatarias de la acción voluntaria. En el título tercero se agrupa lo relativo a la acción administrativa: competencias de las administraciones públicas gallegas, diferenciando las de la Administración general de la Comunidad y las de las entidades locales al objeto de clarificar el ámbito que compete a cada administración; fomento de la acción voluntaria, para lo que se compele a las administraciones a que promuevan el conocimiento público de las actividades de acción voluntaria a fin de lograr el reconocimiento social de las personas voluntarias y de las entidades de acción voluntaria; acciones por las que puede canalizarse esa obligación de fomento, destacándose la importancia del fomento de la formación y remitiendo por su naturaleza específica a un desarrollo reglamentario de los programas de formación; instrumentos de planificación de la acción voluntaria, que se encauzan por medio de una planificación estratégica a través del Plan gallego de acción voluntaria y mediante una planificación sectorial y posteriormente mediante programas y proyectos; Registro de Acción Voluntaria, encargado del depósito de la documentación remitida por las entidades de acción voluntaria con relación a las certificaciones de experiencias de las personas voluntarias; y, finalmente, órganos de participación y consulta, regulándose el Consejo Gallego de Acción Voluntaria, como el órgano de participación, coordinación, asesoramiento y consulta en materia de acción voluntaria, especificándose sus funciones y estructura. La ley crea el Observatorio Gallego de Acción Voluntaria con la finalidad de servir de referente en la investigación, estudio y análisis de la realidad actual y tendencias futuras en la acción voluntaria.

### La actividad reglamentaria

La acción normativa de carácter reglamentario llevada a cabo por la Xunta de Galicia durante el año 2011 puede agruparse en los siguientes apartados, en función de cuales han sido los sectores de actividad afectados por ella:

a) En materia de *industria*, sector de actividad que agrupa el mayor número de normas reglamentarias aprobadas por el Gobierno gallego durante el año 2011, deben contabilizarse cuatro Decretos de contenido normativo: los 30/2011, de 17 de febrero, por el que se establece el procedimiento para la au-

torización de parques eólicos experimentales con alto componente de I+D+i en la Comunidad Autónoma de Galicia; 54/2011, de 24 de marzo, por el que se regula la autorización y la actuación de los organismos de control en materia de seguridad industrial en la Comunidad Autónoma de Galicia; 70/2011, de 7 de abril, por el que se regulan la actividad industrial y la prestación de servicios en los talleres de reparación de vehículos automóviles y de sus equipos y componentes y 78/2011, de 14 de abril, por el que se establece la ordenación de las funciones del control metrológico del Estado que corresponden a la Comunidad Autónoma de Galicia, y se aprueba el reglamento de vigilancia e inspección de instrumentos sometidos a control metrológico.

b) En el ámbito de la *educación*, objeto siempre de atención preferente en la actividad reglamentaria de la Xunta, se han aprobado los Decretos 74/2011, de 14 de abril, por el que se regula la formación permanente del profesorado que imparte las enseñanzas establecidas en la Ley Orgánica de Educación (LOE), en centros educativos sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de Galicia; 222/2011, de 2 de diciembre, por el que se regulan las enseñanzas universitarias oficiales en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia y 229/2011, de 7 de diciembre, por el que se regula la atención a la diversidad del alumnado de los centros docentes de la Comunidad Autónoma de Galicia en los que se imparten las enseñanzas establecidas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación.

c) Igualmente significativa ha sido la acción reglamentaria del Gobierno autonómico en la esfera de la *administración pública*, dentro de la cual deben incluirse los Decretos 8/2011, de 28 de enero, por el que se fija la estructura orgánica de las Consejerías de la Xunta de Galicia; 191/2011, de 22 de septiembre, de organización y funcionamiento de los registros de la Administración general y de las entidades públicas instrumentales de la Comunidad Autónoma de Galicia y 193/2011, de 6 de octubre, por el que se regulan especialidades en las subvenciones a las entidades locales gallegas.

d) Tres normas de contenido reglamentario se han aprobado también en otro de los sectores, la *ordenación del territorio y el urbanismo*, que suelen ser objeto de la acción normativa de la Xunta. En este caso, además, los dos primeros decretos de los tres que se mencionaran a continuación tienen una importancia muy destacada desde el punto de vista de la ordenación territorial en Galicia. Se trata del 19/2011, de 10 de febrero, por el que se aprueban definitivamente las directrices de ordenación del territorio; y del 20/2011, de 10 de febrero, por el que se aprueba definitivamente el Plan de Ordenación del Litoral de Galicia. Además se aprobó también durante 2011 el decreto 31/2011, de 17 de febrero, por el que se regulan las condiciones generales exigibles para el ejercicio de la actividad de las entidades y de los laboratorios de ensayos para el control de calidad de la edificación y su inscripción en el registro correspondiente.

e) Tres normas de contenido reglamentario merecen destacarse en el sector de actividad de la *agricultura y ganadería*, dos actividades de gran peso en la economía gallega: los Decretos 112/2011, de 3 de junio, por el que se regula el procedimiento de reconocimiento y registro de las organizaciones de productores de leche en la Comunidad Autónoma de Galicia; 149/2011, de 7 de julio, por el que se establece el Catálogo oficial de razas ganaderas autóctonas de Galicia, se regula el reconocimiento oficial de las asociaciones de criadores de razas autóctonas de Galicia que creen o gestionen libros genealógicos y se aprueban los programas para su conservación, mejora y fomento y 158/2011, de 21 de julio, por el que se dictan normas de aplicación sobre los documentos que acompañan el transporte de productos vitivinícolas, los registros y las declaraciones de determinadas prácticas en el sector vitivinícola en la CAG.

f) El en ámbito del *turismo*, sector de gran importancia en la economía y el empleo, se han aprobado los Decretos 52/2011, de 24 de marzo, por el que se establece la ordenación de apartamentos y viviendas turísticas en la Comunidad Autónoma de Galicia; 121/2011, de 16 de junio, por el que se aprueba la marca turística de Galicia y se regula su utilización y 179/2011, de 8 de septiembre, por el que se regula el régimen de precios y reservas de los establecimientos turísticos de alojamiento y restauración en la Comunidad Autónoma de Galicia.

g) Dos Decretos de contenido reglamentario se ha aprobado en el sector de la *sanidad*: el 107/2011, de 19 de mayo, por el que se regula el contenido de los registros públicos de profesionales sanitarios y del Sistema de Información de Profesionales Sanitarios de Galicia y el 189/2011, de 22 de septiembre, de homologación sanitaria de los tratamientos prescritos.

h) Igual número de normas se han aprobado en materia de *pesca*, otra de las actividades básicas en la economía y la sociedad gallega que suele ser objeto de atención preferente por parte de la Xunta. Se trata de los Decretos 15/2011, de 28 de enero, por el que se regulan las artes, aparejos, útiles, equipos y técnicas permitidos para la extracción profesional de los recursos marinos vivos en aguas de competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia y 130/2011, de 9 de junio, por el que se regula la pesca profesional de la anguila en las aguas continentales competencia de la CAG.

i) En el ámbito del *comercio* deben contabilizarse dos Decretos: los 100/2011, de 19 de mayo, por el que se regula la distribución de competencias en materia de expedición de certificados para la comercialización y manipulación de gases fluorados y equipos basados en los mismo y 183/2011, de 15 de septiembre, por el que se regulan las mesas locales del comercio.

j) En un sector de actividad nuevo, pero de creciente importancia, el de la



*tecnologías de la información*, deben incluirse los Decretos 201/2011, de 13 de octubre, por el que se regula la presencia de la Administración general y del sector público autonómico de Galicia en Internet y 218/2011, de 17 de noviembre, por el que se regula la certificación gallega de competencias digitales en ofimática.

k) Cabe formar un último grupo, ahora de naturaleza residual, con los sectores de actividad en los que la Xunta de Galicia ha aprobado una sola norma reglamentaria significativa: *montes* (Decreto 45/2011, de 10 de marzo, por lo que se regula el fomento de las agrupaciones de propietarios forestales, los requisitos y calificación de las sociedades de fomento forestal y la creación de su registro) y *trabajo* (Decreto 192/2011, de 29 de septiembre, por el que se crea el Consejo Autonómico de Empleo, los consejos provinciales de Empleo y los comités territoriales de Empleo).

### **El proceso de transferencias y los conflictos con otras instancias**

En el ámbito de los traspasos competenciales, el *Diario Oficial de Galicia* no publicó ni un solo decreto de transferencias durante el año 2011. Por lo que se refiere a la conflictividad, el TC ha dictado durante el período varias resoluciones relativas a recursos o cuestiones de inconstitucionalidad pendientes de resolución jurisdiccional:

a) *Recurso de inconstitucionalidad número 822-2011*. El pleno del TC, por providencia de 1 de marzo, admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad número 822-2011, promovido por el Presidente del Gobierno contra los arts. 1º a 4º y disposiciones adicionales primera y segunda de la Ley de Galicia 12/2010, de 22 de diciembre, de racionalización del gasto en la prestación farmacéutica de la Comunidad Autónoma de Galicia. Se hace constar que por el Presidente del Gobierno se ha invocado el art. 161º.2 de la Constitución, lo que produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del recurso, 11 de febrero de 2011, para las partes del proceso, y desde la publicación del correspondiente edicto en el *Boletín Oficial del Estado* para los terceros (*Diario Oficial de Galicia* nº 54, de 17 de marzo de 2011).

b) *Recuso de inconstitucionalidad número 8260-2010*. El pleno del TC por auto de 12 de abril actual, en el recurso de inconstitucionalidad número 8260-2010, promovido por el abogado del Estado, en representación del presidente del Gobierno, acuerda levantar la suspensión del art. 2, apartados uno; dos, punto 2; cinco y diez, puntos 1, 2 y 3 y de los arts. 3 a 9 de la Ley 1/2010, de 11 de febrero, de modificación de diversas leyes de Galicia 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, suspensión que se produjo con la admisión del mencionado recurso y que fue publicada en el *Boletín*

*Oficial del Estado* número 310, del 22 de diciembre de 2010 (*Diario Oficial de Galicia*, nº 90, de 19 de mayo de 2011).

c) *Recurso de inconstitucionalidad número 822-2011, en relación con los arts. 1 a 4 y disposiciones adicionales primera y segunda de la Ley de Galicia 12/2010, de 22 de diciembre, de racionalización del gasto en la prestación farmacéutica de la Comunidad Autónoma de Galicia.* El pleno del TC, por auto de 21 de junio actual, en el recurso de inconstitucionalidad número 822-2011, promovido por el abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, acordó levantar la suspensión de los arts. 1 a 4 y de las disposiciones adicionales primera y segunda de la Ley de Galicia 12/2010, de 22 de diciembre, de racionalización del gasto en la prestación farmacéutica de la Comunidad Autónoma de Galicia, suspensión que se produjo con la admisión del mencionado recurso y que fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado* nº 62, del 14 de marzo de 2011 (*Diario Oficial de Galicia*, nº 136, de 15 de julio de 2011).

d) *Cuestión de inconstitucionalidad número 1826/2011, en relación con la disposición adicional tercera de la Ley del Parlamento de Galicia 2/2006, de 14 de junio, de derecho civil de Galicia, en la redacción dada por la Ley gallega 10/2007, de 28 de junio, por posible vulneración del art. 149.1.8.º de la Constitución.* El pleno del TC, por providencia de 13 de septiembre actual, acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad número 1826/2011, planteada por la Sala de lo Civil y Penal del TSJ de Galicia, en el recurso de casación número 20/2010, en relación con la disposición adicional tercera de la Ley del parlamento de Galicia 2/2006, de 14 de junio, de derecho civil de Galicia, en la redacción dada por la Ley gallega 10/2007, de 28 de junio, por posible vulneración del art. 149.1.8.º de la Constitución y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.1 c) de la Ley Orgánica del TC, en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, deferir a la Sala Segunda, a la que por turno objetivo ha correspondido, el conocimiento de la presente cuestión (*Diario Oficial de Galicia*, nº 190, de 44 de octubre de 2011).

e) *Cuestión de inconstitucionalidad número 7754-2004, en relación con el inciso primero del art. 19.5 de la Ley del Parlamento de Galicia número 5/1999, de 21 de mayo, de ordenación farmacéutica.* La sala primera del TC, por auto de 17 de octubre actual, acordó declarar la extinción de la cuestión de inconstitucionalidad número 7754-2004 por desaparición sobrevenida de su objeto. Cuestión planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Galicia, en relación con el inciso primero del art. 19.5 de la Ley del Parlamento de Galicia número 5/1999, de 21 de mayo, de ordenación farmacéutica, por posible vulneración del art. 14 de la Constitución, que fue admitida a trámite por Providencia de 24 de mayo de 2005, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* número 137, de 9 de junio de 2005 (*Diario Oficial de Galicia*, nº 209, de 2 de noviembre de 2011).

## Rasgos fundamentales de la vida política e institucional gallega

Como ya se subrayaba en la introducción, los dos hechos políticos que marcaron de forma más decisiva la vida autonómica gallega durante el año 2011 fueron los procesos electorales que se celebraron el 22 de mayo (elecciones locales) y el 20 de noviembre (elecciones generales) en un año en que la Comunidad Autónoma conmemoraba la celebración del 30 aniversario de la instalación de su primer parlamento regional tras el plebiscito del Estatuto de Autonomía para Galicia aprobado por Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril. Más allá de las diversas celebraciones institucionales que tal acontecimiento generó, lo cierto será que las catorce leyes aprobadas por la cámara gallega durante el período enero-diciembre de ese año van a constituir, a la postre, la mejor prueba de la vitalidad y normalidad de funcionamiento de uno de los órganos básicos (junto con la Xunta y su presidente) del entramado institucional gallego.

a) *Elecciones locales y generales.* Aunque la dimensión del primero de los dos procesos electorales de 2011 debería haber sido en Galicia, estrictamente local, pues, como es sabido, la Comunidad celebra sus elecciones autonómicas en una fecha que no coincide con la de los territorios que votan en regionales y municipales al mismo tiempo, lo cierto es que las locales se celebraron en un marco determinado por el convencimiento generalizado de que los comicios generales que correspondía celebrar en 2012 serían adelantados a 2011, lo que inevitablemente dio lugar a que las locales se convirtieran en cierto modo en unas *primarias* de las legislativas. Y la realidad es que sus resultados, con una gran victoria del PP y una correlativa derrota de los dos partidos de la oposición en el parlamento gallego (el Partido de los Socialistas de Galicia-PSOE y el Bloque Nacionalista Galego), preanunciaron la posterior gran victoria del PP en las elecciones generales de noviembre. Con una participación rayana en el 70%, la inmensa mayoría de los sufragios se repartieron en las locales entre los tres grandes partidos de Galicia: el PP obtuvo 709.816 sufragios (el 44,8% de los válidos expresados) y 1996 concejales, el PSdeG-PSOE 411.458 (26%) y 981 concejales y el BNG 261.513 (16,5%) y 590 concejales. Esos datos agregados significaron que el PP fuera el partido más votado en 232 municipios gallegos, por 50 del PSdeG-PSOE y 23 del BNG, mientras que otros pequeños partidos o candidaturas tan sólo consiguieron ser los más votados en 10 municipios de la Comunidad. Cuando, semanas más tarde, se constituyeron las corporaciones locales, de los 315 municipios gallegos –constitución en la que volvió a funcionar el pacto PSdeG-BNG, por virtud del cual ambos partidos de izquierda apoyan a la lista más votada de las dos allí donde obtienen conjuntamente la mayoría absoluta de concejales–, los resultados del reparto de alcaldías eran, ya en número absolutos, bien expresivos de la situación de la Comunidad: el PP pasaba a gobernar 217 municipios (sumando 54 alcaldes a los obtenidos en 2007), el PSdeG-PSOE obtenía 59 regidores (45 menos que tras las anteriores municipales) y el BNG conservaba 29 de los 31 alcaldías que había obtenido en 2007. Esos datos agregados no daban cuenta, sin embargo, de la envergadura de la derrota de la izquierda gallega, pues de controlar en 2007 las siete grandes ciudades de Galicia que agrupan a una gran parte de la población del país

(La Coruña, Lugo, Orense, Pontevedra, Vigo, Santiago y Ferrol), el PP logrará hacerse con las alcaldías de tres de ellas (la Coruña, Santiago y Ferrol) tras haber obtenido sus listas la mayoría absoluta, condición indispensable para poder gobernar, mientras el PSdeG-PSOE conserva las de Orense, Lugo y Vigo y el BNG mantiene la de Pontevedra.

Por lo que se refiere a las elecciones generales, la tendencia que las municipales apuntaban se incrementaría hasta dejar a la izquierda gallega en una situación muy debilitada: de hecho, el PSdeG-PSOE obtendría sus peores resultados en Galicia en elecciones generales desde 1982, con la única excepción de los comicios del año 2000. Limitando nuestros datos a los tres partidos que obtuvieron representación parlamentaria en el Congreso de los Diputados, la victoria del PP fue realmente destacada: con una participación apenas dos puntos superior a la de las municipales, los populares obtuvieron un total de 855.732 votos (el 52,5% de los validos expresados), los socialistas 451.233 sufragios (el 27,7%) y los nacionalistas 183-279 votos (el 11,2%). Traducidos en escaños, esos votos dieron al PP un total de 15 escaños en Galicia (cuatro más de los obtenidos en 2008, uno por cada una de las provincias gallegas), al PSdeG-PSOE 6 escaños (cuatro menos de los obtenidos en las generales anteriores, uno por provincia, que cedió a los populares) mientras que el BNG mantuvo sus dos escaños previos. Como era de esperar, y según veremos seguidamente, esos resultados, unidos a los ya descritos de las municipales, abrirían –o intensificarían– la situación de crisis interna que atravesaban los dos partidos de la izquierda gallega desde la inesperada pérdida del Gobierno regional en las elecciones autonómicas de 2009. En todo caso, y antes de pasar a analizar esa cuestión, debe dejarse constancia de que la victoria del PP en las elecciones generales de 2009 y la subsiguiente investidura de Mariano Rajoy como Presidente del Gobierno español iba a influir en la marcha de la Xunta de Galicia, toda vez que algunos de sus Consejeros fueron requeridos para ocupar puestos de altos cargos del nuevo ejecutivo del PP. Aunque los cambios en el Gobierno gallego a que esa situación dio lugar no se producirían hasta los primeros días de 2012, por lo que serán analizados en el *Informe Comunidades Autónomas* del próximo año, el último día de 2011 se publicaron oficialmente los decretos de cese de las Consejeras de Sanidad y Hacienda (decretos 237/2011 y 238/2011, ambos de 30 de diciembre, aparecidos en el *Diario Oficial de Galicia* nº 250, de 31 de diciembre de 2011).

b) *La vida partidista*. Como ya había acontecido en 2010, tras la derrota de las fuerzas políticas de la izquierda (PSdeG-PSOE y BNG) que componían el Gobierno bipartito en las elecciones autonómicas de 2009, los resultados electorales en las locales y generales de 2011, que hemos venido analizando, determinaron, entre otras circunstancias, pero de modo muy fundamental, fuertes contrastes en la dinámica interna de las tres principales fuerzas políticas gallegas. La del PP discurrirá dentro de la más absoluta normalidad, marcada por el indiscutido liderazgo del presidente de la Xunta y máximo dirigente del partido en Galicia y por las buenas relaciones de éste con la dirección central del partido en Madrid y con quien –Mariano Rajoy– acabará convirtiéndose a finales del mes de diciembre en el nuevo Presidente del Gobierno de España.

En el caso del Partido de los Socialistas de Galicia-PSOE, la crisis que se había abierto a finales de 2010, cuando su secretario general decidió reforzar su control sobre el grupo parlamentario en la cámara gallega, relevando de sus responsabilidades a quienes componían la dirección de aquel, para sustituirlos por otros miembros más afines a sus planteamientos, seguirá dando coletazos en los primeros meses de 2011. Pero no será sino tras los malos resultados en las elecciones municipales y, sobre todo, tras la sonora derrota en las generales, cuando el malestar que se había venido fraguando poco a poco contra la dirección gallega del partido vaya tomando cuerpo hasta estallar abiertamente con ocasión, ya en los primeros días de 2012, de la elección de delegados para el Congreso federal, al aparecer el partido dividido entre los partidarios de Alfredo Pérez Rubalcaba (con el secretario general al frente) y los sostenedores de la candidatura de Carme Chacón.

Sin embargo, donde la crisis interna se manifestará con mayor crudeza será en el interior del Bloque Nacionalista Galego, que inicia, ya antes de las elecciones autonómicas de 2009, una lenta pero constante caída electoral. Esa dinámica generará dos interpretaciones muy diferentes en los dos sectores que poco a poco se van constituyendo en el frente político que es el Bloque, donde existen partidos organizados (con militantes afiliados a esos partidos y al BNG) y simples militantes del Bloque sin otra adscripción política. Así, frente a la interpretación de la Unión do Pobo Galego (UPG) un partido comunista hegemónico en el seno del BNG, que defiende que hay que resistir, mantener la política nacionalista ortodoxa y esperar mejores tiempos, un creciente sector de la organización nacionalista comienza a hablar de la necesidad de impulsar cambios organizativos y de programa que permitan superar la que interpretan como evidente separación de la sociedad gallega. Esa diferencia de posiciones –que se había ya expresado de una forma palmaria con motivo de la Asamblea Extraordinaria del BNG, que tuvo lugar en mayo de 2009, cuando hasta un total de cuatro listas compitieron por hacerse con la dirección de la organización nacionalista– dará lugar a la constitución, a comienzos de año, de un nuevo partido en el interior del BNG (el llamado Encuentro Irmandiño, liderado por uno de los dirigentes históricos del Bloque, Xosé Manuel Beiras) y a la conformación de un movimiento de alcaldes del Bloque, que en agosto de 2011 hacen público un escrito conjunto reclamando tener voz en la organización, planteando la necesidad de un cambio de rumbo y denunciando que la dirección política del BNG está desconectada de la sociedad. Al fin, toda esa contestación interna se traducirá en la formación de un amplio movimiento de oposición a la dirección del BNG y al control que la UPG ejerce en ella, movimiento que vertebrado sobre dos organizaciones (Más Galiza y el ya citado Encuentro Irmandiño) decide presentar una candidatura unida, tanto por la portavocía de la organización como por la candidatura a la presidencia de la Xunta de Galicia, para competir con la UPG y los sectores que la apoyan en la nueva asamblea de la organización a celebrar en enero de 2012.

c) *La confrontación Gobierno central-Gobierno autonómico.* El clima de agria confrontación electoral entre el PP y el PS que dominó la vida autonómica

gallega durante todo el año 2011 iba a tener tres escenarios privilegiados de manifestación: en primer lugar, el del proceso de fusión de las dos Cajas de Ahorros existente en Galicia; en segundo lugar, el de la puesta en marcha por parte de la Xunta de las previsiones contenidas en la ley de racionalización del gasto en la prestación farmacéutica, norma aprobada por el parlamento gallego a finales de 2010; y en tercer lugar, el del ya antiguo asunto de la fecha de finalización de las obras de la línea de AVE que debe comunicar a Galicia con la meseta. En relación con lo primero, y según se apuntaba ya en el *Informe Comunidades Autónomas* de 2010, en octubre de ese año, y después de una larga negociación marcada por constantes interferencias políticas e institucionales de todo tipo, la fusión de las Cajas gallegas fue acordado por la inmensa mayoría de las asambleas de Caixa Galicia (97,8%) y Caixa Nova (93,9%) y finalmente firmada por los presidentes de las dos entidades financieras el 28 de noviembre de 2010: nacía así la que vendría a llamarse Novacaixagalicia. Pero la sucesión ininterrumpida de conflictos y desencuentros que, en relación con el proceso de fusión, marcaría el año 2010, continuará durante el año 2011. Ya a finales de enero el Ministerio de Economía hizo públicos, contra el evidente proyecto de futuro impulsado por la Xunta de Galicia para la nueva entidad, los planes del Gobierno dirigidos a reforzar la solvencia del sector financiero, planes que se concretaron, poco después, en la aprobación del Real Decreto-ley de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero (BOE nº 43, de 19 de febrero de 2011), norma que exigía unas condiciones de solvencia a las entidades financieras españolas que la nueva caja gallega fusionada estaba muy lejos de cumplir: según el artículo primero del Real Decreto-ley, los grupos consolidables de entidades de crédito, así como las entidades de crédito integradas en un grupo no consolidables de entidades de crédito, en disposición de captar fondos reembolsables, deberían contar con un capital principal de, al menos, el 8% de sus exposiciones totales ponderadas por riesgo. Ese porcentaje se aumentaba al 10% para las entidades que no superasen el 20% de financiación mayorista y no hubiesen colocado al menos el 20% de sus títulos entre terceros, es decir, para las Cajas de Ahorros. En esas condiciones, y por más que la Xunta apostará por el mantenimiento de la nueva Caja, el proceso de su bancarización parecía inevitable, como así terminó por suceder: a finales de marzo la caja fusionada a finales de 2010, prácticamente nacionalizada tras la inyecciones de capital procedentes del FROB, trasladó al Banco de España su proyecto de negocio para proceder a crear un banco, que terminará por llamarse Novacaixagalicia Banco (NCG Banco), lo que ponía fin al proyecto, en el que la Xunta de Galicia y otras entidades políticas y sociales Galicia habían puesto tanto empeño, de mantener una potente Caja de Ahorros en la Comunidad.

El segundo gran escenario de confrontación sería el de la puesta en marcha de las previsiones de la Ley 2/2010, de 22 de diciembre, de racionalización del gasto en la prestación farmacéutica de la Comunidad Autónoma de Galicia, a la que el Gobierno central se opuso desde el primer momento tanto por motivos formales (al entender que violaba competencias del Estado central) como por motivos materiales (al considerar que vulneraba en principio de igualdad entre los españoles en su acceso al derecho a la salud). Tras diversas negociaciones, marcadas por constantes desplantes del Gobierno central hacia la administra-

ción autonómica, el primero decidió finalmente recurrir la ley ante el TC, mediante la presentación del *recurso de inconstitucionalidad número 822-2011*, en el que además planteaba la suspensión de las disposiciones objeto del recurso, amparándose el art. 161°.2 de la Constitución, que da a lugar a la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del recurso (arts. 1° a 4° y disposiciones adicionales primera y segunda). El recurso fue admitido a trámite por providencia del TCE de 1 de marzo de 2011 (*Diario Oficial de Galicia* n° 54, de 17 de marzo de 2011), aunque, dentro del período constitucionalmente previsto, el propio Tribunal acordó levantar, por auto de 21 de junio, la citada suspensión (*Diario Oficial de Galicia*, n° 136, de 15 de julio de 2011). Debe destacarse el hecho de que entre una y otra resoluciones del TCE, el TSJ de Galicia había rechazado la paralización del catálogo gallego de fármacos, paralización que había sido solicitada en el recuso planteado por la Federación Gallega de Farmacias. Y debe destacarse, igualmente, el hecho de que el catálogo supuso desde su puesta en vigor, según las valoraciones de la Xunta, un ahorro sustancial en la abultada factura farmacéutica gallega: la Consejera del ramo informaba de ello ya a principios de febrero, cuando ponía de manifiesto que en el mes de enero el ahorro estimado por la administración gallega había sido de más de 9 millones de euros, de forma que los 71,5 gastados por el SERGAS en ese período había sido la cifra más baja desde el año 2008.

Finalizaremos con una breve referencia al viejo asunto del AVE, cuya novedad fundamental se concretó durante 2011 en la inauguración a principios del mes de diciembre de la línea de alta velocidad entre La Coruña-Santiago-Orense, la primera en funcionamiento dentro del proyecto de comunicar a Galicia con la meseta. Esa buena noticia contrastó, sin embargo, con los debates sobre la fecha de finalización de la obra, que el a la sazón Ministro de Fomento José Blanco situaba en abril en torno a finales del año 2015 y que el Presidente de la Xunta afirmaba a finales del período objeto de este informe podría retratarse, dando el ritmo de las inversiones previstas, las licitaciones efectivas y las obras realizadas hasta como mínimo el año 2018. Esa contradicción en las previsiones no será, a la postre, más que la expresión de una constante confrontación política, en la que el Gobierno autónomo gallego, sobre todo si es de distinto color político que el Gobierno nacional, crítica a éste por la discriminación sufrida por Galicia en relación con una obra considerada desde la Comunidad Autónoma como prioritaria para su futuro.

d) *El terrorismo gallego*. Los graves y muy preocupantes acontecimientos relacionados con la actividad terrorista en Galicia habían sido ya puesta de relieve en la Memoria de la Fiscalía General del Estado correspondiente al año 2010 (relativa a lo sucedido en el año 2009), en la que, tras señalar que en el apartado de radicalismos violentos relacionados con el independentismo radical «la actividad delictiva más relevante ha tenido lugar en la Comunidad Autónoma de Galicia y ha tenido como objetivo tanto las reivindicaciones soberanistas y el establecimiento de señas de identidad gallegas como la defensa del medio ambiente», se relacionaban hasta un total de 10 atentados terroristas. Pero la actividad del nacionalismo radical violento, sobre todo la vinculada al grupo

terrorista Resistencia Gallega, nacido en 2005, seguiría durante el año 2010, tal y como se recogería en la Memoria de la Fiscalía General del Estado correspondiente al año 2011 (relativa a lo sucedido en el año 2010), en la que se señalaba literalmente que «tal y como ocurriera en el año 2009, es en la Comunidad Autónoma de Galicia donde se han producido los actos más reseñables [de terrorismo], siendo las siglas Resistencia Gallega las que se han utilizado en las reivindicaciones de los actos perpetrados, habiendo actuado siempre en territorio gallego y teniendo entre sus objetivos las reivindicaciones soberanistas [...] Sin embargo, en 2010 sus acciones se han extendido también hasta las sedes de organizaciones políticas y sindicales consideradas ajenas a los problemas gallegos y representantes, desde sus planteamientos, del colonialismo español». Los atentados, reivindicados en su mayoría por Resistencia Gallega, han sido igualmente numerosos, aunque por fortuna sin víctimas, como en 2009 y 2010, durante el año 2011: ataques con artefactos explosivos de diferente intensidad y composición contra las sedes del PSdeG-PSOE en Betanzos y Carral (enero), contra el piso en el que había vivido el alcalde de Santiago (marzo), contra la sede del PP en Ordenes (junio), contra la casa natal y Museo Manuel Fraga en Villalba (septiembre) y contra la sede del PSdeG-PSOE en Negreira (noviembre). Así mismo, en junio fueron incendiadas varias excavadoras del AVE a Redondela y estallaron dos artefactos explosivos frente a la vivienda del propietario de la maquinaria afectada; en octubre la policía logró desactivar un artefacto explosivo colocado en un cajero automático en la ciudad de Vigo; y en noviembre fueron detenidos varios presuntos terroristas, cuando trasladaban en un vehículo varios artefactos explosivos. A esas detenciones siguieron en diciembre las de varios presuntos colaboradores de Resistencia Gallega.

e) *Crónica penal*. Para finalizar, completaremos esta crónica penal, con dos breves referencias, cuya importancia se deriva, en un caso, de la trascendencia del objeto del delito y, en el otro, de la significación política de una de las personas presuntamente implicadas. Con lo primero, hacemos referencia al robo, que tuvo lugar en los primeros días de julio, del *Códice Calixtino*, manuscrito del siglo XII de gran valor histórico, que fue sustraído de la Catedral de Santiago y cuya desaparición fue denunciada en la tarde del día 6 de abril por el Cabildo catedralicio, en medio del estupor de la sociedad española. Aunque las investigaciones policiales para tratar de esclarecer el delito y recuperar la valiosa obra fueron puestas en marcha de inmediato, hasta la fecha de cierre de este informe, las averiguaciones de la policía no habían dado frutos positivos. Centrándonos ya en el segundo de los hechos presuntamente delictivos apuntados, un empresario farmacéutico de Lugo procesado como autor del montaje de una trama para obtener de forma fraudulenta subvenciones públicas a cambio del pago de comisiones a cargos públicos (el llamado *Caso Campeón*) acusó a principios de octubre al entonces Ministro de Fomento, José Blanco, de haber recibido pagos a cambio de favores y a través de testaferros. Sus acusaciones dieron lugar a la detención de dos altos cargos del Instituto Gallego de Promoción Económica (IGAPE), dependiente de la Xunta de Galicia, y a la dimisión de dos diputados (uno del PP y otro del BNG) presuntamente implicados en la trama. Aunque el Ministro Blanco negó de inmediato todas las acusaciones, la jueza que conocía



del caso dio traslado finalmente de las realizadas contra él al TS, quien decidió finalmente imputarlo y llamarlo a declarar, lo que ya se produciría en enero de 2012.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 75

Composición por Grupos a 1-1-2011

*Grupo Parlamentario Popular de Galicia: 3*

*Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia: 25*

*Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Gallego: 12*

Composición por Grupos a 31-12-2011

La misma

### Estructura del Gobierno

Presidente: Alberto Núñez Feijoo (PP)

*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 Decretos 237/2011 y 238/2011, ambos de 30 de diciembre, cesaron en sus cargos las Consejeras de Sanidad y Hacienda (DOG nº 250, de 31 de diciembre) y por Decretos 239/2011 y 240/2011, también de 30 de diciembre, se encargó al Consejero de la Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia, el despacho de los asuntos de las Consejerías de Hacienda y Sanidad (DOG nº 250, de 31 de diciembre).

## Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

No se produjeron

## Mociones de reprobación

Ninguna

## Debates y resoluciones más importantes

### *Proposición de reforma del Estatuto de Autonomía de Galicia*

Proposición de ley, a iniciativa del Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia, de reforma del Estatuto de Autonomía de Galicia (BOPG núm. 323 de, 29-9-10. Toma en consideración: Pleno día 13-9-2011. Rechazada

### *Debate anual de política general 2010*

Comparecencia del presidente de la Xunta para informar y debatir respecto de la situación política de la Comunidad Autónoma de Galicia.

Solicitud de comparecencia: BOPG núm. 411.

Debate: Pleno días 15 y 16 de marzo de 2011. DS núm. 83.

Propuestas de resolución aprobadas: BOPG núm. 435.

*Examen de programas e planes*

Plan gallego para el fomento de la actividad física, Galicia saludable (BOPG núm. 604, de 23-12-2011).

*Proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular*

Proposición de ley, de iniciativa legislativa popular, para la mejora de la convivencia y el desarrollo saludable del ocio nocturno gallego (Admisión a trámite y constitución de la comisión promotora: BOPG núm. 432, 17-3-11).

Proposición de ley de iniciativa legislativa popular relativa a la regulación de las garantías hipotecarias (No admitida a trámite por falta de requisitos legales).

Proposición de ley de iniciativa legislativa popular para la defensa y la promoción de la sanidad pública en Galicia (Admisión a trámite y constitución de la Comisión Promotora: BOPG núm. 606, de 27-12-2011).

Proposición de ley de iniciativa legislativa popular para la confluencia del programa Preescolar en casa y la enseñanza pública gallega (Pendiente de Calificación. Mesa 21-12-2011).

*Solicitud de creación de comisiones de Investigación*

Solicitud de creación de una Comisión de investigación en relación con las actuaciones de iniciación, tramitación, destino, comprobación y control de las ayudas percibidas desde el año 2006 a 2009 con cargo a las órdenes de los programas de cooperación por parte de asociaciones vinculadas a Unions Agrarias (Publicación de la admisión a trámite: BOPG núm. 449, de 12-4-2011).

Solicitud e creación de una Comisión de investigación, a iniciativa del Bloque Nacionalista Gallego, sobre la situación de NovaCaixaGalicia Banco (No admitida a trámite: Mesa 10-10-2011).

Solicitud de creación de una Comisión de investigación, a iniciativa del G.P. de los Socialistas de Galicia, en la que solicita la constitución de una Comisión de investigación sobre la desaparición de la Caixa Galega como entidad financiera y el pago de indemnizaciones millonarias a sus directivos (Publicación de la admisión a trámite: BOPG núm. 563, de 19-10-2011. Debate Pleno día 25-10-2011, DS núm. 105. Rechazada: BOPG núm. 570, de 31-10-2011).

*Solicitudes de creación de comisiones non permanentes*

Solicitud de diputados y diputadas pertenecientes al G.P. de los Socialistas de Galicia, de creación de una Comisión especial que proponga las medidas normativas y políticas necesarias para adaptar las corporaciones locales a la actual coyuntura económica y a las nuevas demandas sociales (Entrada de la iniciativa: 29-7-2011. Retirada de la solicitud: -5-9-2011).

Solicitud de creación, formulada por los 25 diputados y diputadas pertene-

cientes al G.P. de los Socialistas de Galicia, de una Comisión no permanente para el estudio de la situación de los gallegos residentes fuera de la Comunidad Autónoma (Entrada da iniciativa: 28-9-2011. Admisión a trámite: Mesa 4-10-2011).

Solicitud, formulada por los grupos parlamentarios de los Socialistas de Galicia y del Bloque Nacionalista Gallego, de nueva constitución de la comisión no permanente para el estudio de los problemas y desigualdades sociales de las mulleres, denominada Comisión para la Igualdad y para los Derechos de las Mujeres (Acuerdo de creación: Mesa 24-10-2011).

### *Declaraciones institucionales*

Declaración institucional del Parlamento de Galicia, en el Día Internacional de la Memoria de las Víctimas del Holocausto y la prevención de los Crímenes contra la Humanidad (Pleno día 8-2-2011: BOPG núm. 410).

Declaración institucional do Parlamento de Galicia, en recuerdo das vítimas de accidentes de tráfico (Pleno día 22-11-2011: BOPG núm. 590, de 29-11-2011).

### **Reformas del Reglamento Parlamentario**

Ninguna

### **Normas interpretativas y supletorias del Reglamento**

Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Galicia, de 5 de abril de 2011, por el que se modifican las Normas reguladoras del procedimiento para el control del principio de subsidiariedad en los proyectos legislativos de la Unión Europea (BOPG núm. 446, 7-4-2011).

### **Elección de senadores por la Comunidad Autónoma**

Acuerdo por el que se fija el número de senadores (BOPG 586, de 23-11-11. Designación de José Manuel Romay Becaría, Juan Manuel Jiménez Morán e Pablo García García: Pleno día 29-11-11).

### **Instituciones Similares a Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo**

#### *Consejo de Cuentas*

Plan anual de trabajo del Consello de Contas de Galicia para el año 2011 (Programa presentado: BOPG núm. 388, de 13-1-11. Recomendaciones aprobadas: BOPG núm. 454, 19-4-11).

Cuenta general de la Administración da Comunidad Autónoma correspondiente al ejercicio de 2010 (Toma de conocimiento y traslado a la Comisión: BOPG núm. 579, de 14-11-2011).

Memoria de actividades do Consello de Contas de Galicia correspondiente al ejercicio 2010 (Memoria presentada: BOPG núm. 530, de 1-9-2011 Recomendaciones aprobadas: BOPG núm. 566, 25-10-2011).

### *Valedor del Pueblo*

Informe anual del Valedor do Pobo correspondiente al año 2010 (Publicación del informe: BOPG núm. 486. Aprobación: Debate Pleno: pleno día 28-6-2011).

Informe extraordinario del Valedor do Pobo sobre Adolescentes e Internet (Publicación del informe: BOPG núm. 575, de 8-11-2011).

### Consideraciones generales

Durante el año 2011 la actividad de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears se ha visto afectada, como en años anteriores, por el grave deterioro de la coyuntura económica nacional e internacional, que ha derivado en la peor situación financiera de la etapa democrática. En el plano político, finaliza la convulsa legislatura 2007-2011 con un gobierno en minoría que no ha conseguido el apoyo suficiente para aprobar alguno de los proyectos emblemáticos, tales como la Ley del Suelo, la Ley de Consejos Insulares o la Ley para la igualdad de hombres y mujeres. En las elecciones autonómicas, celebradas en mayo, se produce un vuelco total y el PP obtiene la mayoría absoluta en el Gobierno, en tres de los cuatro Consejos Insulares y en los principales Ayuntamientos (Palma, Maó, Eivissa). Las medidas contra la crisis adoptadas por el Gobierno central, las discrepancias en la gestión del ejecutivo autonómico, la disolución de Unió Mallorquina, o el efecto de la fragmentación de las fuerzas políticas minoritarias (del centro nacionalista y de izquierdas) son algunos de los factores que han influido en el cambio del mapa político. En los comicios generales, celebrados el 20 de noviembre, los resultados en las circunscripciones de Baleares también se decantan claramente a favor de las candidaturas del PP.

La celebración de las elecciones autonómicas ha condicionado el ejercicio de la función legislativa, que se ha visto notablemente contraída en relación a los años anteriores. En 2011 tan sólo se han aprobado ocho leyes –además de la Ley de Presupuestos–, cinco de las cuáles lo fueron entre los meses de febrero y marzo. Por su parte, en los primeros meses de la VIII Legislatura el ejecutivo autonómico ha hecho uso en siete ocasiones de la legislación de urgencia.

Las cifras del paro, de la afiliación a la Seguridad y del crecimiento económico confirman un progresivo deterioro del contexto socio-económico, agudizado en el segundo semestre de 2011. A nivel laboral y empresarial se producen severos ajustes, si tenemos en cuenta que en el último año en Baleares han cerrado 889 empresas, que la mayoría de las que mantienen su actividad han adoptado medidas para recortar sus costes y que casi la mitad ha optado por reducir su plantilla. Otro dato que muestra las extremas dificultades socio-laborales se refleja en la intensidad con que se destruyen puestos de trabajo en el archipiélago; en concreto, en relación al número de ocupados, la cifra de empleos destruidos asciende a un total de 13.137 (lo que supone un 3,6%, por encima de la media nacional, que está en el 2%). Además, el paro registrado a finales de 2011 ha

situado el total de desempleados en 98.087 personas, lo que supone un 7,45% más que un año antes. También caen los datos de afiliación a la Seguridad Social hasta quedar en un total de 35.015 afiliados, situándose las Illes Balears entre las CCAA con mayor disminución de afiliación (un 3,61% menos que en 2010, frente al descenso del 2,02% que se registró a nivel nacional). Además aumenta en Baleares, más que en ninguna otra comunidad, la cifra de inmigrantes que se ha dado de baja en el Régimen Especial de Trabajadores autónomos.

Ni siquiera los buenos resultados en el sector turístico, el gran motor de la economía balear, se han traducido en una mejora significativa del mercado laboral, que continúa padeciendo un nivel elevado de desempleo y una creciente precariedad. Mientras los datos muestran que la ocupación hotelera ha superado a la de temporadas anteriores, en realidad no se ha producido una mejora en las cifras de contratación y en la calidad del trabajo. Durante este año la oferta complementaria también obtiene mejores resultados en relación a la temporada pasada, aunque sigue afectada por serios problemas estructurales (tales como el exceso de oferta, un cierto nivel de obsolescencia o la escasa diferenciación del producto). Tanto en el sector industrial como, especialmente, en la construcción se mantiene la tendencia negativa, con un descenso en la actividad entre el 0,8% y el 4,2% en el tercer trimestre.

Por otro lado, como consecuencia de las medidas para controlar el déficit público, tampoco son buenos los datos relativos a la inversión pública, que cerró el año con una cifra cercana a los 200 millones de euros, la más baja en mucho tiempo. Porcentualmente, en los dos últimos años la reducciones se mueven entre el 72% de las inversiones estatales y el 78,5% de las autonómicas, siendo, además, los ayuntamientos y los consejos insulares los que han ajustado de forma más severa la inyección económica en la obra pública balear.

En cualquier caso, todos estos datos, que muestran un escenario incierto y lleno de dificultades, apuntan hacia una agudización del deterioro socio-laboral y neutralizan los escasos signos de optimismo de cara a la posible recuperación de la economía para el próximo año.

### *Las elecciones autonómicas del 22 de mayo. El primer paso en la consolidación de un cambio de ciclo político*

Los primeros meses de 2011 fueron especialmente complejos para el Gobierno de Antich. Recordemos que en 2010 el presidente autonómico, tras la destitución de los cargos ejecutivos de Unió Mallorquina, asume que el gobierno en minoría dificultará la acción política, pero no renuncia a llegar a un entendimiento entre fuerzas con representación parlamentaria para sacar adelante su programa político. No obstante, a medida que se acerca la fecha de los comicios aumenta la tensión dialéctica en los debates parlamentarios y el cruce de reproches y acusaciones marcan los últimos plenos de la Legislatura. Las formaciones que apoyan al Gobierno critican la negativa del Grupo Parlamentario Popular a apoyar determinadas iniciativas que estaban prácticamente consensuadas, tales como la aprobación de la Ley de igualdad entre hombres y mujeres o el nombramiento del Síndic de Greuges.



Entre tanto, la incapacidad de las instituciones públicas para dar respuesta a los principales problemas sociales sigue erosionando la confianza de los ciudadanos en el Gobierno autonómico y en los Consejos Insulares. La sociedad percibe, además, que la oposición se esfuerza más en atacar al gobierno que en formular propuestas alternativas en positivo. Todo ello provoca unos niveles de desafección política sin precedentes en las Islas que hace prever que se produzca un alto nivel de abstención en las elecciones autonómicas y municipales. Según un estudio de la Fundación Gadeso, publicado en febrero de 2011, la confianza en la política se sitúa en mínimos históricos: más de un 60% de la población declara que su interés por la política es nulo y sólo un 8% manifiesta que sigue la actualidad política de manera intensiva y regular. En el mismo estudio se pone de manifiesto, además, que la confianza en los partidos políticos y en los candidatos es preocupantemente baja y que, en general, la ciudadanía percibe que las diferentes formaciones políticas son incapaces de aportar soluciones efectivas a los problemas de la comunidad.

Los dos partidos mayoritarios se presentan a las elecciones en situaciones claramente distintas. Con el fin de desactivar el argumento de la corrupción política (derivada de los casos surgidos en la etapa del Gobierno de **Jaume Matas**, 2003-2007), el PP procede a renovar su liderazgo interno y a elegir nuevas cabeceras en casi todas las principales candidaturas; se ofrece, así, una imagen de ruptura con el pasado y de regeneración. Por su parte, los socialistas, que aspiran a mantener el Gobierno, competirán en las elecciones desde una posición de “aparente privilegio”, dado que la VII Legislatura ha sido la de mayor relevancia del PSIB-PSOE (presidencia del Gobierno, del Parlamento, de los diferentes Consejos Insulares y los Ayuntamientos de Palma, Eivissa, Maó y Ciutadella), en sintonía con el Gobierno central. Sin embargo, el lastre de la política nacional, en especial de medidas adoptadas por el Ejecutivo de Rodríguez Zapatero para hacer frente a la crisis económica y al paro, neutraliza los intentos de generar confianza entre los potenciales votantes progresistas.

En las elecciones celebradas el 22 de mayo el PP logra obtener un avance general que le otorga la mayoría absoluta en Baleares en casi todas las instituciones (el Parlamento, tres Consejos Insulares y los principales ayuntamientos), excepto en el Consejo insular de Formentera, único territorio donde la victoria fue para el bloque progresista (Gent per Formentera-PSOE). Las formaciones minoritarias de izquierdas mantienen, en términos generales, sus posiciones, aunque fragmentadas en diferentes candidaturas, hasta el punto que Izquierda Unida (que no participa en ninguna coalición) no consigue el apoyo suficiente para tener representación parlamentaria. Tampoco consiguen escaños Convergència per les Illes (sucesora de Unió Mallorca) ni la Lliga Regionalista (escisión fundada por un exlíder del PP en Mallorca).

En las votaciones al Parlamento balear, los datos de participación fueron muy similares a los registrados en las autonómicas de 2007 (alcanzando prácticamente el 60%). La diferencia se produce en los efectos de la Ley electoral que, en esta ocasión, beneficia claramente a la lista más votada. En concreto, el PP, con 194.689 sufragios obtenidos -aproximadamente 2.000 votos más que en 2007- consigue obtener 35 diputados (frente a los 28 que tenía en la pasada

legislatura). O lo que es lo mismo, con el mismo porcentaje de los sufragios (el 46%), los populares ocupan ahora el 65% de los escaños del Parlamento. La explicación de la holgada mayoría absoluta del PP no reside, pues, en un incremento exponencial de votos, sino en la importante diferencia respecto a la segunda fuerza política, el PSIB-PSOE, que consigue 89.806 votos (el 21,39%), los peores resultados de su historia. En realidad, el PP gana mucho menos de lo que pierde el PSOE balear, pero consigue prácticamente el doble de sufragios que los socialistas. Se abre, así, una brecha de 25 puntos de diferencia entre los dos partidos mayoritarios y desaparecen del arco parlamentario algunas formaciones políticas, fruto de la fragmentación del sufragio. Resulta significativo, por ejemplo, que la Lliga Regionalista obtenga algo menos de 12.300 votos y que Convergència per les Illes consiga casi 12.000 sufragios, sin alcanzar el límite de la barrera electoral del 5%. De manera que la dispersión del voto entre los partidos del centro nacionalista lleva aparejado, como consecuencia, que éste no tenga representación en el Parlamento. Lo mismo ha sucedido con las formaciones de izquierdas minoritarias (Izquierda Unida, Esquerra Republicana) que tampoco han conseguido ningún escaño parlamentario. En cambio, las responsabilidades de gobierno del PS de Mallorca, que apoyó al Ejecutivo de Antich en la pasada legislatura, no le han pasado factura; antes al contrario, ha canalizado el voto nacionalista progresista y, respecto a la convocatoria anterior, ha visto incrementado su apoyo, hasta alcanzar 36.149 sufragios (8,61%), entre los votantes de izquierdas.

Tras un proceso electoral comienza a ser habitual reabrir el debate sobre los efectos de la aplicación de la Ley electoral. Recordemos que después de los comicios autonómicos de 2007, ante un escenario de posible reedición del llamado “Pacto de Progreso”, siendo el PP el más votado, dirigentes autonómicos y estatales populares propugnaban una revisión de la legislación electoral para asegurar un mayor respeto con la voluntad ciudadana expresada en las urnas. En 2011 quienes abogan por la revisión del sistema electoral son las formaciones minoritarias, que apelan a un sistema más justo de distribución de escaños (con los resultados escrutados, al PP cada diputado le ha costado 6.000 votos, mientras que partidos como la Lliga -12.300 votos-, Convergència -12.000 votos-, Izquierda Unida -10.000 votos-, UPyD -8.700 votos- o Esquerra Republicana -5.323 votos- no han obtenido representación parlamentaria).

En las elecciones a los Consejos Insulares las candidaturas del PP obtienen la mayoría absoluta en Mallorca, Menorca y Eivissa. En el caso del Consejo Insular de Mallorca resultan extrapolables las mismas valoraciones respecto a los resultados de comicios autonómicos; esto es, la candidatura popular se mantienen en unas cifras similares de votos, respecto a las elecciones anteriores, pero consiguen un resultado mayoritario en cuanto a representación debido a la importante pérdida de apoyos del PSOE y a la fragmentación de los partidos de izquierda y del centro nacionalista. Por otro lado, son significativos los resultados de los populares en la mayor de las islas pitiusas, que consiguen el 52% de los sufragios. En cambio, el Consejo insular de Formentera será gobernado por una coalición de partidos de signo progresista. En las elecciones municipales el PP consigue el 44,11% de los votos, frente al 23,73% obtenido por el PSOE, y

además recupera las alcaldías de las principales ciudades del archipiélago (Palma, Maó, Ciutadella y Eivissa).

### *Las medidas aprobadas para la reducción del déficit*

Desde un punto de vista económico y financiero, la VII Legislatura termina con la resolución de la Consejería de Economía por la cual se bloquea el nuevo gasto de los diferentes departamentos de la Administración autonómica. Con ello se quiere impedir que las Consejerías gasten 355 millones de euros mientras se negocia con el Estado la recuperación de 240 millones del Fondo de Competitividad que el ejecutivo autonómico había previsto ingresar durante este año. El consejero informa ante la Diputación Permanente del Parlamento que esta medida “excepcional” se adopta en el marco de la política de austeridad impulsada por el Gobierno de Antich.

Tras las elecciones autonómicas y la conformación de un nuevo Gobierno se abre un período de severos recortes económicos y ajustes en todos los ámbitos para hacer frente a la falta de liquidez de la Administración. Durante el debate de investidura, el candidato a la Presidencia anuncia austeridad y mayor eficiencia en la gestión para controlar el gasto público y reducir el déficit. El primer bloque de medidas adoptadas por el Ejecutivo tiene por objeto la reducción de la estructura política del Gobierno; en concreto, el Decreto 10/2011, de 18 de junio, por el que se determina la composición del Gobierno establece que la Administración autonómica se estructura en una Vicepresidencia económica y seis Consejerías. Esta medida, que supone, en efecto, reducir la estructura del gobierno a la mitad en relación al primer gabinete nombrado por Antich en 2007 (que contaba con catorce consejerías) es bien recibida por la ciudadanía; sin embargo, no es ajena a ciertas críticas porque, paralelamente a la reducción de los cargos públicos en el Gobierno balear, se acuerda el incremento la retribución del equipo de confianza del Presidente, con lo cual la subida de las retribuciones viene a menguar parte del recorte de gasto anunciado.

Para cumplir con los planes de equilibrio que exige el Gobierno central el nuevo Ejecutivo elabora el Plan de Saneamiento Económico y Financiero de las Illes Balears. Según el responsable económico del Gobierno autonómico, el Plan, que no contempla una subida de impuestos, se fundamenta en dos ejes: aumentar la eficiencia de la administración y ahondar en criterios de austeridad. En concreto, el Gobierno se compromete a aplicar unas actuaciones que permitan ahorrar 380 millones de euros en relación al Producto Interior Bruto de Baleares, que equivale al 3% del valor de su economía. Finalmente, las medidas contenidas en el Plan elaborado por Ejecutivo autonómico son consideradas idóneas por el Pleno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en su reunión de 27 de julio. Esta decisión es recibida con optimismo en la medida que puede contribuir a ofrecer mayor fiabilidad en el proceso de negociación de créditos con las instituciones bancarias para conseguir la liquidez necesaria y hacer frente a las deudas de la Administración con los proveedores. Sin embargo, la inestabilidad económica, especialmente después de la recaída de la economía tras el verano, dificulta el cierre de acuerdos con los bancos.

El Consejo de Gobierno de 23 de septiembre adopta varios acuerdos que incluyen una serie de medidas para reducir el déficit público. En primer lugar, se dispone la suspensión del nombramiento de nuevo personal funcionario interino y de la prórroga del nombramiento de los funcionarios interinos adscritos a programas temporales, así como de la contratación de personal laboral temporal. En aquellos casos en que esta medida pueda suponer un grave perjuicio para la prestación de servicios esenciales y se justifique una necesidad urgente e inaplazable podrán autorizarse contrataciones temporales. Aunque el personal docente y estatutario no queda sometido a lo dispuesto en el citado Acuerdo, se establece que las Consejerías competentes, en el plazo de un mes, deberán elevar al Consejo de Gobierno las medidas oportunas equivalentes aplicables a esos colectivos. Por otro lado, se suspende la aplicación de los pactos y acuerdos suscritos entre la Administración autonómica y las organizaciones sindicales relativos al desarrollo de la acción sindical. Ello supone la eliminación de 89 puestos de liberados sindicales así como la supresión de las subvenciones y ayudas económicas a las organizaciones sindicales por valor de 200.000 euros. También por Acuerdo del Consejo de Gobierno se adoptan medidas complementarias en relación con la concesión del complemento de productividad y con la realización de servicios extraordinarios fuera de la jornada laboral de los empleados públicos. Se dispone que no podrá reconocerse el derecho a percibir el complemento de productividad de los empleados de la Comunidad Autónoma. Además, se establece que deberán organizarse los recursos humanos disponibles para que la ejecución de los objetivos que tengan asignados se haga dentro de la jornada de trabajo habitual. Se prevén, respecto de esta última medida, algunas excepciones para habilitar la contratación de personal de servicios públicos esenciales y extraordinarios (tales como agentes de medio ambiente con funciones de extinción de incendios, técnicos de emergencias, el personal adscrito al Gabinete de la Presidencia o los chóferes del Presidente o de los Consejeros).

En el ámbito educativo se ha optado por no reducir la plantilla del profesorado y optimizar los recursos disponibles. Para ello, la Consejería de Educación, Cultura y Universidades ha adoptado medidas para “recuperar” a más de un centenar de docentes que estaban realizando otras labores o programas específicos y ha realizado una serie de ajustes en los programas de atención a la diversidad, que han perdido personal, y en el ámbito de los trabajadores de intervención socioeducativa. En cuanto a la ratio media en las aulas, desde la Consejería se muestran confiados en que aquélla no empeorará debido al estancamiento de la población escolar, que sigue creciendo pero a un ritmo menor que en años anteriores. Se aplazan de momento, por falta de disponibilidad económica, algunas de las medidas anunciadas durante la campaña electoral, tales como la libre elección de primera lengua en la enseñanza o el aumento de las horas lectivas de los profesores de la Educación Primaria y de Secundaria Obligatoria.

En materia de sanidad también se realizan ajustes con el cierre de algunas plantas de hospitales, la suspensión de las guardias localizadas de traumatología y cirugía y la reducción de la actividad de los quirófanos por las tardes. El Ejecutivo autonómico insiste en que tales medidas se justifican por la comprometida situación de las finanzas públicas y, sin precisar cuál será el coste del ahorro en sanidad, asegura que no afectará a la calidad asistencial.

Las medidas de austeridad y los recortes afectan a todos los ámbitos y sectores sin excepción. Sin apenas oposición social, se procede a la anulación de planes y de obras públicas en marcha –se paraliza la vía férrea de Manacor a Artá, se abandonan el proyecto del Tranvía y la reforma de barrios degradados de Palma, y se desmonta el Plan del carril bici-. Se restringen las ayudas culturales a la Obra Cultural Balear y se dejan sin efecto las convocatorias públicas de ayuda para actuaciones de dinamización lingüística, integración de recién llegados y mediación, así como para la prensa escrita íntegramente en catalán. Se formaliza el cierre de Televisión de Mallorca y Ona Mallorca, cadenas públicas, que contaban con un presupuesto de 9,5 millones de euros. El año concluye con la clausura de las Oficinas de asistencia a las víctimas de delitos con el argumento de que la competencia en esta materia es del Ministerio de Justicia y no de la Comunidad Autónoma.

Pese a la aprobación del Plan de ajuste, a la adopción de medidas para la contención del déficit durante el segundo semestre y a las actuaciones dirigidas a incentivar el crecimiento de la economía, Baleares no logra cumplir el objetivo de déficit público para 2011 y cierra el ejercicio con un 4%, lo que supone una desviación del 2,7% sobre la previsión del 1,3%.

### *Las elecciones generales de 20 noviembre de 2011. El apoyo al Partido Popular sigue creciendo*

En las elecciones a Cortes Generales se rompe el empate a cuatro de 2008 y el PP se impone con cinco diputados frente a los tres del PS. Los votos obtenidos en estos comicios por las candidaturas del PP en las Islas confirman, e incluso incrementan, los resultados obtenidos por la formación en las elecciones autonómicas. En plena crisis económica, tras la recaída de la economía, con el trasfondo de algunas medidas impopulares tomadas por el Gobierno de Bauzá, y a pesar de las tensiones sociales y sindicales, el PP mejora en todas las islas los resultados electorales conseguidos en mayo (22.000 votos más y tres puntos de subida porcentual). Se supera el techo histórico conseguido por los populares en el año 2000 (se alcanzan los 216.808 sufragios), lo que representa un 49,5% de apoyos para la lista del PP y se confirma el avance de la derecha y el cambio de ciclo político. Resulta significativa la derrota socialista que, también en esta ocasión, obtuvo los peores resultados en unas elecciones generales. En concreto, el PSOE consigue 130.000 votos, 79.000 menos que hace 4 años, cuando obtuvo la victoria en Baleares con 209.000 sufragios, y pierde el apoyo de un 28,8% del electorado. Sin embargo, en comparación con el resultado de las autonómicas del mes de mayo, el PSOE recuperó parte de los votos perdidos. En cualquier caso, el retroceso de los socialistas en las Elecciones Generales, también en las Islas, contribuye a fraguar el éxito del PP.

Al margen de la disputa entre los dos grandes partidos, resulta significativo el avance de Izquierda Unida, que obtiene 21.000 votos, y el aguante del Partit Socialista de Mallorca que, aunque pierde 5.000 votantes respecto a los comicios autonómicos, se mantiene como tercera fuerza política con un 7,9% del apoyo electoral. UPyD, con 18.000 votos (4,2%) ve incrementado de manera impor-

tante su apoyo, en relación a los sufragios obtenidos en Baleares en el mes de mayo.

En los resultados de las Elecciones Generales destaca el alto nivel de abstención, que se sitúa en el 37,80% del electorado, lo que supone 5,4 puntos más que en las comicios de 2008. Estos datos son preocupantes y deben ser entendidos como un mensaje claro a la clase política de las Islas, que sigue perdiendo la confianza de parte de la ciudadanía. Ciertamente, existen factores sociogeográficos y socioeconómicos, comunes a otras comunidades (como Canarias, Cataluña o Galicia) que pueden explicar el fenómeno de la abstención. El factor ideológico o político, común en otras regiones, también influye en la decisión de no participar en las elecciones; de manera que el ser o sentirse de izquierdas o más nacionalista periférico que españolista incrementa la posibilidad de abstenerse. Sin embargo, según un estudio difundido por el Instituto Balear de Estudios Sociales, parece que en las Illes Balears se está produciendo una evolución en el abstencionismo pasivo o no explícito, que pasaría a ser más activo, táctico o racional; en efecto, cada vez son más los ciudadanos que manifiestan claramente su posición abstencionista, con la que se proponen producir consecuencias tales como el fracaso del partido con el que existe mayor conexión ideológica o incluso un cuestionamiento del sistema.

### *Las actuaciones judiciales contra la corrupción*

Un año más, la actividad investigadora y judicial en los diferentes casos de corrupción política se mantiene como uno de los principales puntos de atención en las Islas Baleares. Durante esta etapa, se intensifica la investigación en diversas tramas políticas, empresariales y financieras.

Durante los meses de enero y febrero, se procede a la detención de varios dirigentes de Unió Mallorca, relacionados con diversas actuaciones judiciales por malversación de fondos públicos. En la llamada Operación Picnic se investiga el caso por el que supuestamente el partido regionalista contrató “informadores medioambientales” a través del Instituto Municipal de Formación y Ocupación, cuando en realidad aquellos se debían encargar de captar afiliados para el partido. También se abren diligencias en relación a la sobrefacturación de más de un millón de euros en los servicios de recogida de residuos sólidos urbanos que prestaban empresas privadas concesionarias del Consell insular de Mallorca. Todo ello en un momento en el que la formación regionalista intenta defenderse de su imagen de partido afectado por la corrupción. Finalmente, a finales de febrero Unió Mallorca decide disolverse y transformarse en Convergència per les Illes Balears, con la intención de presentarse a las elecciones autonómicas del 22 de mayo.

En el mes de noviembre la Fiscalía Anticorrupción procede al registro de la sede del Instituto Noos en Barcelona y de empresas vinculadas a este organismo. Paralelamente, la Policía Judicial realiza pesquisas en varias sedes de la Generalitat Valenciana en busca de documentación sobre contratos con aquella entidad. Tales actuaciones son el resultado de la apertura de una pieza separada del caso Palma Arena. En concreto, se investiga el destino de 2,3 millones de

euros que el Gobierno autonómico abonó a la entidad sin ánimo de lucro, al frente a la cual se encontraba Iñaki Urdangarin, para la organización de sendos encuentros sobre deporte y turismo en 2005 y 2006. La Fiscalía Anticorrupción atribuye a los responsables del Instituto Noos actividades encaminadas a apoderarse de fondos públicos utilizando facturas falsas e infladas y valiéndose de presupuestos por servicios ficticios. El 29 de diciembre el juez instructor imputa formalmente a Iñaki Urdangarin y levanta el secreto de sumario.

Continúa, también en 2011, la ofensiva de la Justicia contra la corrupción política en relación a diversas tramas políticas, empresariales y financieras. En este contexto, la descripción de la realidad balear, salpicada por corruptelas y abusos de poder más o menos graves, provoca una preocupante desafección de los ciudadanos respecto de la cosa pública. La proliferación de los casos de corrupción ha contribuido a crear un escenario de creciente desconfianza en la gestión pública, de desprestigio de las instituciones democráticas, en el que los ciudadanos perciben en la política balear el reflejo de un grave desvío de la legalidad y de la ética de algunos de los que están al frente de las instituciones (autonómicas, insulares o locales). Ciertamente, la magnitud de los casos sometidos a investigación judicial obliga a una profunda reflexión sobre las consecuencias que tales hechos pueden desencadenar a nivel social y político.

## Actividad política e institucional

### *El fin de una legislatura convulsa*

La VII Legislatura ha resultado especialmente compleja para el Gobierno de coalición formado, tras las elecciones autonómicas y municipales de 2007, con el apoyo de los partidos de centro izquierda. Las peticiones por parte de la oposición para que el Presidente Antich planteara ante el Parlamento una cuestión de confianza y, a su vez, el reto del Gobierno al Grupo Parlamentario Popular para que éste presentara una moción de censura han marcado la actividad política e institucional en el período 2007-2011. Durante esos años, los desacuerdos y desavenencias entre las formaciones que apoyan al Ejecutivo autonómico han sido constantes. En 2008 el entonces presidente de Unió Mallorca y Consejero de Turismo, en unas polémicas declaraciones, no descarta una moción de censura con el PP. Además, durante el año 2009 el Ejecutivo de Antich pasa por momentos tensos y difíciles y sufre el desgaste de dos graves crisis de gobierno, en las que se llega a plantear el adelanto de las elecciones autonómicas. En este período se siguen produciendo situaciones de gran desestabilización política, provocadas por la amenaza de los cargos representativos de Unió Mallorca en el Consejo insular de Mallorca de romper el Pacto. Finalmente, el acuerdo de Gobierno se da por acabado en el 2010 con la destitución de los cargos ejecutivos de la formación regionalista. Antich explica que la decisión adoptada se toma ante una situación límite, cuando los casos de presunta corrupción se extienden a miembros de su Gobierno.

*La nueva composición del Parlamento. El debate de investidura*

La holgada mayoría absoluta conseguida por el PP en las elecciones autonómicas (treinta y cinco escaños) vislumbra un escenario político y parlamentario completamente diferente. El nuevo presidente del Parlamento balear es Pere Rotger i Llabrés, que ya asumió el cargo en el anterior mandato en qué gobernaron los populares (2003-2007). La Mesa del Parlamento se conforma, además, con dos miembros del Grupo Parlamentario Popular (la Vicepresidencia y la Secretaría primeras) y dos del PSIB-PSOE (la Vicepresidencia y la Secretaría segundas). El portavoz de Grupo Parlamentario PSM-IV-ExM lamenta que esa composición tenga un carácter bipartidista y no represente la pluralidad existente en la Cámara.

El 14 de julio comienza el debate de investidura para elegir al nuevo presidente de la Comunidad Autónoma. En su discurso, el candidato José Ramón Bauzá anuncia una reducción de consejerías y direcciones generales y asegura que esta medida supondrá un ahorro de 26 millones de euros respecto al coste de la estructura orgánica de la Administración autonómica en 2007. Reivindica una nueva forma de hacer política y apela a la necesidad de alcanzar un consenso sobre materias esenciales. Anuncia que se acometerán reformas estructurales en el ámbito turístico, comenzando por la actualización de la Ley General Turística y de los planes directores sectoriales de la oferta turística. En materia de territorio, se compromete con el respeto al medio ambiente y a la conservación del patrimonio al tiempo que anuncia medidas que den mayor seguridad jurídica. Recalca, además, que se impulsaran acciones para promover la inversión privada. En relación a la educación, aboga por un modelo educativo basado la “libertad y en la calidad” y señala que se promoverá la implantación de centros “trilingües”. En materia sanitaria apuesta por la colaboración entre centros públicos y privados para “lograr la excelencia en calidad sanitaria”.

El portavoz del Grupo Parlamentario Socialista señala que, a pesar de la sólida mayoría absoluta del PP, los acuerdos políticos siguen siendo necesarios, especialmente en materia de educación, protección del territorio y turismo, como elementos básicos para reforzar nuestro capital social y económico. Tras reconocer que la deuda de la Administración es alta y que existen problemas de liquidez, explica que ello se debe al mantenimiento durante la anterior etapa de gobierno de las políticas sociales, pese a la caída del 30% de los ingresos públicos. Antich, que recuerda los principios de la ética política y condena la corrupción y el abuso de poder, defiende un ejercicio responsable de la representación política, transparente y cercana con la ciudadanía, y ofrece más colaboración y menos tensión partidista. El portavoz del Grupo Parlamentario PSM-IV-ExM defiende que el modelo económico, sustentado en la construcción y el consumo de territorio, es equivocado y que no se puede volver atrás. Además, reprocha al candidato la vaguedad de las medidas propuestas y, en particular, crítica que no haya anunciado cuáles son las actuaciones concretas que se propone adoptar el gobierno para hacer frente a la crisis económica y financiera.

Finalmente, en el segundo día del debate, tras los discursos de los portavoces parlamentarios, se procede a realizar la votación de investidura. José Ramón



Bauzá, con el apoyo de los treinta y cinco diputados del PP, es elegido Presidente de la Comunidad Autónoma.

## Actividad legislativa

La producción legislativa de la Comunidad Autónoma durante 2011 se ha visto condicionada por la celebración de las elecciones generales. Así, antes de la disolución del Parlamento, el 29 de marzo, se aprueban cinco leyes. Tras la renovación de la Cámara balear, se procede a la aprobación de tres leyes, todas por la vía de urgencia, además de la Ley de Presupuestos. Conviene destacar, igualmente, que la actividad legislativa al inicio de la VIII Legislatura se completa con la utilización por parte del Gobierno, en siete ocasiones, de la potestad que le confiere el art. 49 del Estatuto de autonomía para ejercer la legislación de urgencia.

### *Leyes*

La Ley 1/2011, de 24 de febrero, de transformación de fundaciones del sector público sanitario de las Illes Balears y de determinación del régimen jurídico de las fundaciones públicas sanitarias, viene a posibilitar la integración en la condición de personal estatutario de los profesionales sanitarios que prestan sus servicios los Hospitales de Son Llàtzer y de Manacor. Conviene recordar que el Acuerdo de la Mesa Sectorial de Sanidad, de 4 de noviembre de 2010, ratificado por el Consejo de Gobierno el 12 de noviembre siguiente, establecía el proceso y las condiciones de la oferta de integración en la condición de personal estatutario fijo del personal funcionario de carrera y del personal laboral fijo adscrito a centros, establecimientos o servicios gestionados por el Servicio de Salud de las Illes Balears. **Sin embargo, para poder culminar dicho proceso debía modificarse la naturaleza jurídica de las Fundaciones Son Llàtzer y Manacor, dado que son entes de naturaleza jurídico privada, que ajustan su actuación al derecho privado. Por consiguiente, la Ley 1/2011 transforma la naturaleza de las dos Fundaciones del sector público existentes en el ámbito de la comunidad autónoma en fundaciones públicas sanitarias que, como tal, sí pueden tener adscrito personal estatutario. Además, aborda la regulación de las fundaciones públicas sanitarias y fija sus elementos básicos.**

Con la aprobación de la Ley 2/2011, de 22 de marzo, por la que se regula la participación institucional de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, esta Comunidad Autónoma se suma a otras que ya han legislado sobre esta materia (tales como Cantabria, Castilla y León, Extremadura, Madrid o Galicia). En la Exposición de Motivos se manifiesta que a través del diálogo entre el Gobierno autonómico y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas se ha forjado la cultura del pacto y que ha llegado el momento de establecer el marco normativo para garantizar la participación institucional, de conformidad con los principios internacionales, constitucionales y autonómicos. La norma, que guarda mucha semejanza con las otras leyes autonómicas sobre la materia, regula su objeto en el título I y define la partici-

pación institucional a los efectos de esta ley. El ámbito de aplicación se extiende a toda la Administración autonómica, entidades públicas y organismos que tengan competencias en materias vinculadas directa o indirectamente con el ámbito laboral y de ocupación. En cuanto a la noción de mayor representatividad, se remite a la legislación estatal y, por lo que se refiere al criterio de participación, prevé que la distribución de puestos de representación entre agentes sociales se base en la igualdad numérica de ambas partes y, dentro de cada una de ellas, en el reparto proporcional en función de porcentaje de representatividad que tengan. El título I se ocupa también de regular los contenidos de la participación institucional, su forma de ejercicio y los derechos y deberes de los sujetos participantes. La Ley prevé, además, que para llevar a cabo la labor de la participación institucional se podrán recibir compensaciones económicas y, en concreto, el título II se ocupa del fomento, financiación y justificación y control de las compensaciones económicas. La norma, en las disposiciones adicionales, regula la futura creación de la Mesa Social Tripartita, la participación de aquellas organizaciones que son representativas de intereses sectoriales, el fomento del hecho sindical, la ayuda económica para el mantenimiento de las estructuras organizativas de las asociaciones empresariales más representativas y la distribución de la compensación por gastos derivados de la participación institucional. Las cuatro disposiciones transitorias tratan sobre la adaptación de la normativa vigente, la audiencia de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el proceso de modificación normativa y la determinación de la compensación económica en tanto no se cree la Mesa Social Tripartita.

La Ley 3/2011, de 25 de marzo, tiene por objeto la delegación de competencias al Consejo Insular de Menorca de las facultades que, como administración gestora, ejerce hasta ahora la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears en relación al Museo de Menorca, la Biblioteca Pública y el Archivo Histórico de Maó, instituciones culturales de titularidad estatal. Se establece el alcance de la delegación a todas aquellas potestades implícitas en las competencias de gestión de las mencionadas instituciones culturales sobre las cuales corresponde a la Comunidad Autónoma la ejecución de la legislación del Estado.

La Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno, que se aprueba en la última sesión plenaria de la VII Legislatura con los votos de PSIB-PSOE, PSM-IV-ExM y Unió Mallorquina, supone la culminación de uno los proyectos emblemáticos del Ejecutivo de Antich que ha de permitir mejorar la eficacia de la Administración y recuperar la confianza de los ciudadanos en la gestión pública. La Ley tiene por objeto establecer las medidas y las líneas de actuación que permitan al Gobierno, a la Administración autonómica y a los entes del sector público instrumental actuar conforme a los principios y valores de la buena administración y del buen gobierno, todo ello en el contexto de mejora continua de la calidad de las organizaciones y de los servicios públicos. El título I, dedicado a la buena administración, se ocupa del derecho a la información y a conocer las iniciativas y las actuaciones públicas; del acceso a archivos y registros públicos; y de la promoción y fomento de la participación ciudadana. También se refiere al derecho de los ciudadanos a relacionarse con la Administración por medios electrónicos y al principio de

simplificación y reducción de las cargas administrativas. La norma establece el concepto y alcance de transparencia en la gestión administrativa al tiempo que dispone medidas de evaluación de la organización y servicios. Se contempla, además, el reconocimiento a los órganos que consigan mejores resultados, precisando que tales premios no tendrán coste económico. El PP, que no apoya la ley, argumenta que la norma no aporta nada nuevo y que la mayor parte de sus disposiciones ya están recogidas en otras leyes sectoriales.

La Ley 5/2011, de 31 de marzo, de modificación de la Ley 1/2003, de 20 de marzo, de cooperativas de las Illes Balears, tiene por objeto establecer unas modificaciones en la regulación del régimen económico de las sociedades cooperativas. La norma es aprobada mediante la aplicación del procedimiento de tramitación directa y en lectura única con el fin de agilizar al máximo los plazos parlamentarios para que las cooperativas puedan adaptar sus Estatutos a las nuevas reglas sobre el Plan General contable, que afectan de manera directa a la estructura del capital social. En concreto, se han incorporado a la legislación autonómica las previsiones contenidas en la disposición adicional cuarta de la Ley 16/2007, de 4 de julio, de reforma y adaptación de la legislación mercantil en materia contable para su armonización internacional.

La VII Legislatura no da para más. A pesar de los esfuerzos de los partidos progresistas finalmente en el último Pleno del Parlamento se rechaza el Proyecto de Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres con los votos en contra del PP y la abstención *Convergència per les Illes*. Además, con la disolución de la Cámara caducan, entre otros, los proyectos de Ley de acceso a la vivienda; el relativo a instalaciones que inciden en el medio ambiente; el de Carta de Derechos Sociales; o el de protección de las personas consumidoras y usuarias en los servicios de telefonía y de internet.

La primera ley de la VIII Legislatura proviene de una proposición de Ley presentada por el Grupo Parlamentario PSM-IV-CxM para derogar el art. 54 de la Ley balear de la Mujer. Conviene recordar que la Ley 6/2002, de 21 de junio, modificó la normativa electoral balear para introducir la obligatoriedad de la presencia equilibrada de hombres y mujeres en las listas electorales, aunque la impugnación de la norma por parte del Gobierno del Estado ante el Tribunal Constitucional suspende la vigencia y aplicación del citado precepto. Por su parte, el art. 54 de la Ley 12/2006, de 20 de septiembre, para la mujer, dispone que las subvenciones electorales de la comunidad autónoma reconocidas por la ley se deben incrementar un 10% para los escaños obtenidos por mujeres y por cada uno de los votos conseguidos por las candidaturas con representación equilibrada. Tras declararse extinguido el proceso contra la Ley 6/2002, de 21 de junio, por desistimiento del Gobierno, la vigencia del sistema de listas equilibradas hace perder todo el sentido al citado precepto. La Ley 6/2011, de 13 de octubre, de modificación de la Ley 12/2006, de 20 de septiembre de la Mujer, tiene como único objeto la derogación del citado art. 54.

La Ley 7/2011, de 20 de octubre, de modificación de la Ley 5/2010, de 16 de junio, del Consejo Consultivo de las Illes Balears, proviene de una proposición de ley suscrita por los tres Grupos Parlamentarios y que es tramitada por el procedimiento de lectura única. Con la aprobación de esta norma se modifican

algunos preceptos relativos a la composición del alto órgano asesor de las Illes Balears y a la elección y substitución de su Presidente. De un lado, se prevé que el Letrado jefe asista con voz y sin voto al Pleno del Consejo Consultivo. Por otro lado, se amplía hasta cinco el número de miembros que pueden ser funcionarios o personal laboral de las diferentes administraciones públicas. Además, se modifica el criterio para dirimir el empate en la elección de presidente tras la segunda votación, en el sentido que se entenderá elegido presidente el consejero que corresponda siguiendo el orden de prelación establecido en el Decreto de nombramiento de los miembros del Consejo Consultivo. Se dispone, también, que en caso de vacante, ausencia y enfermedad del presidente le substituirá el consejero que corresponda según el orden de nombramiento. Finalmente, se establece que a partir de la entrada en vigor de la Ley se procederá a la elección y designación de todos los miembros del Consejo Consultivo y que el nombramiento de los nuevos consejeros determinará el cese automático de todos los que hasta entonces lo integraban.

La Ley 8/2011, de 14 de noviembre, sobre autorizaciones financieras durante el período de prórroga presupuestaria iniciado el 1 de enero de 2011, es el instrumento jurídico que, además de dar cobertura legal al endeudamiento autorizado por el Consejo de Gobierno durante el año 2011, permite al Ejecutivo autonómico emitir deuda pública mientras se mantenga la situación de prórroga presupuestaria. El art. 14.3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las CCAA, en la redacción dada por la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, establece que las CCAA precisarán autorización del Estado para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación de crédito público. Para la concesión de la referida autorización, el Estado tendrá en cuenta el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria definido en el art. 2.1.b de la presente Ley. El Consejo de Ministros, el 23 de septiembre de 2011, autoriza a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears a formalizar operaciones de endeudamiento hasta un importe máximo de 210 millones de euros. Esta autorización se concede tras haberse considerado idóneas por el Pleno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en su reunión de 27 de julio, las medidas contenidas en el Plan de reequilibrio financiero presentado por el Gobierno balear. Por su parte, el art. 29 del texto refundido de la Ley de Finanzas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, aprobada por Decreto Legislativo 1/2005, de 24 de junio, establece que para la emisión de deuda pública se requiere la intervención del Parlamento, mediante ley. Por ello, con la Ley 8/2011, de 14 de noviembre, se articula el instrumento legal que habilita al Gobierno autonómico en relación a las operaciones financieras que se prevén. La norma en cuestión consta de tres artículos que hacen referencia, respectivamente, a la autorización general para la concertación de operaciones financieras, a las operaciones de crédito a corto plazo y a las operaciones a largo plazo. La disposición transitoria única ampara el endeudamiento autorizado por el Gobierno a lo largo del ejercicio de 2011. Las disposiciones finales habilitan al Ejecutivo para el despliegue y la ejecución de la norma y regulan la entrada en vigor y la vigencia temporal de la Ley.

*Decretos-leyes*

La actividad estrictamente legislativa se completa con la aprobación de siete Decretos-leyes por el Gobierno de Bauzá, algunos de los cuales tienen por objeto la modificación puntual de leyes aprobadas en 2010. Los cuatro primeros Decretos-leyes son convalidados en el Pleno extraordinario del 30 de agosto (BOIB núm. 135, de 10 de septiembre de 2011). El Decreto-ley 5/2011, de 29 de agosto, es objeto de convalidación el 20 de septiembre (BOIB 145, de 27 de septiembre de 2011). El 22 de diciembre se convalida el Decreto-ley 6/2011, de 2 de diciembre (BOIB núm. 194, de 29 de diciembre de 2011; corrección de errores en el BOIB núm. 6 de 14 de enero de 2012). La sesión para la convalidación del Decreto-ley 7/2011 está prevista para el 1 de febrero de 2012.

Resulta llamativo que desde el comienzo de la VIII Legislatura el Gobierno autonómico haya recurrido hasta en siete ocasiones a la potestad que le confiere el art. 49 del Estatuto de autonomía que, como sabemos, supone, una exclusión del procedimiento legislativo ordinario y una excepción a la participación de las minorías que éste asegura. Por ello, con carácter previo, y antes de comentar las distintas normas autonómicas aprobadas mediante decreto-ley, se impone una reflexión de tipo general sobre el carácter restrictivo de la legislación de urgencia. Conviene recordar que el propio texto estatutario, al igual que la Constitución, establece unos presupuestos circunstanciales y materiales para el ejercicio de esta facultad gubernamental, que necesariamente deben cumplirse. En concreto, en relación al presupuesto habilitante –la extraordinaria y urgente necesidad– el fin que justifica la legislación de urgencia es la necesidad de regular de forma rápida una situación imprevista mediante una norma con fuerza de ley. Ciertamente, corresponde a los órganos políticos explicitar y razonar de forma suficiente la concurrencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad que justifique la aprobación de un decreto-ley. En un primer momento, en contra del criterio mayoritario de la doctrina, el Tribunal Constitucional optó por una interpretación muy flexible del presupuesto de hecho habilitante (STC 29/1982, de 31 de mayo, 182/1997, de 30 de octubre). Interpretación que, en cierta medida, ha avalado una utilización muy amplia del decreto-ley por parte del poder ejecutivo en circunstancias muy distintas (modificaciones tributarias en materia de viviendas de protección oficial, reconversión industrial, liberalización de actividades empresariales y comerciales, reforma del mercado laboral, etc.). No obstante, se ha producido una importantísima variación en la jurisprudencia constitucional a partir de la STC 68/2007, de 28 de marzo, que declara inconstitucional y nulo el Real Decreto-ley 5/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad. El TC recuerda que el concepto de extraordinaria y urgente necesidad no es una cláusula o expresión vacía de significado, sino que se trata de un límite jurídico concreto que el gobierno ha de respetar y que el propio TC debe garantizar su aseguramiento.

Tales consideraciones, obviamente, son válidas también en el espacio autonómico y han de ser tenidas en cuenta frente a lo que supone, como se ha dicho, el ejercicio de una facultad excepcional del Gobierno. Sin embargo, la aprobación de siete decretos-leyes por parte del Ejecutivo autonómico en poco más de

cinco meses parece marcar una tendencia preocupante, en particular en aquellos casos en los que se han incorporado a la misma norma materias completamente heterogéneas, que poco o nada tenían que ver con la crisis económica. Ciertamente, la jurisprudencia constitucional ha admitido la licitud de la medida para el tratamiento de “coyunturas económicas problemáticas”; pero la mera conexión de la crisis económica con la extraordinaria y urgente necesidad podría llegar a convertirse en una fórmula estereotipada que de ninguna manera puede considerarse una fundamentación explícita y razonada del presupuesto habilitante. 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 a partir de la citada STC 68/2007, de 28 de marzo, y confirmada, entre otras por las SSTC 31/2011, de 17 de marzo, y 137/2011, 14 de septiembre.

El Decreto-ley 1/2011, de 29 de julio, de modificación del art. 20.3 de la Ley 7/2010, de 21 de julio, del sector público instrumental de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, tiene por objeto dar mayor coherencia a la Ley 7/2010, de 21 de julio en relación con la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. La norma aprobada elimina la previsión de que el representante de la Abogacía sea miembro de los órganos de dirección de los entes sujetos a la Ley 7/2010. En concreto, establece que su función de asesoramiento en dichos órganos se articule mediante la asistencia del representante de la Abogacía a las sesiones con voz pero sin voto. También se prevé una posible delegación de estas tareas de asesoramiento en miembros de los citados entes que tengan atribuido el servicio jurídico de los mismos cuando se den circunstancias que impidan la presencia de un representante de la Abogacía. Según se manifiesta en la parte expositiva de la norma, la extraordinaria y urgente necesidad se justifica en que la Ley 7/2010 no tuvo en cuenta que el personal adscrito a la Dirección de la Abogacía de la Comunidad Autónoma está sujeto a lo dispuesto en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.

El Decreto-ley 2/2011, de 29 de julio, de modificación de la Ley 15/2010, de 22 de diciembre, del Ente Público de Radiotelevisión de las Illes Balears da una nueva redacción a la Disposición Adicional Segunda de esta Ley, dedicada a la “Constitución de órganos”, para resolver una vacío legal. En concreto, se añade un nuevo apartado que prevé el ejercicio transitorio de las funciones de los órganos de gobierno del antiguo Ente Público cuya titularidad haya quedado vacante. En la Exposición de Motivos del Decreto-ley se señala que la necesidad extraordinaria y urgente se evidencia por el hecho de que la Dirección General está concebida como el principal órgano directivo del Ente y que mientras no se proceda al nombramiento del nuevo director general se debe garantizar la continuación en el ejercicio de las funciones de la dirección del Ente. En suma, concluye que “a falta de la normativa transitoria a este respecto [...] resulta imperativa la designación urgente de quien, con carácter temporal y eminentemente transitorio, asuma las funciones de la Dirección General del Ente Público de Radiotelevisión de las Illes Balears”. **Cabe recordar, precisamente, que el director general del Ente Radiotelevisión de las Illes Balears dimitió de su cargo el 18**

de julio de 2011 y que, por consiguiente, la titularidad de ese órgano directivo quedó vacante a partir de este momento. La Ley 15/2010 prevé que para elegir al miembro que ocupará el cargo de director general del Ente se requiere mayoría de dos tercios del Parlamento y que de no conseguirse esta mayoría en el plazo de seis meses desde la primera votación será suficiente para la elección la mayoría absoluta. La falta de consenso parlamentario para nombrar al director general de Radiotelevisión de las Illes Balears y a su Consejo de Administración implica que debería agotarse el plazo de los seis meses para proceder a la elección. A falta de un régimen transitorio, el Gobierno decide acometer la reforma legal y suplir “un vacío normativo” para, de esta manera, proceder a cubrir la vacante de forma prácticamente inmediata. En definitiva, la modificación introducida posibilita que el Consejero de Presidencia del Gobierno balear ejerza *ex lege*, de manera temporal, las funciones y competencias de la Dirección General del Ente Público. Sin embargo, para asegurar mayor agilidad e inmediatez en la ejecución de los procedimientos de gestión y conseguir una mayor eficiencia en las actuaciones, mediante Resolución de la Consejería de Presidencia de 19 de septiembre de 2011, se procede a la delegación de determinadas competencias en el subdirector del ente.

El Decreto-ley 3/2011, de 29 de julio, de modificación de los plazos previstos en el art. 3 de la Ley 10/2010, de 27 de julio, de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general en materia de Ordenación Territorial, Urbanismo y de impulso a la inversión, tiene como único objeto dar más tiempo a los Ayuntamientos para cumplir con las exigencias establecidas en la Ley, tales como la aprobación definitiva del proyecto de urbanización y la ejecución de las obras. El hecho de que hayan expirado o estén a punto de expirar los plazos establecidos sin que se hayan acometido las adaptaciones previstas en la Ley 10/2010, de 27 de julio, supone que no podrán otorgarse nuevas licencias, certificados de final de obra o cédulas de habitabilidad. Por ello, con la modificación legal establecida por el Decreto-ley, el plazo para que los Ayuntamientos adopten los proyectos de urbanización pasa a ser de tres años y el previsto para la ejecución de las obras de alcantarillado pasa a ser de cuatro años.

El Decreto-ley 4/2011, de 5 de agosto, modificación de la Ley 7/2000, de 15 de junio, de creación del Servicio de Empleo de las Illes Balears, tiene por objeto establecer el marco legal que permita adscribir el citado Servicio, que hasta ahora dependía de la Consejería competente en materia de trabajo, a la Consejería de Educación. La extraordinaria y urgente necesidad de la norma viene justificada, según la Exposición de Motivos, por el hecho de que la actual crisis económica y del mercado laboral requiere una apuesta contundente por un sistema integral de formación profesional; por ello, es necesario que el Ente que tiene encomendada la formación profesional para el empleo quede adscrita a la Consejería competente en materia de educación. La nueva norma modifica el art. 1 de la Ley 7/2000, de 15 de junio, en el sentido de prever la adscripción del Servicio de Empleo de las Illes Balears a la **Consejería competente en materia de educación**. Además, dispone que todas las menciones contenidas en la Ley 7/2000 y en su normativa de desarrollo a la Consejería competente en materia de trabajo deben entenderse referidas a la competente en materia de educación.

El Decreto-ley 5/2011, de 29 de agosto, de apoyo a los emprendedores y a la micro, pequeña y mediana empresa de las Illes Balears, supone la plasmación normativa de una de serie compromisos electorales del PP. Con la aprobación de esta norma se pretende promover la creación y la consolidación de empresas y establecer un sistema de incentivos que permita la constitución de nuevas empresas y facilitar el funcionamiento de las ya existentes. La Exposición de Motivos apela, también en este caso, a la grave situación económica actual para justificar la legislación de urgencia y añade que corresponde al Gobierno impulsar la articulación de un marco normativo favorable que coadyuve en el crecimiento de la economía balear y que ofrezca apoyo a la pequeña y mediana empresa. La norma, que guarda gran semejanza con el Proyecto de Ley del País Vasco, prevé la articulación de programas de capacitación del colectivo empresarial, para mejorar su competitividad y productividad, y el fomento del valor de la responsabilidad social empresarial. Además, establece instrumentos para favorecer la simplificación administrativa, tales como la reducción de cargas administrativas y el impulso de una plataforma informática integral que facilite la información y el asesoramiento al empresario. Igualmente, la disposición regula actuaciones que permitan a los empresarios acceder a la financiación necesaria a través de la adopción de acciones que apoyen económicamente los proyectos empresariales. También prevé que Gobierno debe impulsar una serie de medidas de financiación pública para la creación y la consolidación de las micro, pequeñas y mediana empresas. La norma es convalidada por el Pleno del Parlamento, en su sesión de 20 de septiembre y, además, se acuerda por asentimiento su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia.

El 7 de diciembre entra en vigor el Decreto-ley 6/2011, de 2 de diciembre, de Medidas Tributarias Urgentes (BOIB núm. 183, de 6 de diciembre de 2011; corrección de errores materiales en el BOIB núm. 190, de 20 de diciembre de 2011), que prevé diversas modificaciones en la normativa tributaria balear para incentivar la economía y favorecer la creación de puestos de trabajo. El Gobierno opta nuevamente por la figura del decreto-ley, en este caso en materia tributaria, con el objetivo de dar vigencia inmediata a determinadas medidas, tales como la implantación de beneficios fiscales a las actividades empresariales que favorezcan la inversión o el mantenimiento o incremento de la ocupación. La medida más destacada de la norma afecta al Impuesto sobre el Patrimonio y en ella se establece una bonificación del 100% a favor de los sujetos pasivos por obligación personal de contribuir que residan habitualmente en Baleares. Además, la disposición también rebaja el tramo autonómico del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y modifica los impuestos sobre Sucesiones y Donaciones, Transmisiones Patrimoniales Onerosas, y Actos Jurídicos Documentados. Por lo demás, se actualiza la tasa para recoger los nuevos hechos imposables del futuro decreto del juego, que está en tramitación, y se introducen diversas medidas en el canon de saneamiento de aguas para mejorar la capacidad recaudatoria y la gestión.

Durante debate parlamentario sobre la convalidación del Decreto-ley 6/2011 los intervinientes se intercambian continuos reproches, con el trasfondo de una medida que mantiene divididas a las formaciones políticas, como es la exención del impuesto sobre el patrimonio. La portavoz del Grupo Parlamentario Popu-



lar expresó que la norma representa un modelo económico para, a continuación, sintetizar cuáles son los ejes de ese modelo: reducción de la Administración y del gasto innecesario; seguridad jurídica; supresión de la cultura de la subvención; saneamiento de las cuentas públicas; y apuesta por la iniciativa privada. Por su parte, el portavoz del Grupo Parlamentario Socialista reprocha al Ejecutivo que ante un enorme descenso de ingresos públicos, por la caída de la actividad económica, y un problema de liquidez se haya decidido renunciar a treinta millones de euros al año. También crítica que el Decreto-ley no incluya medidas para actuar contra los dos principales problemas de las empresas –la falta de crédito y la atonía del consumo-. Por su parte, el Grupo Parlamentario de PSM-IV-CxM alerta de la utilización desmesurada por parte del Gobierno de la legislación de urgencia durante estos primeros meses de la legislatura, en substitución de la acción legislativa del Parlamento. Además, entrando en el fondo del asunto, reprocha al Ejecutivo que no haya aportado estudios o estimaciones sobre los efectos que pretende conseguir con las medidas aprobadas; pues de lo que no cabe ninguna duda es que el efecto más directo de la bajada de impuestos va a ser que la Comunidad Autónoma contará con menos recursos en un momento especialmente difícil para los ciudadanos. Finalmente, el Decreto-ley es convalidado y se acuerda, por asentimiento, que la norma se tramite como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia.

La legislación de urgencia concluye con el Decreto-ley 7/2011, de 23 de diciembre, por el cual se establece el régimen sancionador en diversas materias y se fijan las medidas administrativas urgentes en materia de juego. En esta ocasión, el Ejecutivo entiende que el presupuesto habilitante de la potestad gubernamental reside en las recientes modificaciones que se han producido en la normativa estatal. En concreto, se explica que la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego ha derogado la normativa anterior sobre la potestad sancionadora de la Administración y ha introducido una nueva regulación. Se añade que con el fin de garantizar la seguridad jurídica, el legislador autonómico ha de intervenir de forma rápida para establecer un régimen sancionador propio, en el ámbito de sus competencias, y para ello se opta, nuevamente, por hacer uso de la facultad prevista en el art. 49.1 del Estatuto de autonomía de las Illes Balears. El Decreto-ley consta de una parte dispositiva, en la que se establecen normas sancionadoras en materia de industria (art. 1), juego (art. 2) y consumo (art. 3). La norma contiene, además, tres disposiciones adicionales, dedicadas al régimen aplicable a la instalación de máquinas, terminales o equipos de juego (primera), autorización de establecimientos de juego (segunda), e informes preceptivos en materias de casinos, juegos y apuestas (tercera). Y se completa con tres disposiciones finales que habilitan el desarrollo reglamentario de la norma y disponen su entrada en vigor.

Al final del período de sesiones, se encuentran en tramitación, además de los Proyectos de ley de apoyo a los emprendedores y de medidas tributarias y urgentes (provenientes, como se ha dicho, de sendos Decretos-ley convalidados) la proposición de Ley de modificación de la Ley de la Mujer, que pretende un refuerzo en las medidas de protección a la mujeres víctimas de la violencia machista; la proposición de Ley de modificación de la Ley Electoral, con el objetivo de restablecer la barrera electoral en el 3%; y la proposición de Ley relativa al

impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente. Además, el Gobierno balear ha iniciado los trámites para modificar la Ley General Turística y la Ley de Función Pública de las Illes Balears, que ya se han sometido al trámite de audiencia pública. En ambos casos, el Ejecutivo ha elaborado proyectos ambiciosos, no exentos de polémica. De un lado, el Anteproyecto de Ley Turística podría invadir competencias de los Consejos Insulares y de los municipios, tal y como se desprende de un informe del Consejo Insular de Mallorca. Por su parte, el Anteproyecto de Ley de la Función Pública, no sólo prevé la supresión del requisito del conocimiento del catalán para los funcionarios de la Comunidad Autónoma, sino que además implica una reforma del marco jurídico-lingüístico vigente en las Illes Balears; **de hecho el Anteproyecto incluye también la modificación de la Ley de Normalización Lingüística y de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma, así como la derogación de cinco decretos que regulan, entre otras cuestiones, el uso de las lenguas oficiales de la Administración autonómica.**

### Actividad reglamentaria. Otras disposiciones

Como ya se ha dicho, la celebración de las elecciones autonómicas ha marcado la actividad normativa de la Comunidad Autónoma en 2011, lo que se ha traducido en una disminución en la aprobación de disposiciones generales con efectos *ad extra*. En cambio existe un número muy significativo de reglamentos que tienen un contenido de carácter organizativo de la estructura del Ejecutivo autonómico, a partir de la constitución del nuevo gobierno. Así, existe una amplísima relación de decretos que modifican la estructura administrativa autonómica, de cese y de nombramiento de diversos cargos y de alteración de la participación en los órganos de múltiples empresas, sociedades públicas, fundaciones y otras entidades en las que interviene. Sin embargo, conviene hacer referencia a la actividad reglamentaria del Ejecutivo balear en otros sectores.

En primer lugar, cabe destacar que, en virtud de lo establecido en el art. 58.3 del Estatuto de Autonomía, el Ejecutivo autonómico ha aprobado varios decretos de principios generales. En este punto, conviene recordar que a partir de la aprobación del nuevo Estatuto (2007) se ha producido lo que se ha denominado una “profundización en la descentralización interna de la Comunidad Autónoma” con la compartimentación de la función ejecutiva de las leyes, hasta entonces atribuida de forma exclusiva al Gobierno. En concreto, éste ha perdido el monopolio en el ejercicio de aquella función, ya que según la materia de que se trate será el Ejecutivo autonómico o los consejos insulares los encargados del desarrollo normativo de las leyes. De hecho, el bloque de materias contenidas en el art. 70 del Estatuto pretende impedir que el Gobierno apruebe reglamentos ejecutivos de las leyes autonómicas en el ámbito de las competencias propias de los consejos insulares. Sin embargo, este modelo no ha desapoderado totalmente al Gobierno para intervenir normativamente en aquel ámbito material, de forma que la supuesta reserva o exclusividad del reglamento insular queda matizada por un esquema de poderes normativos compartidos, destinados a asegurar la coherencia del ordenamiento jurídico balear. Eso sucede cuando el

Gobierno autonómico, en el ejercicio la facultad conferida en el art. 58.3 del Estatuto, aprueba Decretos de principios generales. Amparándose en aquel título estatutario, el Consejo de Gobierno ha aprobado, entre otros, el Decreto 9/2011, de 11 de febrero, de principios generales sobre modos de explotación del transporte ferroviario, tranvía y combinado; el Decreto 18/2011, de 11 de marzo, por el que se establecen los principios generales que rigen las actividades de tiempo libre, infantiles y juveniles que se desarrollen en el ámbito de las Illes Balears; el Decreto 48/2011, de 13 de mayo, por el que se regulan los principios generales y las directrices de coordinación de los servicios sociales comunitarios básicos; el Decreto 57/2011, de 20 de mayo por el que se establecen los principios generales de la organización y funcionamiento de los puntos de encuentro familiar por derivación familiar; o el Decreto 58/2011, de 20 de mayo, por el que se establecen los principios generales en materia de instalaciones juveniles radicadas en el ámbito territorial de las Illes Balears.

En el ámbito educativo, hemos de destacar, el Decreto 39/2011, de 19 de abril, por el que se regula la atención a la diversidad y la orientación educativa en los centros educativos no universitarios sostenidos con fondos públicos. Se dictaron, además, varios reglamentos con el fin de regular la ordenación y el currículum de determinadas especialidades, tales como los cursos de la especialidad musicología del grado superior de las enseñanzas de música (Decreto 22/2011, de 1 de abril); enseñanzas elementales de música (Decreto 23/2011, de 1 de abril); enseñanzas elementales de danza (Decreto 24/2011, de 1 de abril); enseñanzas profesionales de música (Decreto 53/2011, de 20 de mayo); y enseñanzas profesionales de danza (Decreto 54/2011, de 20 de Mayo). También hemos de hacer mención a la aprobación las Órdenes del Consejero de Educación y Cultura, de 24 de marzo de 2011, por la que se regula la organización y el funcionamiento de la Inspección Educativa; de 5 de mayo de 2011, por la que se regula la organización y el funcionamiento de las enseñanzas para las personas adultas que conducen al título de graduado en Educación Secundaria Obligatoria en las Illes Balears; de 16 de mayo de 2011, de modificación de la Orden de 31 de agosto de 2009 de despliegue de determinados artículos del Real Decreto 1892/2009, de 14 de noviembre, por el que se regulan las condiciones para el acceso a las enseñanzas universitarias oficiales de grado y los procedimientos de admisión en las universidades públicas españolas. Finalmente, a propuesta conjunta de las Consejerías de Turismo y Trabajo y de Educación y Cultura, se ha impulsado y aprobado del Decreto 55/2011, de 20 de mayo, regulador de la estructura orgánica del procedimiento de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral o vías no formales de formación.

En relación a la lengua propia, merece destacarse la aprobación del Decreto 16/2011, de 25 de febrero, de evaluación y certificación de conocimientos de lengua catalana. Completan esta regulación la Orden del Consejero de Educación y Cultura, de 30 de marzo de 2011, por la que se determinan los títulos, diplomas y certificados equivalentes a los certificados de conocimientos de lengua catalana de la Dirección General de Política Lingüística; y la Orden del Consejero de Educación y Cultura, de 19 de abril de 2011, por la que se regula la homologación de los estudios de lengua catalana de la Educación Secundaria

Obligatoria y del Bachillerato con los certificados de la Dirección General de Política Lingüística y el procedimiento para obtenerla.

En el ámbito sanitario, podemos señalar la adopción de las siguientes normas: Decreto 7/2011, de 4 de febrero, por el que se crea y regula el Registro de Profesionales Sanitarios; Decreto 47/2011, de 13 de mayo, por el que se crean y regulan determinadas categorías de personal estatutario en el ámbito del Servicio de Salud y se establece un procedimiento extraordinario de integración; Decreto 35/2011, de 8 de abril, por el que se crea el Centro Coordinador de Atención Primaria y Desarrollo Infantil; y Decreto 52/2011, de 20 de mayo, por el cual se regula la actuación del personal de enfermería en el ámbito de la prestación farmacéutica del sistema sanitario público.

En materia de Servicios Sociales se han aprobado, entre otros, el Decreto 26/2011, de 1 de abril, por el que se regula la prestación para las personas que han estado sometidas a tutela administrativa; el Decreto 45/2011, por el que se regula la organización, la estructura y el funcionamiento de los registros autonómicos de centros de acogimiento residencial de personas menores de edad, de protección de personas menores de edad y de adopciones; y el Decreto 56/2011, de 20 de mayo, por el cual se aprueba la Cartera Básica de Servicios Sociales.

Entre la normativa impulsada por la Consejería de Turismo hemos de destacar la aprobación del Decreto 13/2011, de 25 de febrero, por el que se establecen las disposiciones generales necesarias para facilitar la libertad de establecimiento y de prestación de servicios turísticos, la regulación de la declaración responsable y la simplificación de los procedimientos administrativos en materia turística y del Decreto 20/2011, de 18 de marzo, por el que se establecen las disposiciones generales de clasificación de la categoría de los establecimientos de alojamiento turístico en hotel, hotel apartamento y apartamento turístico. En ambos casos, el Gobierno procede al despliegue de determinadas normas contenidas en la Ley 2/1999, de 24 de marzo, General Turística de las Illes Balears. Sin embargo, en atención al objeto de los citados reglamentos, conviene recordar que la materia que se desarrolla —ordenación y promoción turística— encaja en el título competencial contenido en el art. 70.3 del Estatuto de Autonomía. Lo cual significa que, de acuerdo con la doctrina del Consejo Consultivo, tratándose de materias que la norma estatutaria ha atribuido como propias a los Consejos Insulares, su aprobación correspondería a estas instituciones y no al Gobierno balear.

En el plano de la organización de la Administración autonómica se han dictado diferentes disposiciones reglamentarias, entre las que destaca el Decreto 49/2011, de 20 de mayo, por el que se regula el Registro de Convenios y Acuerdos de la Administración de la Comunidad Autónoma. La norma amplía el conjunto de convenios y acuerdos que, como mínimo, la Ley 3/2003, de 26 de marzo, de Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma, obliga a inscribir en el Registro. Además, con el objetivo de favorecer al máximo los objetivos de publicidad y transparencia, el Registro tiene carácter público y, además de la consulta presencial, posibilita el acceso telemático a los datos más relevantes.

## Conflictividad

El Pleno del TC, por sendas providencias de 15 de febrero de 2011, ha admitido a trámite los conflictos en defensa de la autonomía local promovidos por los Ayuntamientos de Sant Antoni de Portmany y de Santa Eulàlia des Riu (Eivissa) en relación con el art. 1 de la Ley balear 10/2010, de 27 de julio, de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general en materia de ordenación territorial, urbanismo y de impulso a la inversión. Conviene recordar que ambos Consistorios promueven el proceso ante el TC por entender que el precepto en cuestión afecta a competencias concretas, cuya titularidad corresponde a los municipios. Por un lado, alegan una vulneración de la “autonomía en materia fiscal”, dado que la norma exime, para la ejecución de determinados proyectos en la zona, de los actos de control previo municipal, mediante las licencias urbanísticas, y por consiguiente no se produce el hecho impositivo; por el otro se invoca que no se ha previsto un mecanismo de compensación para los municipios afectados. Además, y en relación a la aprobación del Plan Especial, se argumenta que la norma que se impugna no ha previsto su participación “con el correspondiente informe vinculante”. En cualquier caso, la indefinición de algunos aspectos de la norma, como también la posibilidad de llevar a cabo determinadas actuaciones incluso antes de la aprobación del Plan Especial, hacen temer a los municipios afectados que la excepción se convierta en regla general con la consiguiente lesión de la autonomía municipal, especialmente en su competencia para otorgar las licencias urbanísticas. Los Dictámenes emitidos en su momento por el Consejo Consultivo de las Illes Balears (163 y 195/2010) concluyen que hay fundamentos suficientes para plantear el conflicto tanto en relación a la no previsión normativa de participación de los consistorios en la formulación del Plan Especial como en la exención de licencias municipales para determinadas actuaciones.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### *Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios*

Total diputados: 59

Composición a 01.01.2011

Presidenta: Aina Rado i Ferrando

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*

Composición a 07.07.2011

President: Pere Rotger i Llabrés

Composición por grupos parlamentarios:

*Grupo Parlamentario Popular: 35*

*Grupo Parlamentario Socialista: 19*

*Grupo Parlamentario PSM-IV-ExM-Més per Menorca: 5*

### **Estructura del Gobierno**

A 01.01.2011

*Presidente:* Francesc Antich Oliver

*Consejería de Presidencia:* Albert Moragues Gomila

*Consejería de Economía y Hacienda:* Carles Manera Erbina

*Consejería de Turismo y Trabajo:* Joana M. Barceló Martí

*Consejería de Medio Ambiente y Movilidad:* Gabriel Vicens Mir

*Consejería de Educación y Cultura:* Bartomeu Llinàs Ferrá

*Consejería de Salud y Consumo:* Vicenç Thomàs Mulet

*Consejería de Asuntos Sociales, Promoción e Inmigración:* Josefina Santiago Rodríguez

*Consejería de Vivienda y Obras Públicas:* Jaume Carbonero Malberti

*Consejería de Comercio, Industria y Energía:* Francesca Vives Amer

*Consejería de Interior, Innovación y Justicia:* Pilar Costa Serra

A 20.06.2011

Presidente: José Ramón Bauzá Díaz

Vicepresidencia Económica, de Promoción Empresarial y de Empleo: José Ignacio Aguiló Fuster

*Consejería de Presidencia:* Antonio Gómez Pérez

*Consejería de Educación, Cultura y Universidades:* Rafael Ángel Bosch i Sans

*Consejería de Turismo y Deportes:* Carlos Delgado Truyols

*Consejería de Salud, Familia y Bienestar Social:* Carmen Castro i Gandasegui

*Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Territorio:* Gabriel Company Bauzá

*Consejería de Administraciones Públicas:* José Simón Gornés Hachero

## Tipo de Gobierno

A 01.01.2011

*Tipo de Gobierno por apoyo parlamentario:* minoritario

*Composición:* de coalición

*Partidos y número de Diputados que lo apoyan:* PSIB-PSOE: 16 diputados; PSOE-Eivissa 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.

A 20.06.2011

*Tipo de Gobierno por apoyo parlamentario:* mayoritario

*Composición:* homogéneo

*Partidos y número de Diputados que lo apoyan:* 35 del PP

## Investidura

José Ramón Bauzá Díaz fue propuesto como candidato del PP a la Presidencia de la Comunidad Autónoma y elegido Presidente en primera votación con 35 votos del PP en la sesión de investidura que tuvo lugar en los Plenos de 14 y 15 de julio de 2011 del Parlamento de las Illes Balears.

## Cambios de Gobierno

Por Decreto 10/2011, de 18 de junio, del Presidente de las Illes Balears, se determina la composición del Gobierno y se establece la estructura de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y por Decreto 11/2011, de 18 de junio, del Presidente de las Illes Balears, se dispone el nombramiento de los miembros del Gobierno de las Illes Balears (Ambos Decretos publicados en el BOIB núm. 91 EXT., de 20 de junio de 2011).

## Iniciativas legislativas

*Proyectos de ley:* 4

*Proposiciones de ley:* 12

## Iniciativas de control

*Interpelaciones:* 28

*Mociones:* 12

*Proposiciones no de ley:* 118

*Preguntas con solicitud de respuesta por escrito:* 1043

*Preguntas con solicitud de respuesta oral ante la Comisión:* 319

*Preguntas con solicitud de respuesta oral ante el Pleno:* 263

## Reforma del Reglamento del Parlamento de las Illes Balears

El 7 de mayo de 2011 se publica en el BOIB el texto del Reglamento del Parlamento de las Illes Balears tras la reforma aprobada por el Pleno del Parlamento en la sesión de 15 de marzo.

## Designaciones

El 21 de mayo de 2011 el Pleno designa como senadores que han de representar la Comunidad Autónoma de las Illes Balears en el Senado a José María



Rodríguez i Barberá y a Francesc Antich i Oliver (Diario de Sesiones del Pleno del Parlamento de les Illes Balears núm. 3, de 21 de junio).

### **Declaraciones institucionales**

- Declaración institucional del Parlamento de las Illes Balears con motivo del 8 de marzo, Día Internacional de la Mujer 2011. (BOPIB núm. 166, de día 18.03.11).
- Declaración institucional con motivo del día mundial del consumidor. (BOPIB núm. 168, de día 01.04.11).
- Declaración institucional del Parlamento de les Illes Balears de apoyo al corredor ferroviario del Mediterráneo. (BOPIB núm. 18, de día 28.10.11).
- Declaración institucional en solidaridad con los cooperantes secuestrados en el Sáhara y sus familias. (BOPIB núm. 19, de día 04.11.11).
- Declaración institucional del Parlamento de les Illes Balears sobre el Día Internacional contra la violencia contra las mujeres. (BOPIB núm. 24, de día 02.12.11).

## Rasgos Generales

Dos circunstancias han marcado este año la vida política e institucional de La Rioja: la triple convocatoria electoral (las municipales y regionales, en mayo, y las nacionales, en noviembre) y la crisis económica que se ha recrudecido y ha conducido a la cifra de paro más alta conocida en la región al finalizar el año (29.200 desempleados que no encuentran trabajo, según la EPA, en diciembre de 2011, lo que representa un 18,7%, inferior a la media nacional de 22,85%, pero que constituye el mayor incremento regional respecto del año anterior, un 19,38%; no obstante, el paro registrado en la Oficinas de Empleo, según el Instituto de Estadística de La Rioja, es de 25.381 personas, lo que representa una tasa respecto de la población activa del 15,95%, más baja que la media nacional de 19,12%). Crisis económica que ha obligado a adoptar un plan de austeridad en la Administración regional, cuya situación financiera, sin embargo, es mucho más tranquilizante que la de otras CCAA.

Las tres contiendas electorales se han resuelto con un triunfo arrollador del PP. En efecto, el principal objetivo político en las *elecciones municipales* era mantener (PSOE y PR) o reconquistar (PP) la Alcaldía de Logroño por su relevancia política y por constituir un contrapeso en la estructura institucional regional. En la consecución de este objetivo, terció un agente inesperado, pues, en los días inmediatos a la convocatoria electoral, el anterior cabeza de lista por el PP al Ayuntamiento (Julio Revuelta), presentó la baja en ese partido y su candidatura a la Alcaldía de Logroño por un nuevo partido político (Ciudadanos de Logroño). Marcó diferencias con sus anteriores correligionarios (explícitas críticas al Gobierno regional por su política hacia Logroño) con la pretensión de rentabilizar electoralmente ese distanciamiento y convertirse en determinante del futuro gobierno municipal, tanto si ganaba el PP como el PSOE, al proponer una coalición electoral al PR, que finalmente no frugó por la premura con la que se había planteado. La lectura de estos movimientos electorales en clave exclusiva de intereses personales (ese fue el severo reproche hecho por el Presidente del PP al Sr. Revuelta) fue muy efectiva, pues los electores dieron la mayoría absoluta al PP en el Ayuntamiento de Logroño con 17 concejales (35.587 votos, lo que supone un 48,52%), quedando el PSOE con 10 (21.686 votos, 29,57%) y perdiendo el PR sus dos concejales (2.929 votos, 3,99%), que ha pasado a convertirse en la quinta fuerza política, por detrás de UPYD (3.304 votos, 4,5%) y de IU (3.117 votos, 4,25%). Ciudadanos de Logroño obtuvo el

sexto puesto (2.577 votos, 3,51%). De esta forma, la Sra. María Concepción Gamarra, del PP, se ha convertido en la primera mujer alcalde de Logroño, cuya lista ha sido reforzada con varios concejales de acreditada experiencia gestora en el gobierno regional.

El PP ha ganado en todas las cabeceras de comarca y municipios importantes, en unas por mayoría absoluta (Calahorra, Alfaró, Haro, Lardero, Nájera) y en otros, siendo la fuerza mayoritaria, ha alcanzado la alcaldía por el apoyo de otros grupos políticos (Arnedo y Santo Domingo de la Calzada). Los resultados globales hablan por sí solos: PP, 626 concejales (83.345 votos, 49,87%); PSOE, 349 concejales (55.096 votos, 32,97%); PR, 56 concejales (9.197 votos, 5,5%); IU, 5 concejales (5.431 votos, 3,25%); y UPYD, 2 concejales (4.180 votos, 2,5%).

En las *elecciones regionales* los resultados han sido, igualmente, muy favorables para el PP y han castigado al PSOE, en clave nacional. De los 33 diputados, el PP obtiene 20 y gana 3 respecto de las anteriores (85.644 votos, 51,87%); el PSOE, 11 diputados y pierde 2 (50.027 votos, 30,3%); el PR, 2 diputados, los mismos que tenía (8.987 votos, 5,44%); IU no obtiene ninguno (6.099 votos, 3,69%) y UPYD tampoco (5.894 votos, 3,57%).

El Sr. Sanz, líder del PP, consigue su quinta mayoría absoluta consecutiva, muestra innegable de la confianza de la sociedad riojana en su gestión política. En su discurso de investidura, del 21 de junio 2011, reiteró su compromiso de defensa a ultranza de los intereses de La Rioja y de acometer los ajustes obligatorios derivados de la crisis (imputable a la «desmesura, el desorden y la improvisación» del Gobierno nacional) y la necesaria austeridad, con dos objetivos innegociables: generar empleo (con el objetivo de reducir el paro al final de la legislatura por debajo del 9%) y situar a La Rioja entre las 60 regiones más avanzadas de Europa, de acuerdo con el diseño plasmado en la «Estrategia 2020». Ofreció a la oposición diálogo y hacer una legislatura memorable por la restauración de consensos. Mantuvo, en defensa de los intereses regionales y desde «la lealtad y la cooperación institucional», las reivindicaciones al Gobierno central (supresión del blindaje de las normas forales fiscales; compensación por el efecto frontera contemplado en el art. 46 del Estatuto; cesión de la sede del Banco de España; terminación de las presas comprometidas; inversiones en infraestructuras como el desdoblamiento de la N-323, finalización de las obras de la N-120, conversión de la AP-68 como ronda sur de Logroño, liberalización de la AP-68, acelerar la llegada de la alta velocidad ferroviaria). En la votación de investidura, obtuvo los 20 votos, de su grupo parlamentario; 11, en contra, del PSOE, y 2 abstenciones, del Grupo Mixto (PR).

Por lo demás, es de destacar la renovación parcial llevada a cabo en las listas electorales y en la composición del nuevo Ejecutivo regional, como consecuencia, en unos casos, de su retiro de la vida política (caso del Sr. Alegre, durante varias legislaturas Consejero de Educación), de su desgaste político (casos de la Sra. Vallejo, anterior Vicepresidenta y del Sr. Muñoz Ortega, anterior Consejero de Hacienda) o de su no renovación, contra todo pronóstico, en el nuevo gobierno (caso del Sr. Escobar, anterior Consejero de Administraciones Públicas y de la Sra. Loza, Consejera de Servicios Sociales).

En las *elecciones generales*, estos resultados todavía mejoran para el PP que rompe el tradicional empate con el PSOE y obtiene 3 diputados, frente a 1, el PSOE. El PP obtiene 94.512 votos, un 54,71%; el PSOE, 53.648 votos, un 31,05%; UPYD, 10.325 votos, un 5,97%; IU, 7.942 votos, un 4,59%. El PP aumenta, respecto de las generales de 2008, unos 1.400 votos, lo que representa un 5% más de votos, que le permiten, merced a la regla D'Hont, sumar un diputado más; mientras que el PSOE pierde, respecto a 2008, 28.384 votos, que representa una caída de 12,6 puntos. De los cuatro senadores, 3 son para el PP y 1 para el PSOE.

En cuanto a los nuevos electos, debe destacarse que la lista para el Congreso de los Diputados la ha encabezado, el Sr. Escobar quien, desde julio, había sido elegido como senador por designación autonómica. La lista para el Senado la ha encabezado, con pleno éxito de votos, el Sr. Bretón que, en julio, fue nombrado Director General de los Servicios Jurídicos, puesto al que se reincorporaba tras una etapa en la empresa privada y una anterior experiencia como Consejero de Administraciones Públicas. Apenas constituido el Senado, el Sr. Bretón, que compatibilizaba dicho cargo con el de Director General, ha sido nombrado Delegado del Gobierno en La Rioja. Todos estos nombramientos han obligado a los correspondientes relevos en las listas de Congreso y Senado.

Los resultados electorales han alterado notablemente el panorama político municipal, regional y nacional, dada la sintonía absoluta que se produce en las diversas instancias territoriales, que facilitará la superación de los tradicionales roces y enfrentamientos institucionales entre el Ejecutivo regional y el Ayuntamiento de Logroño, así como entre el Ejecutivo regional y el Gobierno de la nación. El tiempo dirá si la nueva sintonía política y la mayor disponibilidad a la cooperación institucional encauza y soluciona los problemas tan reiteradamente denunciados en los últimos años (compensación por el efecto frontera, blindaje de las normas forales, inversiones en infraestructuras públicas, tren de alta velocidad, etc.).

La *crisis económica* se ha agravado en el ejercicio y ha tenido muy diversas consecuencias en el plano institucional. Si ya con anterioridad se habían adoptado medidas de contención del gasto y simplificación organizativa, el nuevo Ejecutivo regional, nombrado el 27 de junio, ha quedado reducido a 7 Consejerías, con la consiguiente disminución de altos cargos y personal eventual. Todo ello en el marco de un *Plan de austeridad* que contempla un ahorro de casi 56 millones de euros en el ejercicio y 223 millones en la legislatura. El Plan tiene como principios generales la «priorización de las políticas», la «centralización de compras», la «cooperación interdepartamental e interinstitucional» y la «mentalización de la necesidad de ahorro a todo el personal de la Administración autonómica». Estos principios se proyectan en tres grupos de medidas: en relación con la estructura administrativa (reducción a 7 de las Consejerías; ajuste del 0'5 del personal; excepcionalidad de las prórrogas del servicio activo a partir de los 65 años, previsión contemplada en la Ley de «Acompañamiento» y concretada mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 29 de diciembre de 2011, por el que se adoptan medidas de planificación en materia de recursos humanos para los años 2012 y 2013; ajuste de liberados sindicales, etc.); unos nue-

vos calendarios de ejecución de infraestructuras y de realización de eventos, que espacian su periodicidad (Actual, Foro Mundial del Vino, etc.) y, finalmente, medidas de ahorro (centralización de compras, disminución del gasto corriente, supresión y ajustes en la realización de diversas actividades y servicios).

Debe tenerse en cuenta que la justificación de este Plan de austeridad guarda estrecha relación con la notable caída de los ingresos tributarios y el incremento de los gastos de los últimos ejercicios, propiciados éstos por las irreales previsiones de ingresos y transferencias estatales (período 2008-2010), cuya exigencia de devolución inmediata y sin un escalonamiento ha planteado graves dificultades de tesorería a Comunidad Autónoma y Ayuntamientos, hasta que ha llegado el acuerdo político de devolución en un período de diez años. Ello explica el incremento de la deuda regional acumulada (como en todas las CCAA), que ha pasado, según los datos del Banco de España, de 393 millones de euros, a finales de 2008, a 933 millones de euros, al final del tercer trimestre de 2011; lo que supone su multiplicación por 2.37 (el tercer mayor incremento regional relativo en dicho período). Este montante representa el 11.8 del PIB regional que, si bien está por debajo de la media (12.6), supone el sexto lugar entre las CCAA. Se trata del volumen de deuda más bajo de todas las regiones, si bien la deuda por habitante se eleva a casi 2.900 euros, que nos sitúa en la parte alta de la relación. Las previsiones de cierre del ejercicio es que la deuda baje de los 900 millones de euros. El incremento de la deuda en el tercer trimestre de 2011 responde —para la nueva Consejera de Administración Pública y Hacienda— al retraso del pago de la transferencia de Justicia (14 millones de euros hechos efectivos a finales de noviembre, once meses más tarde), al fraccionamiento y aplazamiento de las deudas tributarias y al adelanto del pago de tributos locales a los municipios.

Estas circunstancias explican que, por segundo año consecutivo, la mayoría de las partidas presupuestarias haya descendido, aunque el presupuesto global para 2012 haya crecido ligeramente debido a la incorporación del coste del traspaso de la Administración de Justicia. Valga, como ejemplo, el Fondo de Cooperación Local, que de 19.667.941 euros, en 2011, pasa a 18.022.624 (1.645.317 euros menos, esto es, un 8,36% de baja). Que la partida de capitalidad para Logroño pasa de 2.911.906 euros, en 2011, a 2.387.856 (524.050 euros menos, esto es, un 17,9% de baja); la de cabeceras de comarca pasa de 2.781,838 euros, en 2011, a 2.281.270 (500.568 euros menos, esto es, un 17,19% de baja) e igual rebaja (17,97%) tiene la partida para municipios con población superior a 2.000 habitantes.

Aunque el Gobierno regional no haya optado por la supresión de organismos institucionales (salvo ADER Infraestructuras, una sociedad anónima), los recortes presupuestarios o modificaciones legales pueden afectar a la funcionalidad de algunos de ellos. Es el caso, de la institución del Defensor del Pueblo de La Rioja que, a la vista del drástico recorte presupuestario aprobado para 2011 (casi un 44% respecto del año anterior), ha llevado a su titular, ya en funciones (pues su mandato concluyó el 27 de diciembre), a acordar la extinción de la prestación de servicios de parte del personal eventual o de confianza a su servicio (los siete empleados de plantilla quedan reducidos a dos asesores —técnicos de grado superior— y a dos auxiliares administrativos, según publica el BOPLR, Serie C, núm. 50, de 3 de enero de 2012). El coste de la Defensoría fue, en 2010,

de 599.742 euros. Parecidos efectos de retraimiento funcional acarreará en la actividad del Consejo Consultivo, la elevación de la cuantía en que es preceptivo su dictamen en los casos de responsabilidad patrimonial de la Administración regional (pasa de 6.000 euros a 50.000 euros, límite igual al del Consejo de Estado), aprobada en la Ley de «Acompañamiento» para 2011, dada la importancia porcentual que esta materia representa en el total de su actividad. La reforma supone la pérdida de una importante garantía jurídica para el interés general y para los ciudadanos, si bien mantiene —con acierto— la posibilidad de que la Administración, aunque no sea preceptivo por razón de la cuantía, pueda solicitar dictamen facultativo al Consejo Consultivo.

Por el momento, estos ajustes —reitera el Gobierno regional— no han afectado a la calidad de los servicios públicos esenciales de educación, sanidad y servicios sociales, en todos los cuales La Rioja ocupa destacadas posiciones, como ponen de relieve los datos del «Informe PISA» y la «Evaluación General de Diagnóstico 2010» realizada por el Ministerio de Educación al alumnado de segundo de educación secundaria obligatoria (pese a contar con el porcentaje de alumnos extranjeros en las aulas más alto de España, un 16,5% cuando la media es 9,5%) o los del «Informe del Gobierno de la nación para la evaluación de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia», presentado al Consejo de Ministros el 4 de diciembre de 2011 (La Rioja lidera el gasto *per capita* de personas mayores de 80 años, en 2010, con 2.183 euros y tiene el mayor porcentaje de personas atendidas, un 2,38%) o el «Observatorio de la Dependencia», que sitúan a La Rioja, en 2010, en la cabeza del gasto por habitante y año (183.33 euros, cuando la media está en 102,35 euros) y en el mayor porcentaje relativo de población atendida. Parece, sin embargo, que, en la parte final de 2011, el gasto de la dependencia ha descendido en la mayoría de las regiones respecto de los meses anteriores, suponiendo, en La Rioja un descenso de 205.337 euros (un 3% menos de gasto en noviembre respecto de octubre de 2011).

Una razón económica está en el origen del conflicto derivado de la asistencia sanitaria permanente prestada a los vecinos de los municipios de la denominada «Rioja alavesa», más próximos a los centros sanitarios de Logroño que a los de Vitoria (13 municipios con una población cercana a los 10.000 habitantes), circunstancia compartida por algunos municipios navarros (en particular, Viana, apenas distante ocho kilómetros de la capital riojana, con una población de 4.018 habitantes). Ello supone la atención sanitaria especializada a unos 15.000 pacientes potenciales. La naturaleza económica del conflicto la reconoce el Consejero de Salud y Servicios Sociales de La Rioja (Diario *La Rioja*, 11.12.2011), razón por la que se ha discutido si debía haber contraprestación económica y si ésta debía corresponder a las CCAA beneficiadas o a un órgano nacional. La prensa regional y nacional se hizo eco del conflicto, coincidente con la campaña de las elecciones generales.

Éste no es un problema nuevo, pues esa asistencia siempre se ha prestado por razones obvias de proximidad y por las buenas y estrechas relaciones de vecindad existentes, de modo que la atención no se cuestionó cuando, en 2002, se asumió el traspaso de sanidad. Debe advertirse que no se trata de la asistencia

*ocasional* que cualquier ciudadano español puede necesitar por razón de sus desplazamientos a cualquier parte de España o en los casos de *urgencia*, atención sanitaria obligatoria y que tiene unos mecanismos específicos de financiación con cargo al Fondo de Cohesión Sanitaria. Se trata, por el contrario, de la asistencia sanitaria especializada *permanente*, por razones estrictas de cercanía, a la población de una determinada zona de otra Comunidad Autónoma limítrofe. Como quiera que el vigente sistema de financiación de la sanidad tiene ahora parámetros específicos (uno de los cuales es la población atendida), la crisis económica y la necesidad de reducir el gasto ha aflorado este asunto, pues, la asistencia prestada a estas poblaciones extraregionales tiene un gasto evidente, sin cobertura o contraprestación económica alguna y con el consiguiente ahorro en las Comunidades beneficiarias. Se han facilitado los siguientes datos de traslados sanitarios del País Vasco y Navarra a La Rioja, en el año 2011: consultas y pruebas, 18.631 y 4.539, respectivamente; quimioterapia, 232 y 32; ingresos hospitalarios, 681 y 171; urgencias, 3.629 y 1.035; intervenciones quirúrgicas, 369 y 104. De La Rioja al País Vasco: procesos quirúrgicos, 53; ingresos hospitalarios, 92.

El problema no es un caso aislado sino común a otras CCAA y, al margen de la forma, modo y momento en los que se ha suscitado (comunicación escrita de cese de la asistencia sanitaria a partir de una fecha determinada), este asunto merecería una respuesta específica en la normativa estatal de sanidad y en la general de financiación autonómica. Como he señalado, la cuestión ha salido a la luz cuando la crisis económica ha obligado a revisar todas las partidas de gasto. La falta de atención sanitaria a estos vecinos limítrofes en los centros sanitarios de La Rioja ha desencadenado declaraciones improcedentes de algunos políticos vascos (Sr. Anasagasti); manifestaciones en las poblaciones afectadas, una huelga de hambre del Alcalde de Oyón (Álava), ante la sede del Gobierno de La Rioja; insinuaciones absolutamente tendenciosas (los abortos no practicados en La Rioja, como «razón oscura» del litigio, Diario *El País*, 3.12.2011); incluido un requerimiento ministerial para restablecer la asistencia especializada a los riojano-alaveses.

La solución provisional ha llegado mediante sendos acuerdos de colaboración con el País Vasco y Navarra (de 7 y 9 de diciembre de 2011), por los que se suscribe un Convenio de cooperación mutua estable para la prestación de la atención sanitaria, en orden a mejorar la asistencia sanitaria de los ciudadanos que viven en los trece municipios de La Rioja Alavesa y en el de Viana (Navarra), a partir del 15 de diciembre de 2011 y hasta el 29 de febrero de 2012. A su vez, los Convenios favorecen la atención de los riojanos respecto de aquellas especialidades que puedan ofrecerse por los Servicios de Salud del País Vasco y Navarra. El convenio definitivo que se adopte, establecido bajo los principios de solidaridad y voluntad de cooperación, no deberá menoscabar los recursos que corresponden a los ciudadanos de una región en beneficio de los de otra, por lo que habrán de establecerse mecanismos de compensación y restablecimiento del equilibrio de los recursos compartidos y las fórmulas y procedimientos para su adecuado control y valoración, incluido el contenido económico, el saldo existente y a favor de quién resulta. La cooperación se plasma en un flujo mutuo de pacientes y, en consecuencia, en prestaciones sanitarias que cada parte dará

a los ciudadanos de la otra (sin pago económico alguno, condición exigida por el Gobierno vasco) si bien no se descarta, «posibles formas de restablecer ese equilibrio económico a través de Fondos existentes o que se establezcan» (según la tesis del Gobierno riojano). La sanidad vasca habrá de concretar la atención especializada que prestará a los ciudadanos riojano-alaveses en sus centros de referencia propios y la que deba prestar el Servicio riojano de Salud. En particular, se enumeran las actividades asistenciales y técnicas complementarias que el País Vasco se compromete a prestar a los ciudadanos de La Rioja. Como queda señalado, el Acuerdo es provisional y podrá ser prorrogado por períodos de un mes. Cualquiera de las partes podrá plantear la cuestión ante el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, para que contribuya a la resolución de las cuestiones planteadas, incluido el restablecimiento del equilibrio económico.

El Acuerdo sanitario suscrito con Navarra, con el antecedente de un anterior Protocolo general de cooperación, suscrito por ambos Gobiernos, en 2009, es semejante al del País Vasco, aunque referido a actividades asistenciales y técnicas complementarias distintas de las concertadas con éste para garantizar una mayor cobertura de prestaciones, no suficientemente cubiertas por la sanidad riojana. Ha de tenerse en cuenta que La Rioja tiene suscritos varios convenios de intercambio de servicios sanitarios con Castilla y León, Cantabria y Aragón, además del que se ha autorizado con el País Vasco sobre trasplante renal (Ley 5/2011, de 18 de octubre). Por lo demás, la cooperación institucional con los municipios alaveses y las instituciones forales es habitual y normalizada en otros servicios públicos. En este sentido, 15 municipios alaveses llevan sus residuos urbanos al Ecoparque de La Rioja y el Consorcio de Extinción de Incendios de La Rioja y el Ayuntamiento de Logroño atienden las necesidades de estos municipios alaveses en materia de protección de incendios, mediante una contraprestación económica de la Diputación Foral de Álava (de 93.736 euros). También existe participación del País Vasco y Navarra junto al Estado y La Rioja en la gestión del Patronato de Santa María la Real de Nájera.

A final de diciembre, el Gobierno y los agentes sociales (empresarios y sindicatos) han firmado el Pacto por el Empleo 2012-2015, sexto de los acuerdos institucionales suscritos desde 1995 por los sucesivos gobiernos del PP, que supone 1400 millones de euros para toda la legislatura. El objetivo, muy ambicioso, es rebajar la tasa de paro al 9% en la actual legislatura. Este acuerdo, fruto de la concertación social, se une a otras manifestaciones suscritas por estos mismos agentes sociales (declaración institucional en reclamación de la acta velocidad; convenio para la formación laboral).

En relación con el sector vitivinícola, los temas de mayor preocupación han sido el mantenimiento de los derechos de plantación frente a las propuestas iniciales de la propuesta de nueva OCM del vino de liberalizarlos; la elaboración de un nuevo estatuto jurídico para el Consejo Regulador de la Denominación de Origen Calificada Rioja y el mantenimiento del equilibrio económico en el sector productor mediante la aplicación de un contrato obligatorio de adquisición de uva con garantía de precio mínimo. El Consejo Regulador no pudo aprobar su Presupuesto anual en plazo (se adoptó en la tercera convocatoria, en febrero de 2011, retraso que comprometía los fondos de promoción comer-



cial), como consecuencia del bloqueo del sector productor (las organizaciones de productores agrarios), posición rota al separarse ARAG-Asaja de la posición mayoritaria de este sector. Idéntico problema se ha repetido con el Presupuesto para 2012 lo que pone de manifiesto la necesidad de resolver, de una vez, la naturaleza jurídica de este organismo y la recuperación de su carácter de Corporación de Derecho Público. Recuérdesse que la representación institucional en el Consejo fue atribuida a la Interprofesional del vino, constituida por organizaciones profesionales agrarias de naturaleza privada, cuya integración en un organismo tradicionalmente de naturaleza pública ha evidenciado muy diversos problemas jurídicos (representatividad, ordenación jurídica del sector, régimen sancionador, etc.). En otro orden de cosas, el sector productor no ve satisfecha su exigencia de un contrato obligatorio de adquisición de la uva (se alega su oposición a las normas de competencia europeas, lo que no ha sido óbice, sin embargo, para la aprobación de la Orden estatal ARM/1215/2011, de 27 de abril, por la que se homologa el contrato-tipo de cultivo y compraventa de tabaco, que regirá para la campaña 2011/2012, cosecha 2011). Con independencia de estas excepciones —admitidas o toleradas por la normativa europea para sectores específicos— tal vez pudiera establecerse como una medida autoorganizativa que vincula a la interprofesional del vino o que ésta recomienda a sus socios, a los efectos de garantizar un precio mínimo a la uva, fundamental para garantizar el equilibrio económico del sector productor. Una buena noticia para los vinos de calidad elaborados en las Denominaciones de Origen es que, finalmente, la Orden estatal ARM/31/2011, de 9 de febrero, ha derogado la indicación geográfica «Viñedos de España», como se había reclamado desde diversas instancias por ser contrario a la normativa europea (ningún producto puede estar asociado, como indicación geográfica, al país de procedencia) y por ser absolutamente confuso y equívoco respecto de los vinos con denominación de origen.

## Actividad del Parlamento

La actividad del Parlamento ha sido, un año más, desigual si atendemos al volumen de la producción legislativa —más bien baja, como luego se expondrá—, o a la actividad institucional y de control que le corresponde respecto del Poder Ejecutivo.

A) La *actividad legislativa* ha sido este año moderadamente baja, siete leyes aprobadas, tres menos que el año anterior (en el que se aprobaron 10 leyes). Su contenido es dispar y desigual en cuanto a su alcance regulador. Son tres las leyes de contenido sustantivo ordenador de la realidad sectorial a la que se refieren y, de las restantes, dos tienen contenido económico-financiero y otras, dos son de contenido materialmente administrativo (aprobadoras o autorizatorias de convenios de cooperación con CCAA).

Comenzando por las primeras, la *Ley 1/2011, de 7 de febrero, de Protección Civil y Atención de Emergencias de La Rioja* ordena las acciones de protección civil y atención de emergencias en el ámbito de La Rioja, delimitando las actua-

ciones de las diferentes Administraciones Públicas de La Rioja, tanto en materia de previsión, prevención y control de los diferentes riesgos, como en la gestión de las situaciones de emergencia, catástrofe o calamidad pública que se desencadenen y rehabilitación de los servicios públicos esenciales. El Título I define su objeto y ámbito de aplicación, las definiciones y las acciones de las Administraciones Públicas en materia de prevención civil y gestión de emergencias, los principios de actuación de las entidades públicas y privadas y los servicios operativos llamados a intervenir.

El Título II regula la protección civil ante situaciones de riesgo, emergencia, catástrofe o calamidad. A tal efecto, el Capítulo I establece las actuaciones básicas diferenciando la previsión y prevención (Catálogo y Mapa de Riesgos de La Rioja), a cuyo fin sujeta los instrumentos de ordenación del territorio y de planeamiento urbanístico a informe de los órganos competentes en materia de protección civil (art. 10.3); la planificación (planes de protección civil, distinguiendo el Plan Territorial de Protección Civil —PLATERCAR—; los planes territoriales municipales o supramunicipales —que deben elaborar los que tengan una población superior a 20.000 habitantes o aquellos municipios incluidos en el Catálogo y Mapa de Riesgos por su especial peligrosidad—, que serán aprobados provisional y definitivamente por los órganos plenarios, previa homologación de la Comisión de Protección Civil de La Rioja, art. 14.5—; los planes especiales; los planes de actuación y los planes de autoprotección); las actuaciones operativas una vez activados los planes (gestión de las situaciones de urgencia o emergencia, principios para la movilización de los recursos, dirección operativa y declaración de interés nacional). El Capítulo II establece la organización administrativa delimitando las competencias autonómicas y locales (Gobierno, Consejería competente, municipios, entidades supramunicipales, Comisión de Protección Civil). El Capítulo III se refiere a la colaboración ciudadana; y el IV a la potestad de inspección.

El Título III determina los servicios operativos integrantes del sistema autonómico de protección civil (servicios de extinción de incendios y salvamento; de seguridad ciudadana; de asistencia sanitaria; contra incendios forestales y de protección del medio ambiente; voluntariado de protección civil; servicios de la Administración y concesionarios; organizaciones no gubernamentales, empresas públicas y privadas; organizaciones técnicas o colegiadas y profesionales; medios auxiliares); se refiere a la coordinación y unidad de mando y especifica los servicios públicos, entidades y organizaciones necesarios para hacer frente a las situaciones de emergencia o catástrofe. El Título IV establece el régimen sancionador. En las Disposiciones adicionales, transitorias y finales se configura como obligatoria la prestación del servicio de extinción de incendios en los municipios de más de 20.000 habitantes; se contempla la posibilidad de crear la Escuela de Protección Ciudadana de La Rioja y el Servicio de Emergencias de la Comunidad Autónoma de La Rioja, así como la adaptación de los planes existentes a la nueva regulación.

*La Ley 2/2011, de 1 de marzo, de autoridad del profesor y de la convivencia en los centros educativos de la Comunidad Autónoma de La Rioja* reconoce y refuerza la autoridad del profesor y fomenta la consideración y respeto que

le son debidos en el ejercicio de sus funciones y responsabilidad, con el fin de mejorar la calidad del sistema educativo y garantizar el derecho a la educación, así como establece el marco general de los proyectos educativos y normas de organización y funcionamiento que deben elaborar los centros para asegurar el cumplimiento del plan de convivencia. Su aplicación se extiende a todos los centros educativos de la Comunidad Autónoma autorizados que impartan las enseñanzas previstas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación. A tal efecto, los directores, demás miembros del equipo y profesores que ejerzan potestades de gobierno, docentes y disciplinarias tendrán la condición de autoridad, protección que se extiende a los inspectores. Los hechos constatados en el ejercicio de sus competencias disciplinarias gozan de la presunción de veracidad cuando se formalicen por escrito y cumplan los requisitos que se establezcan reglamentariamente. Se incluye en esta ley el marco general del régimen disciplinario de los centros educativos (conductas antijurídicas y tipos de sanciones) que deben ser establecidas en las normas de organización y funcionamiento de cada uno de los centros docentes, a las que hasta ese momento había dado cobertura legal la llamada «Ley de acompañamiento» para 2009.

*La Ley 3/2011, de 1 de marzo, de prevención, protección y coordinación institucional en materia de violencia en La Rioja* tiene por objeto la adopción de medidas integrales y globalizadoras para la sensibilización, prevención y erradicación de la violencia sobre la mujer y la ejercida en los ámbitos intrafamiliar y escolar, así como el establecimiento de un sistema de asistencia a las víctimas y a sus hijos o a otras personas dependientes de ellas, víctimas directas o indirectas, que garantice acciones, asistencia, detección, protección y recuperación de las mismas. Su Título Preliminar establece las disposiciones generales, su ámbito de aplicación (víctimas de la violencia sobre la mujer y la ejercida en los ámbitos intrafamiliar y escolar), principios y fines, así como el concepto de violencia según la ley (violencia ejercida sobre la mujer, violencia intrafamiliar y violencia en el ámbito escolar) y formas de la misma (malos tratos físicos, psicológicos, económicos sexuales, agresiones y abusos sexuales a menores o corrupción de los mismos, acoso sexual, tráfico o utilización de la víctima con fines de explotación sexual, prostitución y comercio sexual, actuaciones contra los derechos sexuales y reproductivos de la mujer, conductas tendentes al aislamiento y marginación social del escolar, extorsiones que amenacen la integridad física o emocional del escolar o su familia, otras análogas lesivas de la dignidad de las víctimas).

El Título I desarrolla la coordinación y planificación que debe existir entre los organismos e instituciones que intervienen con víctimas de violencia a cuyo objeto crea la Comisión Institucional de Coordinación para la Sensibilización, Protección y Recuperación integral de Víctimas de Violencia de La Rioja, que participa en la elaboración del Plan sectorial de sensibilización, protección y recuperación integral de víctimas, debiéndose aprobar protocolos o acuerdos de actuación coordinada. El Título II recoge, en sus cuatro capítulos, las medidas para la investigación, la formación (de los profesionales y personal de la Administración Pública; del personal judicial; educativo; de la seguridad; de la salud; de los medios de comunicación), de sensibilización y de prevención. El Título III establece, en sus cuatro capítulos, las medidas de asistencia integral especializada de las víctimas de violencia (información y asesoramiento; servicios

y prestaciones del Sistema Público Riojano de Servicios Sociales; intervención respecto de víctimas con menores a su cargo; servicio de mediación; Oficina de atención a la víctima del delito; atención telefónica y de emergencia; servicio de atención psicológica inmediata; puntos de encuentro familiar) y las medidas de protección en el ámbito judicial (derecho a la información y orientación jurídica; derecho a la asistencia letrada; personación del Gobierno de La Rioja en los procedimientos penales por causas de violencia), de la seguridad (actuaciones de colaboración y plan de seguridad personal) y de la salud (derecho a la atención sanitaria). El Título IV, también de cuatro capítulos, regula las medidas para la recuperación integral de las víctimas de violencia (ámbito educativo; de la formación y el empleo; de la vivienda; otras medidas de apoyo, como programas de intervención con hombres condenados por violencia de género y con mujeres afectivamente dependientes de sus agresores y las redes de colaboración ciudadana contra la violencia).

En cuanto a las leyes de contenido autorizatorio, la *Ley 4/2011, de 1 de marzo, por la que se aprueba y autoriza el convenio de colaboración entre CCAA en materia de protección civil y gestión de emergencias*, al objeto de hacer operativo el uso del número telefónico 112 como número único de llamadas de emergencia, en aplicación de la Decisión del Consejo de las Comunidades Europeas, de 29 de julio de 1991, y la *Ley 5/2011, de 18 de octubre, por la que se aprueba y autoriza el Convenio de Cooperación entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Autónoma de La Rioja sobre trasplante renal*.

En cuanto a las leyes de contenido económico-financiero, la *Ley 6/2011, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el año 2012*, cuyo importe global asciende a 1.320.466.903 euros, lo que supone, respecto del ejercicio anterior 62 millones de euros más (un 4.7% aproximadamente), debido a la inclusión del coste del servicio de la Administración de Justicia, lo que supone mantener el compromiso de austeridad y contención del gasto, en el contexto de crisis económica y financiera global. Así, pese a que el Consejo de Política Fiscal y Financiera autorizó a las CCAA un déficit del 1.3% del PIB para el ejercicio de 2012, se han elaborado los presupuestos con déficit cero, con el fin de contribuir a la recuperación de la confianza en nuestras instituciones. La Ley ha incluido un nuevo título que regula el crecimiento del gasto de la Administración de la Comunidad Autónoma, limitando el mismo y destinando los mayores ingresos a la disminución de la deuda.

Por décimo quinto año consecutivo se aprueba la conocida como Ley de «Acompañamiento» de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma (*Ley 7/2010, de 22 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2012*), cuya efectividad requiere adoptar diferentes medidas, de carácter ejecutivo o normativas que, por su naturaleza tributaria o por afectar a disposiciones con rango legal, requieren forma de ley, así como otras de carácter administrativo y de organización. Entre las medidas tributarias, se mantienen las establecidas en ejercicios anteriores, compiladas en un único texto normativo, con algunas novedades (deducción IRPF por adquisición de vivienda habitual, suprimida en el Estado; deducciones en el ISyD de cantidades amortizadas de préstamos y créditos hipotecarios; reducción tipos impositivos tributos sobre el

juego; se sube el coeficiente del canon de saneamiento del 0,35 a 0,47 y se actualizan algunas tasas). En cuanto a las medidas administrativas, la ley modifica diversas leyes sectoriales como la de *función pública* de la Comunidad Autónoma (suprime el automatismo en la concesión de la prolongación en el servicio activo, así como los días adicionales de vacaciones para el personal funcionario); *patrimonio* (reforzando la posición como órgano horizontal y de control de la Consejería de Administración Pública y de Hacienda como órgano de administración, gestión y conservación de los bienes y derechos; que debe informar las normas que afecten a bienes públicos y de propiedades especiales); coordinación de *policías locales* (flexibiliza los requisitos para la creación de policías en los municipios de menor población y para actualizarla a la normativa básica estatal); *colegios profesionales* (flexibiliza los supuestos de creación); ordenación de la *actividad comercial* y las actividades feriales (reduce trámites innecesarios y agiliza los procedimientos de autorización); *espectáculos y de juego y apuestas* (atribuyendo, como ocurre en la mayor parte de las CCAA, el régimen administrativo completo de los establecimientos de juego, incluidos los horarios, a los órganos con competencias en materia de juego y afectando la recaudación de las sanciones a programas sociales, educativos y de salud pública de carácter general); *ordenación del territorio y urbanismo* (mejora su redacción y facilita su interpretación y aplicación); de *pesca* (eleva el mínimo de las multa leves); de medio ambiente (tipificación de faltas leves) *vivienda* (facilita la descalificación de viviendas de protección oficial, previa devolución de los beneficios fiscales, al efecto de facilitar su puesta en el mercado si no encuentran salida); de *responsabilidad patrimonial* (eleva a 50.000 euros la cuantía en que es preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo); de *servicios sociales* (flexibiliza la prestación de servicios sociales de municipios y mancomunidades); de *caza* (amplia la superficie del Coto Regional de Caza de Cameros-Demanda).

B) La *actividad institucional y de control* se ha mantenido en los términos habituales de otros años, si bien han bajado sensiblemente algunas actividades (preguntas parlamentarias), como queda reflejado en la ficha institucional, incluida al final de esta valoración. En el final de la VII Legislatura ha continuado el clima de confrontación áspera en la Cámara entre el Gobierno (apoyado por el Grupo Parlamentario Popular) y la oposición (Grupos socialista y mixto), a propósito de muy diversas cuestiones. Como corresponde al inicio de una nueva legislatura, el Parlamento, en su sesión de 5 de julio de 2011, designo como senador en representación de la Comunidad Autónoma a D. Conrado Escobar Las Heras, anterior Consejero de Administraciones Públicas y Política Local, que no continuó en el nuevo Gobierno. El 17 de noviembre, presentó su renuncia al cargo al encabezar las listas del PP al Congreso de los Diputados y resultar elegido en las elecciones de 20 de noviembre. En su sustitución, el Parlamento, en sesión de 2 de diciembre, designó senadora D<sup>a</sup> Ana Lourdes González García, diputada regional y Alcaldesa de Ribafrecha.

Finalmente, la STC 192/2011, de 12 de diciembre, ha denegado el recurso de amparo interpuesto por la diputada regional Doña Inmaculada Ortega contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de La Rioja, de 19 de abril de 2010, que

le suspendió por el plazo de un mes en el ejercicio de la función parlamentaria como consecuencia de su comportamiento en una sesión plenaria, motivo por el que fue llamada al orden por tres veces por el Presidente del Parlamento y expulsada de la Sala y, ante su negativa, hubo de suspenderse el Pleno en tres ocasiones, acordando la Mesa la imposición de la más grave de las sanciones previstas por el Reglamento de la Cámara, asunto del que se dio cuenta en el Informe del año anterior. El Tribunal considera que no se ha violado su derecho al ejercicio de su cargo parlamentario, ni la tutela judicial efectiva sin indefensión ni la legalidad sancionadora.

### Actividad reglamentaria

La producción reglamentaria se ha mantenido en términos semejantes a la de anteriores ejercicios. Atendiendo a su contenido, las disposiciones de carácter organizativo o relativas al personal superan a las de carácter sustantivo, como lógica exigencia de la reacomodación de las estructuras organizativas del nuevo ejecutivo regional. Las disposiciones reglamentarias aprobadas pueden agruparse en los siguientes bloques temáticos:

A) Entre los reglamentos *organizativos, de régimen jurídico o institucionales*, han de incluirse los dedicados, tras las elecciones regionales de mayo, a la modificación de la *estructura orgánica y funciones* de las distintas Consejerías, iniciada por el Decreto del Presidente 3/2011, de 27 de junio, que reduce a siete su número (Decretos 45 a 51/2011, de 6 de julio), funciones que habían sido alteradas a finales de 2010 para integrar las nuevas competencias en materia de Administración de Justicia, finalmente traspasada (Decreto del Presidente 16/2010, de 31 de diciembre y Decreto 61/2010, de 31 de diciembre). Se ha regulado el Registro de actividades, bienes patrimoniales e intereses de los miembros del Gobierno y de los titulares de los cargos sujetos a incompatibilidad (Decreto 16/2011, de 4 de marzo). En este bloque hemos de incluir la reforma que afecta a la Gerencia del Servicio Riojano de Salud (Decreto 52/2011, de 6 de julio). Como consecuencia de esta reestructuración, se han modificado las competencias, funcionamiento y composición del Pleno y de la Comisión Permanente de Ordenación del Territorio y Urbanismo (Decreto 133/2011, de 26 de agosto).

En este apartado, han de incluirse los reglamentos relativos a *personal*, como es el caso de la selección del personal estatutario y provisión de plazas y puestos de trabajo del Servicio Riojano de Salud (Decreto 2/2011, de 14 de enero); o la modificación de otro anterior para el acceso al empleo de personas con discapacidad (Decreto 7/2011, de 18 de febrero). Y, en aspectos instrumentales, se han determinado los órganos a los que corresponde la gestión centralizada de bienes, obras y servicios para racionalizar y ordenar su adjudicación (Decreto 29/2011, de 8 de abril).

B) Como queda señalado, 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 regu-

lados. Destacan, por su abundancia, las dictadas en materia de *educación*. Así se ha aprobado el Reglamento Orgánico de los Centros de Educación Obligatoria (Decreto 1/2011, de 14 de enero); los Decretos 4 y 5/2011, de 28 de enero, han establecido el currículum de educación primaria y educación secundaria obligatoria, respectivamente; el Decreto 32/2011, de 29 de abril, ha establecido el procedimiento para el reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral, así como las vías no formales de formación; el Decreto 36/2011, de 6 de mayo, crea las Comisiones sectoriales de cualificaciones y formación profesional y establece su reglamento de funcionamiento.

La incorporación de las exigencias liberalizadoras de la llamada Directiva de Servicios ha continuado dando sus frutos, como demuestra el Decreto 6/2011, de 4 de febrero, que deroga otro anterior que establecía normas relativas a los manipuladores de alimentos y al procedimiento de autorización de empresas y entidades de formación y, de manera relevante; y el nuevo Reglamento de turismo, que desarrolla la Ley 2/2001, de 31 de mayo, que ha modificado el anterior, sustituyendo el sistema de autorizaciones administrativas por el de comunicación previa (Decreto 14/2011, de 4 de marzo).

En materia de *servicios sociales*, cuya prestación en un momento de grave crisis económica resulta de extraordinaria importancia, se ha aprobado abundante normativa de desarrollo. Mención principal merece el Decreto 31/2011, de 29 de abril, por el que se aprueba la cartera de servicios y prestaciones (49 servicios y 11 prestaciones) del Sistema Público Riojano de Servicios Sociales, calificados, de acuerdo con la ley, como derechos subjetivos. Además, el Decreto 3/2011, de 19 de enero, regula la intervención integral en atención temprana; el Decreto 8/2011, de 18 de febrero, regula el Servicio de ayuda a domicilio; el Decreto 18/2011, de 11 de marzo, regula el sistema de acceso al servicio público de atención residencial y al servicio público de estancias temporales residenciales para personas mayores grandes dependientes y dependientes severos del sistema riojano para la autonomía personal y la dependencia; el Decreto 25/2011, de 25 de marzo, regula el procedimiento de acceso a las plazas públicas del referido servicio. En los aspectos instrumentales, debe mencionarse el Decreto 15/2011, de 4 de marzo, por el que se modifica el Decreto 6/2000, de 4 de febrero, que regula el Registro de entidades, centros y servicios de servicios sociales.

En materia de *sanidad e higiene*, se ha modificado la regulación del uso de desfibriladores semiautomáticos externos por personal no médico (Decreto 140/2011, de 4 de febrero), así como la regulación que estableció las condiciones higiénico sanitarias que deben cumplir los establecimientos no sanitarios que realicen prácticas de tatuaje, micropigmentación o perforación cutánea (Decreto 142/2011, de 11 de noviembre).

En materia de *ordenación del territorio y urbanismo*, se ha modificado parcialmente ese singular instrumento de planeamiento que es el Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural (Decreto 132/2011, de 26 de agosto). En materia de *protección civil*, se ha aprobado el Plan Territorial de Protección Civil de La Rioja (Decreto 137/2011, de 30 de septiembre), así como el Plan Especial de La Rioja sobre transporte de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril (Decreto 138/2011, de 5 de octubre). En materia de *agricultura*, se ha

regulado la producción integrada de productos agrarios (Decreto 35/2011, de 6 de mayo); en relación con la *acción de fomento*, se han creado los premios «La Rioja capital» como instrumento de reconocimiento y distinción para quienes se hayan distinguido en actividades relacionadas con la agricultura, ganadería, desarrollo rural y calidad agroalimentaria (Decreto 19/2011, de 11 de marzo).

En materia *financiera y tributaria*, se han fijado diversos precios públicos (prestación de los servicios de las escuelas infantiles de primer ciclo, Decreto 129/2011, de 29 de julio; servicio de atención residencial y de estancias temporales residenciales para personas dependientes y diagnosticadas de esclerosis múltiple, Decreto 135/2011, de 2 de septiembre; residencia universitaria, Decreto 136/2011, de 2 de septiembre; y uso de las instalaciones deportivas del Centro de Tecnificación Deportiva Adarra, Decreto 139/2011, de 28 de octubre).

En materia *laboral*, se creado y regulado el Consejo Riojano de Trabajo Autónomo (Decreto 30/2011, de 15 de abril) y creado el Registro de convenios y acuerdos de trabajo (Decreto 134/2011, de 26 de agosto). En materia de *deporte y espectáculos*, se han regulado las actividades subacuáticas y los requisitos para el ejercicio del buceo profesional y deportivo (Decreto 10/2011, de 25 de febrero), los espectáculos taurinos populares (Decreto 27/2011, de 8 de abril), así como la composición y organización del Consejo Riojano de Espectáculos Taurinos (Decreto 28/2011, de 8 de abril).

## Conflictividad

En el ámbito de la conflictividad jurídica, hemos de hacernos eco, en primer lugar, de los procesos judiciales europeos en relación con las denominadas «vacaciones fiscales» otorgadas por las Diputaciones forales desde 1993, denunciadas por el Gobierno e instituciones de La Rioja ante la Comisión, cuyo proceso ha llegado a su fin al rechazar la Sala Tercera del Tribunal de Justicia de la Unión Europea los tres recursos de casación interpuestos por las Diputaciones Forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya contra las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 9 de septiembre de 2009 que, a su vez, rechazaron los recursos de anulación interpuestos por las mismas contra Decisiones de la Comisión, por las que ciertas ayudas y beneficios fiscales, otorgados a partir de 1993, fueron declarados ayudas de Estado incompatibles con el Derecho comunitario, así como la devolución de dichas ayudas. Se trata de la Sentencia de 9 de junio de 2011 (asuntos acumulados C-465/09 a C-470/09) y otras dos de 28 de julio de 2011 (asuntos acumulados C-471/09 a C-473/09 y C-474/09 a C-476/09). En los tres recursos han sido partes recurrentes las referidas Diputaciones Forales, apoyadas por el Gobierno de España, como coadyuvante, y en otras posiciones procesales, han intervenido la Comisión Europea (parte demandada en primera instancia), la Comunidad Autónoma del País Vasco, la Comunidad Autónoma de La Rioja y la Confederación Empresarial Vasca (Confebask), así como las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de dichas provincias. En la primera de las sentencias, el recurso se había interpuesto contra las Decisiones relativas a la exención en el Impuesto sobre Sociedades (Decisiones 2003/28/CE, 2003/86/CE y 2003/192/CE) y, en las dos restantes, las Decisio-



nes relativas al crédito fiscal del 45% (Decisiones 2002/820/CE, 2002/894/CE y 2002/27/CE) y las deducciones en la base imponible del Impuesto de Sociedades (Decisiones 2002/892/CE, 2002/806/CE y 2002/540/CE).

Dada la naturaleza formal del recurso de casación, no hay novedades sustantivas en la doctrina establecida y se desestiman los diferentes motivos esgrimidos basados en cuestiones procedimentales. Niega el Tribunal que haya existido —como alegaban los recurrentes y el Reino de España— infracción de determinados principios de Derecho comunitario (los de confianza legítima, seguridad jurídica, buena administración, igualdad), para condicionar e incluso paralizar la obligación de recuperar las ayudas otorgadas por las Diputaciones. El Tribunal de Justicia deja claro que, en ningún momento, la actuación de las instituciones comunitarias pudo infundir ningún tipo de seguridad en la regularidad de las ayudas. Un Estado miembro que ha infringido las normas de procedimiento establecidas en el art. 88 TUE y que no ha colaborado con la Comisión, al no proporcionar la preceptiva información, no puede invocar la confianza legítima para eludir su obligación, ni se pueden alegar los principios de seguridad jurídica y buena administración, pese a que el procedimiento haya durado 79 meses, pues, como los Territorios Históricos incumplieron la obligación de notificar los regímenes fiscales controvertidos, la Comisión no estuvo sometida a la regla del plazo de examen. En conclusión, el Tribunal de Justicia confirma la calificación de las ayudas fiscales establecidas por las Diputaciones Forales como «ayudas de Estado», no comunicadas ni autorizadas por la Comisión, declaradas contrarias al Derecho europeo por la Sentencia de 2009, y deja claramente establecido que deben ser totalmente reintegradas. En este sentido, el 18 de abril de 2011, la Comisión Europea interpuso un nuevo recurso (asunto C-184/11) solicitando que el Tribunal declare que España ha incumplido las obligaciones que le incumben en relación con las Decisiones de 2001, relativas al crédito fiscal del 45% y a los beneficios fiscales para las empresas de nueva creación en el Impuesto de Sociedades al no ejecutar las medidas derivadas de la Sentencia de 14 de diciembre de 2006. Según revela la prensa, las primeras devoluciones han comenzado en 2012.

En el orden interno, la sentencia del Tribunal Supremo, de 2 de junio de 2011 (RJ 2011/4953), ha desestimado el recurso de casación interpuesto por la Comunidad Autónoma de La Rioja contra la sentencia del TSJ del País Vasco, de 2 de noviembre de 2004, en el recurso contencioso-administrativo por el que se impugnaron las normas reguladoras del Impuesto de Sociedades, aprobadas en 1996 por las tres Diputaciones Forales, sentencia que declaró la ilegalidad del art. 26 de las referidas normas forales, pero desestimando el recurso en todo lo demás. En la tramitación de este recurso, por Auto de 24 de junio de 2010, la Sala, a la vista de los arts. 1 y 2 de la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, acordó excluir de su conocimiento el recurso de casación, remitiendo las actuaciones practicadas al TC. Interpuesto por la representación procesal de La Rioja recurso de reposición, fue estimado mediante Auto de 15 de marzo de 2011, a la vista del Auto del Alto Tribunal de 1 de diciembre de 2010 que se declaró incompetente para conocer del recurso de casación.

En conclusión, el asunto de las «vacaciones fiscales» de los Territorios His-

tóricos ha concluido se recorrido europeo o «externo». Y si bien el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha acogido los planteamientos del Gobierno y entidades empresariales de La Rioja, al declarar dichas ayudas «ayudas de Estado» incompatibles con los Tratados de la UE por razones procedimentales (no haber comunicado las mismas a la Comisión), en el tema de fondo o sustantivo, la doctrina del caso «Azores» y el «blindaje» de las normas forales tributarias residencian el debate jurídico ante las solas instancias internas (TS y TC), que habrán de pronunciarse para la definitiva solución de este conflicto.

En segundo lugar, hemos de referirnos al estado de los procesos constitucionales en los que es parte La Rioja. Tras la correspondiente concertación en el seno de la Comisión Bilateral constituida al amparo de lo dispuesto en el art. 33.2 de la Ley Orgánica del TC, el Presidente del Gobierno presentó recurso de inconstitucionalidad contra el art. 5.1 de la Ley 5/2010, de 14 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de La Rioja (RI 1008-2011). Fue admitido a trámite por Providencia del TC, el 15 de marzo de 2011 (BOE de 25.3.2011), quedando suspendida su vigencia desde el 21 de febrero, fecha de interposición del recurso. El Gobierno de la nación considera que La Rioja no puede autorizar las asociaciones de municipios para la prestación del servicio de policía local, al amparo de la competencia autonómica en materia de coordinación de las policías locales, pues el título habilitante no es otro que la competencia exclusiva sobre protección de personas y bienes y para el mantenimiento del orden público, del que carece La Rioja. El Gobierno regional, por el contrario, considera que aquel título competencial es suficiente. Debe advertirse que, el Alto Tribunal, mediante Auto 107/2011, de 5 de julio de 2011 (BOE de 25.7.2011), ha levantado la citada suspensión. Por lo demás, el Gobierno de La Rioja ha impugnado ante la Audiencia Nacional la Orden INT/2944/2010, de 10 de noviembre, en particular, el apartado 2 de su Disposición Final Primera, al entender que invade la competencia de La Rioja en materia de coordinación de policías locales.

La STC 110/2011, de 22 de junio, ha resuelto el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno de La Rioja contra la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, en relación con la gestión del agua (arts. 19, 72 y Disposición Adicional quinta, de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril). El Gobierno de La Rioja consideró no ajustadas a la Constitución las previsiones del art. 19 en cuanto reconoce a los ciudadanos aragoneses el «derecho al agua» (apartado 1); encomienda a los poderes públicos aragoneses «la fijación de caudales ambientales apropiados» (apartado 2) y «velar para que no existan trasvases insostenibles» (apartado 3), al entender que menoscaban las competencias del Estado atribuidas por el art. 149.1.22 CE. Asimismo, consideró no ajustado a la Constitución el art. 72 del Estatuto al atribuir a Aragón competencia exclusiva «en materia de aguas que discurran íntegramente por su territorio» (apartado 1), pues, salvo el caso de la laguna endorreica de Gallocanta, carece de cuencas internas, correspondiendo al Estado la gestión de las cuencas intercomunitarias o internacionales, de acuerdo con el citado precepto constitucional. Se impugna el apartado 2, relativo a la participación de Aragón en la planificación hidrográfica, así como el apartado 3, que se refiere al informe preceptivo que deben emitir las autoridades aragonesas en relación con las obras hidráulicas y las transferencias de agua que afecten a su territorio. Finalmente, consideró inconstitucional

la reserva de 6.500 Hm<sup>3</sup> de agua para uso exclusivo de los aragoneses, prevista en la Disposición Adicional Quinta.

Pues bien, el fallo declara que la Disposición Adicional Quinta no es inconstitucional, siempre que se interprete que no establece una reserva sobre el caudal hídrico que obligue al Estado, en los términos indicados en el FJ 17, y desestima el recurso en todo lo demás, reiterando la discutible y abusiva doctrina interpretativa aplicada en las SSTC 247/2007 y 31/2010, doctrina que contrasta con la más firme seguida en los casos de los Estatutos de Autonomía de Andalucía y Castilla y León (SSTC 30 y 32/2011, de 16 y 17 de marzo). En el presente caso, resulta paradójico que el Tribunal sustente su razonamiento en una consideración fáctica absolutamente irrelevante para la gestión del agua, al aceptar, como título competencial formal, la existencia de «cuencas internas» en Aragón, reducidas a la «cuenca» endorreica de la Laguna de Gallocanta y a los ibones pirenaicos, también de naturaleza endorreica. Esta difusa doctrina (trasvases, participación en órganos no decisorios, autorizaciones de vertidos, etc.) habrá de reinterpretarse con arreglo a los criterios y principios materiales sentados en las Sentencia de los casos del Guadalquivir y Duero (no fragmentación de la administración unitaria de las cuencas hidrográficas supracomunitarias), tan fundada y razonablemente ajustados a la exigencia establecida en el art. 149.1.22 CE.

En tercer lugar, en cuanto a la conflictividad competencial en el ámbito de lo contencioso-administrativo, la Sentencia del TS de 13 de mayo de 2011, ha rechazado el recurso de casación en interés de ley interpuesto por el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria contra una Sentencia de la Audiencia Nacional, de 11 de marzo de 2009, dictada en apelación de otra del Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo, de 11 de noviembre de 2008, que había condenado a dicho Instituto al pago de la factura farmacéutica correspondiente al mes de diciembre de 2001, previo al traspaso a La Rioja de la competencia en materia de sanidad. Por el contrario, la Sentencia del TS, de 24 de octubre de 2011, ha desestimado el recurso de casación interpuesto por la Comunidad Autónoma de La Rioja contra otra del TSJ de La Rioja, de 2008, que desestimó el recurso interpuesto contra la negativa de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración al requerimiento previo relativo a la firma del protocolo por el que se prorrogara para el año 2008 el Convenio de Colaboración de 2005 suscrito entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y La Rioja, para la acogida y la integración de inmigrantes así como el refuerzo educativo de los mismos. La negativa estatal fue debida a la negativa de La Rioja a incluir acciones y ayudas a inmigrantes en situación de especial vulnerabilidad procedentes de Canarias, Ceuta y Melilla (asunto de la acogida de los niños subsaharianos acogidos en Canarias y reenviados a distintas CCAA).

En el ámbito institucional interno, la confrontación política y jurídica entre Gobierno de La Rioja y Ayuntamiento de Logroño ha continuado hasta el vuelo electoral del 22 de mayo, momento a partir del cual el diálogo, la cooperación, la no duplicidad de servicios constituyen los criterios que van a orientar las relaciones entre ambos gobiernos, según declaraciones públicas de los máximos representantes de ambas instituciones. En relación con el Proyecto de «Ecociudad Monte Corvo», una ambiciosa actuación de «urbanismo medioambiental»

promovido por el Gobierno regional en el término municipal de Logroño, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de La Rioja ha dictado dos sentencias, el 16 y 17 de junio de 2011, que ratifican, como ya lo hicieran otras dictadas en 2010, la conformidad a Derecho de la Resolución de la Consejera competente (Orden 4/2010, de 1 de marzo), por la que se aprueba definitivamente la Zona de interés regional —ZIR— de la «Ecociudad Monte Corvo». Se trata de los recursos interpuestos, respectivamente, por la Asociación de Empresarios de la Construcción, Promoción y Afines de La Rioja y el Ayuntamiento de Logroño. Precisamente, el incidente de suspensión de la Orden 4/2010, de 1 de marzo, solicitado por la referida asociación, rechazado por la Sala del TSJ de La Rioja y contra el que se planteó recurso de casación, ha sido rechazado también por la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de julio de 2011, al haber desaparecido su objeto, dado que, en el pleito principal y sustantivo, se ha dictado la citada Sentencia de 16 de junio de 2011, que declara conforme a la legalidad la Orden impugnada, por lo que, de acuerdo con reiterada jurisprudencia del TS, no procede ya discutir en esta vía cautelar la suspensión de la ejecución de la referida Orden, cuya legalidad se ha confirmado. El Proyecto de Ecociudad sigue, en consecuencia, adelante al haber confirmado los Tribunales la legalidad de las diversas actuaciones administrativas en que se instrumenta el procedimiento complejo derivado de la declaración de esta «Zona de Interés Regional». Adviértase que la fragmentación de las actuaciones administrativas inherentes a esta clase de procedimientos complejos permite la impugnación judicial de cada una de las actuaciones, si bien el enjuiciamiento queda limitado a determinados aspectos jurídicos de esa actuación, quedando aplazado el examen de otras cuestiones al de otras fases o actuaciones administrativas. Pero cuando se enjuician éstas mismas, el Tribunal apoya su razonamiento en las decisiones judiciales previas, evaporándose toda posibilidad de control judicial real y efectivo de la actuación administrativa, con perjuicio de la tutela judicial de los ciudadanos e instituciones.

En otro ámbito de los conflictos jurídicos que han enfrentado a Gobierno regional y Ayuntamiento, la Sentencia del TS de 28 de noviembre de 2011 rechaza el recurso de casación en interés de la ley interpuesto por la Comunidad Autónoma de La Rioja contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de La Rioja, que había rechazado el criterio sostenido por la Administración regional al entender que los actos de transmisión de la plena propiedad de plazas de garaje de estacionamientos subterráneos de iniciativa pública a particulares, constituía una segunda o ulterior transmisión sujeta a tributación por el concepto de transmisiones patrimoniales onerosas. El TS considera que dichas operaciones constituyen una primera transmisión, de modo que la entrega está sujeta y no exenta al IVA y no sujeta al Impuesto transmisiones patrimoniales (ITP). El problema se había planteado por la configuración inicial de la operación por la que el Ayuntamiento había adjudicado a una empresa la concesión de construcción y explotación de un estacionamiento subterráneo para vehículos, otorgada por 75 años, en la que el uso para aparcamiento se efectuaba en régimen de cesión temporal. Tal negocio jurídico quedó sujeto al ITP. Sin embargo, al no tener la aceptación esperada y como consecuencia de otras operaciones similares, el Ayuntamiento sustituyó el régimen de cesión tempo-

ral por el de transmisión de la propiedad plena. Al formalizar los oportunos contratos, la Administración regional pretendió liquidar como segunda entrega y, por lo tanto, sujeta —por segunda vez, para los particulares— al referido impuesto. El TS rechaza este planteamiento.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

VII LEGISLATURA (hasta 22 de mayo):

Presidente: José Ignacio Ceniceros González

*Grupo Parlamentario Popular (PP): 17 Diputados*

*Grupo Parlamentario Socialista (PSOE): 14 Diputados*

*Grupo Parlamentario Mixto (Partido Riojano): 2 Diputados*

VIII LEGISLATURA:

Presidente: José Ignacio Ceniceros González

*Grupo Parlamentario Popular (PP): 20 Diputados*

*Grupo Parlamentario Socialista (PSOE): 11 Diputados*

*Grupo Parlamentario Mixto (Partido Riojano): 2 Diputados*

¿Ha habido algún cambio en los Grupos Parlamentarios?

VII LEGISLATURA (hasta el 22 de mayo):

No habido ningún cambio

VIII LEGISLATURA:

No ha habido ningún cambio

### Estructura del Consejo del Gobierno

VII LEGISLATURA (hasta el 22 de mayo):

Presidente: Pedro María Sanz Alonso (PP)

Vicepresidenta: M<sup>a</sup> Aránzazu Vallejo Fernández (PP)

Número de Consejerías: 10

*Consejería de Presidencia: Emilio del Río Sanz (PP)*

*Consejería de Administraciones Públicas y Política Local:* Conrado Escobar Las Heras (PP).

*Consejería de Hacienda:* Juan José Muñoz Ortega (PP)

*Consejería de Vivienda, Obras Públicas:* Antonio Burgos Navajas (PP)

*Consejería de Educación, Cultura y Deportes:* Luíís Alegre Galilea (PP)

*Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural:* Iñigo Nagore Ferrer (PP)

*Consejería de Salud:* José Ignacio Nieto García (PP)

*Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial:* M<sup>a</sup> Aránzazu Vallejo Fernández (PP)

*Consejería de Servicios Sociales:* Sagrario Loza Sierra (PP)

*Consejería de Industria, Innovación y Empleo:* Javier Erro Urrutia (PP)

## VIII LEGISLATURA:

Presidente: Pedro María Sanz Alonso (PP)

Número de Consejerías: 7

*Consejería de Presidencia y Justicia:* Emilio del Río Sanz (PP)

*Consejería de Administración Pública y Hacienda:* Concepción Arruga Segura (PP)

*Consejería de Obras Públicas, Política Local y Territorial:* Antonino Burgos Navajas (PP)

*Consejería de Educación, Cultura y Turismo:* Gonzalo Capellán de Miguel (PP)

*Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Natural:* Iñigo Nagore Ferrer (PP)

*Consejería de Salud y Servicios Sociales:* José Ignacio Nieto García (PP)

*Consejería de Industria, Innovación y Empleo:* Javier Erro Urrutia

## Tipo de Gobierno

*Tipo de Gobierno:* por apoyo parlamentario: mayoritario

*Partidos y número de Diputados que lo apoyan:* Partido Popular, VII LEGISLATURA: 17 Diputados; VIII LÉGISLATURA: 20 Diputados

*Composición del Consejo de Gobierno:* homogéneo (PP)

*Cambios en el Consejo de Gobierno*

No ha habido

*Investidura, moción de censura, cuestión de confianza*

VII LEGISLATURA:

No ha habido

VIII LEGISLATURA:

En la sesión plenaria celebrada los días 21 y 22 de junio de 2011 fue elegido Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja, D. Pedro Sanz Alonso. Su nombramiento fue publicado en el BOR y en el BOE el día 25 de junio de 2011.

La toma de posesión tuvo lugar en la sesión plenaria celebrada en San Millán de la Cogolla el día 25 de junio de 2011.

**Mociones de reprobación**

No ha habido

**Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas***Actividad parlamentaria celebrada durante el año 2011*

VII Legislatura – Año 2011	
Cuadro Resumen de la Actividad de los Órganos de la Cámara	Número de reuniones
Mesa del Parlamento de La Rioja	6
Junta de Portavoces del Parlamento de La Rioja	3
Pleno del Parlamento de La Rioja	2
Diputación Permanente del Parlamento de La Rioja	1
<b>Comisiones Permanentes:</b>	
Comisión Institucional, de Desarrollo Estatutario y de Régimen de la Administración Pública	3
Comisión de Vivienda y Obras Públicas	1
Comisión de Educación, Cultura y Deporte	2
Comisión de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial	2
Comisión de Industria, Innovación y Empleo	1



VII Legislatura – Año 2011	
Cuadro Resumen de la Actividad de los Órganos de la Cámara	Número de reuniones
<b>Mesas de Comisiones:</b>	
Mesa de la Comisión Institucional, de Desarrollo Estatutario y de Régimen de la Administración Pública	1
Mesa de la Comisión de Educación, Cultura y Deporte	1
<b>Ponencias o Grupos de Trabajo:</b>	
Ponencia “Paz y Libertad en El Sahara Occidental”	1
Ponencia Proyecto de Ley de Prevención, Protección y Coordinación Institucional en materia de Violencia en La Rioja	1

VIII Legislatura - Año 2011	
Cuadro Resumen de la Actividad de los Órganos de la Cámara	Número de reuniones
Mesa del Parlamento de La Rioja	21
Junta de Portavoces del Parlamento de La Rioja	9
Pleno del Parlamento de La Rioja	11
Diputación Permanente del Parlamento de La Rioja	2
<b>Comisiones Permanentes:</b>	
Comisión de Reglamento y Estatuto del Diputado	3
Comisión De Peticiones Y Defensa Del Ciudadano	2
Comisión Institucional, de Desarrollo Estatutario y de Régimen de la Administración Pública	4
Comisión de Justicia, Juventud y Deporte	2
Comisión de Hacienda y Presupuestos	9
Comisión de Obras Públicas, Política Local y Territorial	2
Comisión de Educación, Cultura y Turismo	2
Comisión de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente	3
Comisión de Salud y Servicios Sociales	2
Comisión de Industria, Innovación y Empleo	2
<b>Mesas de Comisiones:</b>	
Mesa de la Comisión Institucional, de Desarrollo Estatutario y de Régimen de la Administración Pública	3
Mesa de la Comisión de Justicia, Juventud y Deporte	1
Mesa de la Comisión de Hacienda y Presupuestos	3
Mesa de la Comisión de Obras Públicas, Política Local y Territorial	1

VIII Legislatura - Año 2011	
Cuadro Resumen de la Actividad de los Órganos de la Cámara	Número de reuniones
Mesa de la Comisión de Educación, Cultura y Turismo	1
Mesa de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente	1
Mesa de la Comisión de Salud y Servicios Sociales	1
Mesa de la Comisión de Industria, Innovación y Empleo	1

Por acuerdo de la Comisión Institucional, de Desarrollo Estatutario y de Régimen de la Administración Pública, de 14 de septiembre de 2011 (BPPLR Serie C, núm. 23, de 16 de septiembre) se ha creado la Ponencia para el estudio de la reforma del Estatuto de Autonomía integrada por tres representantes del Grupo Parlamentario Popular, dos del Socialista y uno del Mixto, si bien no ha celebrado ninguna sesión de trabajo.

### *Datos globales*

#### VII LEGISLATURA:

##### *Peticiones de Información (SIDI)*

Presentadas: 16

Contestadas: 5

##### *Preguntas*

Con respuesta por escrito (PE):

Presentadas: 23

Contestadas: 17

Con respuesta oral en Comisión (POCO):

Presentadas: 0

Contestadas: 0

Con respuesta oral en Pleno:

A contestar por el Gobierno (POP):

Presentadas: 86

Contestadas: 6

A contestar por el Presidente del Gobierno (POPG):

Presentadas: 5

Contestadas: 5

*Interpelaciones (INTE)*

Presentadas: 0

Tramitadas: 0

*Mociones consecuencia de interpelaciones (MOCI)*

Presentadas: 1

Tramitadas: 0

*Proposiciones no de Ley en Pleno (PNLP)*

Presentadas: 9

Tramitadas: 2 (aprobadas 2)

*Proposiciones no de Ley en Comisión (PNLC)*

Presentadas: 0

Tramitadas: 0

*Proposiciones de Ley (PPLD)*

Presentadas: 0

No tomadas en consideración: 0

*Proposición de Ley a Iniciativa Popular (PPLP)*

Presentadas: 1

*Proyectos de Ley (PL)*

Presentados: 1

Tramitados (aprobación Ley): 1

*Comparecencias*

En Comisión (SEIC):

Presentadas: 11

Realizadas: 8

En Pleno (SEIP):

Presentadas: 1

Realizadas: 0

*Solicitud de creación Comisiones Especiales (CEE)*

Presentadas: 4

Tramitadas: 0

## VIII LEGISLATURA:

*Peticiones de Información (SIDI)*

Presentadas: 99

Contestadas: 66

*Preguntas*

Con respuesta por escrito (PE):

Presentadas: 69

Contestadas: 56

Con respuesta oral en Comisión (POCO):

Presentadas: 0

Contestadas: 0

Con respuesta oral en Pleno:

A contestar por el Gobierno (POP):

Presentadas: 131

Contestadas: 16

A contestar por el Presidente del Gobierno (POPG):

Presentadas: 5

Contestadas: 5

*Interpelaciones (INTE)*

Presentadas: 33

Tramitadas: 8

*Mociones consecuencia de interpelaciones (MOCI)*

Presentadas: 1

Tramitadas: 0

*Proposiciones no de Ley en Pleno (PNLP)*

Presentadas: 21

Tramitadas: 4 (aprobadas 1)

*Proposiciones no de Ley en Comisión (PNLC)*

Presentadas: 0

Tramitadas: 0

*Proposiciones de Ley (PPLD):*

Presentadas: 1

Tramitadas (aprobación Ley): 0

*Proyectos de Ley (PL):*

Presentados: 3

Tramitados (aprobación Ley): 3

*Comparecencias*

En Comisión (SEIC):

Presentadas: 29

Realizadas: 16

En Pleno (SEIP):

Presentadas: 1

Realizadas: 0

*Solicitud de creación Comisiones Especiales (CEE)*

Presentadas: 2

Tramitadas: 1

### **Debates y resoluciones más importantes**

No ha habido Debates Políticos durante este período de la VII Legislatura ni de la VIII legislatura.

### **Reformas del Reglamento Parlamentario**

No ha habido ninguna

### **Normas interpretativas y supletorias del Reglamento**

No habido ninguna

### **Actividad del Consejo Consultivo**

En cuanto a las variaciones en su composición, D. José María Cid Monreal ha sido propuesto de nuevo por el Consejo de Gobierno y nombrado por Decreto del Presidente del Gobierno 11/2011, de 14 de julio.

El Consejo Consultivo de La Rioja ha emitido 86 dictámenes, lo que supone una disminución considerable respecto del ejercicio anterior (107), que puede explicarse por la ralentización que se traslada a la actividad administrativa y política como consecuencia de los procesos electorales celebrados durante el

año. De los expedientes tramitados, 57 son de responsabilidad patrimonial (el 46,5% del total), con el siguiente desglose: 52, de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja (39, de responsabilidad sanitaria; 2, en materia de carreteras; 6, daños causados por animales de caza y agricultura; 3, en materia de personal; 1, en materia de educación; 1, en materia de servicios sociales) y 5, de la Administración Local. El resto de los dictámenes se refieren Anteproyectos de ley (1); Reglamentos (23); resolución de contratos 3 (todos de Ayuntamientos); revisión de oficio (2). Los dictámenes pueden consultarse en la *web* del Consejo y en el *Repertorio* anual, con unos completos índices y una crónica anual en la que se destaca la doctrina recaída en los diversos asuntos.

### Actividad de la *Defensora del Pueblo de La Rioja*

En la sesión del Pleno del Parlamento, celebrada el 29 de septiembre, la Defensora del Pueblo expuso su cuarto informe anual de la actividad desplegada por la institución en 2010, ordenando la Cámara su publicación (BOPLR, Serie C, núm. 27, de 3 de octubre de 2011). Su actividad ha sido intensa como refleja el pormenorizado contenido del Informe. La institución registró ese año 2.112 actuaciones, de las que 1.592 fueron consultas y 520 quejas. Formuló 45 recomendaciones, 36 sugerencias y hasta 7 recordatorios de deberes legales, lo que supone un sensible incremento de todas sus actuaciones respecto de los años anteriores. Ha iniciado 28 procedimientos de oficio y elaborado 3 informes especiales (sobre libertad de acceso y ejercicio sobre la actividad de servicios; derechos de las personas frente a la crisis económica; derechos de protección de la salud y del medio ambiente). Cabe subrayar que, de las 8 actuaciones iniciadas de oficio en defensa del Estatuto de Autonomía y del ordenamiento jurídico autonómico riojano, ha realizado los 5 siguientes estudios: sobre las consecuencias jurídicas del «blindaje» de las normas forales tributarias vascas (LO 1/2010, de 19 de febrero); sobre la constitucionalidad del Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo; sobre la constitucionalidad del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público; sobre la constitucionalidad del Real Decreto-ley 10/2010, de 16 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo; sobre la constitucionalidad de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual y su repercusión en las competencias propias de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

La Defensora, al finalizar el 2011 y su mandato de cuatro años, ha hecho un adelanto de los datos correspondientes a este año. Se han tramitado 1.640 consultas y presentado 508 quejas, cerrándose por solución de la queja en torno al 70%. El mayor número de quejas y consultas se refiere a bienestar social y medio ambiente. Ha realizado 24 procedimientos de oficio y 3 informes especiales (sobre derechos de las personas frente a la contaminación acústica; sobre los derechos de los contribuyentes frente a la potestad tributaria de comprobación valores y, finalmente, sobre la implantación de la Administración electrónica en La Rioja). En 2011, el 46 y 36% de las quejas y consultas, respectivamente,

tienen que ver con la Administración autonómica. En el caso de los Ayuntamientos, las 132 quejas presentadas están dirigidas a 39 Ayuntamientos (45 de las cuales afectan al de Logroño, lo que representa un 34% y, en segundo lugar, 10, a Ezcaray, lo que representa un 7,6%). En 2011, ha adoptado 29 recomendaciones; 35 sugerencias y 11 recordatorios.

---

*Germán Fernández Farreres\**  
*Alfonso Arévalo Gutiérrez\*\**

## Introducción general

Los resultados de los comicios electorales del mes de mayo han venido a renovar la confianza de la ciudadanía en la candidatura del PP, encabezada por Esperanza Aguirre Gil de Biedma. Además, esa confianza se ha visto reforzada con una mayoría absoluta más amplia que las obtenidas en octubre de 2003 y en mayo de 2007. Con una abstención algo superior al 30% del censo electoral, el PP obtuvo 1.548.306 votos, mientras que el PSOE logró 786.297 (con una notable reducción de votos, en comparación con los 1.002.862 sufragios de 2007) e IU-Los Verdes Comunidad de Madrid alcanzó 287.707 votos (habiendo obtenido 264.782 en 2007). Por lo demás, a estas formaciones debe añadirse una cuarta, Unión Progreso y Democracia, que ha superado la barrera electoral del 5% de los sufragios válidamente, obteniendo 189.055 votos. En definitiva, se ha consolidado la posición del PP en la Comunidad, obteniendo la mayoría absoluta más holgada en la Asamblea de Madrid de las que han dispuesto las distintas fuerzas políticas en la historia de la autonomía madrileña: 72 diputados de los 129 escaños.

Por otra parte, a pesar de la situación de crisis económica y financiera que ha marcado todo el año analizado, la Comunidad de Madrid es hoy una de las regiones más prósperas de Europa. En los últimos siete años ha escalado posiciones hasta integrarse entre las veinticinco regiones más ricas de la Unión Europea, en el puesto número 23, entre las más tecnológicas y las más competitivas. En términos comparativos internos, desde 2003 la Comunidad de Madrid ha aumentado en dos puntos la diferencia en tasa de actividad respecto a España, y el peso de Madrid en los afiliados a la Seguridad Social del conjunto nacional ha crecido casi un punto, manteniendo la Comunidad de Madrid una tasa de paro inferior en casi cinco puntos a la media nacional.

---

\* 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.



## Producción legislativa de la Asamblea de Madrid

### *Rasgos generales de la actividad legislativa*

La producción legislativa de la Comunidad de Madrid ha sido muy reducida en el año 2011. Tan sólo se han aprobado por la Asamblea de Madrid seis normas con rango, valor y fuerza de ley, tres en el último periodo de sesiones de la VIII Legislatura y tres en la vigente IX Legislatura. Queda así confirmada la sustancial reducción del volumen de actividad legislativa del Parlamento madrileño, coherente con la voluntad política expresamente manifestada al inicio de su primer mandato por la Presidenta de la Comunidad. Baste recordar que, si bien la Asamblea de Madrid se había situado en el año 2002 al frente de los Parlamentos autonómicos en la producción normativa -tan sólo superada en número de leyes aprobadas por el Parlamento de Navarra y el Parlamento de Cataluña, constituidos con anterioridad e, inicialmente, con un nivel competencial sensiblemente superior-, a partir del primer Gobierno de E. Aguirre, el volumen de la actividad legislativa se ha reducido considerablemente, lo que se ha reflejado, una vez más, en este año 2011.

Las normas incorporadas al ordenamiento autonómico durante el presente año han tenido por objeto, de un lado, el establecimiento de las prescripciones anuales que conformarán el ámbito económico-financiero de la Comunidad para el año 2011, y, de otro, distintas determinaciones puntuales, si bien de notable relevancia: la reformulación del régimen de las Cajas de Ahorro, la reforma de la Cañada Real Galiana, el establecimiento de una red de apoyo a la mujer embarazada y la supresión de MINTRA.

En concreto, enumeradas cronológicamente, se trata de las siguientes leyes:

- Ley 1/2011, de 14 de enero, por la que se adapta la Ley 4/2003, de 11 de marzo, de Cajas de Ahorros de la Comunidad de Madrid, al Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros.
- Ley 2/2011, de 15 de marzo, de la Cañada Real Galiana.
- Ley 3/2011, de 22 de marzo, por la que se establece y regula una red de apoyo a la mujer embarazada.
- Ley 4/2011, de 28 de julio, de extinción de MINTRA (Madrid, Infraestructuras del Transporte).
- Ley 5/2011, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2012.
- Ley 6/2011, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.

Antes de analizar el contenido sustantivo de las referidas disposiciones legales, debe destacarse el absoluto protagonismo del Ejecutivo regional en el ejercicio de la iniciativa legislativa. De las seis leyes aprobadas, cinco tienen su origen en sendas iniciativas gubernamentales. Sólo la Ley 3/2011 ha sido fruto de una iniciativa legislativa popular -en concreto, la Proposición de Ley PROPL 3(VII)/07 (RGEP 1303)- por la que se establece y regula una red de apoyo a la

mujer embarazada, publicada en el Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid número 204, de 1 de marzo de 2007. Cuatro años después de su formalización, pues las iniciativas legislativas populares no están sometidas a caducidad por conclusión de la Legislatura, en su sesión de 17 de febrero de 2011 el Pleno de la Cámara procedió a su admisión a trámite, resultando finalmente aprobada en la sesión celebrada el siguiente 17 de marzo, al final de la VIII Legislatura.

Respecto de las Proposiciones de Ley, el Pleno de la Cámara ha rechazado la toma en consideración de las siguientes: Proposición de Ley de Creación del Colegio Profesional de Pedagogos y Psicopedagogos de la Comunidad de Madrid; Proposición de Ley de modificación de la Ley 13/1984, de 30 de junio, de creación, organización y control parlamentario del Ente Público de Radio-Televisión Madrid, para garantizar su objetividad, pluralidad y el cumplimiento de su función de servicio público; Proposición de Ley de Iniciativa Legislativa de la Asamblea ante el Congreso de los Diputados de modificación de la Ley de Seguridad Social y de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas; Pleno de 10 de noviembre; Proposición de Ley de modificación del Reglamento de la Asamblea de Madrid; Proposición de Ley de modificación de la Ley 14/1995, de 21 de abril, reguladora de las incompatibilidades de los Altos Cargos de la Comunidad de Madrid; y Proposición de Ley de modificación del art. 29 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.

Dos últimos datos generales merecen ser destacados. De una parte, durante el año 2007 no se ha recurrido a la vía de la delegación legislativa prevista por el art. 15.3 del Estatuto de Autonomía. Se consolida lapidariamente, de este modo, una línea legislativa mantenida en el ámbito de la Comunidad de Madrid desde su constitución en 1983, ya que tan sólo en dos ocasiones el Parlamento autonómico ha delegado en el Gobierno. De otra, no prevé el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid la posibilidad de que el Gobierno, en caso de extraordinaria y urgente necesidad, pueda aprobar Decretos-leyes.

#### *Las previsiones económico-financieras: los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2012*

La Ley 5/2011, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2012, responde a la misma estructura que la Ley de Presupuestos para 2011 y es fruto de la coyuntura de crisis económica en la que se ha elaborado, impulsando a la Administración Regional a intensificar la austeridad y el rigor en el gasto público. Su objetivo 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.

De su contenido conviene destacar los siguientes aspectos relativos al personal al servicio de la Administración autonómica. De una parte, en relación con los gastos de personal, en aplicación de la legislación básica dictada por el Estado, se establece, con carácter general, que no habrá incremento retributivo para el ejercicio 2012 respecto a las retribuciones vigentes a 31 de diciembre de 2011, y, asimismo, se mantienen las medidas emprendidas en anteriores ejercicios tendentes a garantizar criterios de control eficiente en la materia respecto

de las entidades que componen el sector público y se regula la Oferta de Empleo Público, que incluirá aquellas plazas que se encuentren vacantes y dotadas presupuestariamente y cuya provisión se considere inaplazable o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales, fijándose la tasa de reposición en el 10%. De otra, en las disposiciones adicionales se establece la suspensión de determinados artículos de la Ley de la Función Pública, así como la integración de personal laboral y se congelan las retribuciones del personal laboral al servicio de las sociedades mercantiles, a la vez que se mantiene la vigencia de la disposición adicional cuarta de la Ley 4/2010, de 29 de junio, en materia de acuerdos de personal funcionario docente.

### *Las medidas fiscales y administrativas de acompañamiento a los Presupuestos de la Comunidad*

Paralelamente a la tramitación y aprobación de la Ley de Presupuestos se ha aprobado la Ley 6/2011, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. Su contenido es el típico de las denominadas “leyes de acompañamiento”, comprendiendo un conjunto de medidas normativas vinculadas a los objetivos establecidos para 2012 en la Ley de Presupuestos Generales y a la política económica a desarrollar en el próximo ejercicio presupuestario. Como en otras ocasiones, la Ley está conformada por medidas de naturaleza tributaria, aunque también se incorporan otras de diferente carácter, que afectan a la estructura organizativa y a la actividad administrativa de la Comunidad de Madrid. Entre otras cuestiones, pueden destacarse las siguientes.

En materia fiscal y tributaria, en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se modifica la deducción por gastos educativos, incluyendo los gastos satisfechos durante el segundo ciclo de educación infantil; y en el Impuesto sobre el Patrimonio, se equipara el mínimo exento en la Comunidad de Madrid al establecido por la normativa estatal.

En cuanto a las modificaciones de la normativa administrativa, se atribuye a Nuevo ARPEGIO, S.A., la condición de beneficiaria de expropiaciones para el desarrollo e impulso de los programas de suelo de la Comunidad de Madrid. Además, se modifica la Ley 3/2008, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, que abrió un proceso de capitalización del Canal de Isabel II, previendo la autorización para constituir una sociedad anónima encargada de gestionar servicios hidráulicos, en cuyo capital se dará, previa autorización del Consejo de Gobierno, entrada a los ciudadanos e inversores interesados, hasta un máximo del 49%. Con dicho presupuesto, la principal modificación tiene por objeto precisar que el conjunto de bienes y derechos que se aportarán a la sociedad anónima encargada de gestionar servicios hidráulicos se configurará como una unidad económica autónoma, capaz de funcionar de forma aislada y por sus propios medios, en sintonía con lo establecido por la legislación del Estado en procesos similares. Asimismo, se adapta a la realidad organizativa actual la composición del Consejo de Administración de la Agencia de Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid, así como la elección de los Consejeros de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid. Y se mo-

difica la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, por la especificidad de las funciones asignadas al Cuerpo de Letrados, en el sentido de que la designación del Tribunal calificador para la selección del personal se realice por el Consejero al que esté adscrita la Dirección General de los Servicios Jurídicos, a propuesta de su Director General, entre juristas de reconocida competencia que sean funcionarios públicos de nivel superior. Por último, en este Capítulo y en el marco de la política de contención del gasto público y de racionalización de las estructuras del sector público, se suprimen el Tribunal de Defensa de la Competencia y la Agencia Madrileña para la Emigración, atribuyéndose sus competencias a unidades y órganos administrativos encuadrados en la estructura organizativa de la Comunidad.

Por lo que respecta a la actividad administrativa, las medidas de reforma no son sólo múltiples y muy diversas, sino de notable calado, especialmente en algunos sectores, como el de las Cajas de Ahorro, cuyo régimen ya había sido modificado a comienzos del año por la Ley 1/2011, y el del régimen del suelo. De la forma más sintética posible, cabe destacar las siguientes novedades:

- En materia de subvenciones, se regulan de forma completa y sistemática los principios generales y procedimientos de concesión de subvenciones disponiendo que, con carácter general, el procedimiento ordinario de concesión es el de concurrencia competitiva y, excepcionalmente, el de concesión directa. Además, se regula un procedimiento simplificado de concurrencia competitiva para aquellos supuestos en los que no sea necesario establecer una prelación entre las solicitudes. En cuanto a los procedimientos de concesión directa, se incluyen los ya existentes, clarificando sus características y añadiendo con vocación de permanencia, el procedimiento de concesión directa en el supuesto de pluralidad de beneficiarios no singularizada.
- En materia de juego, se modifica parcialmente la Ley 6/2001, de 3 de julio, del Juego en la Comunidad de Madrid, estableciéndose un nuevo régimen para la publicidad y promoción de las actividades de juegos y apuestas, así como para aquellas desarrolladas a través de medios informáticos, interactivos o de comunicación a distancia, equiparando dicha regulación con la legislación estatal correspondiente. También se regula la apertura y funcionamiento de salas apéndice de los casinos de juego, introduciéndose una mayor flexibilidad. Por último, se incorpora la figura de la suspensión temporal de la autorización de explotación de las máquinas recreativas y de juego.
- Se modifican algunos aspectos de la normativa autonómica en materia de Cajas de Ahorros, debido a que la reestructuración de las mismas ha culminado con un proceso de concentración a través de diversas figuras estructurales, con una connotación común, la cesión del total de su negocio bancario a entidades con la naturaleza jurídica de bancos que tienen mayor facilidad para financiarse y capitalizarse en los mercados

financieros. Esta nueva forma de ejercicio de la actividad financiera por parte de las Cajas ha dejado obsoleta la normativa autonómica, que preveía la posibilidad de que en los Sistemas Institucionales de Protección desarrollaran parcialmente su negocio bancario dentro de sus territorios naturales, por lo que se adaptan las normas afectadas a la situación actual.

- Respecto de la Ley 5/2002, de 27 de junio, sobre Drogodependencias y otros Trastornos Adictivos, se clarifica el régimen de publicidad exterior de bebidas alcohólicas, se eliminan las restricciones para la venta de bebidas alcohólicas a que están sometidos los establecimientos comerciales ubicados en las estaciones de servicio. Igualmente, se suprime la obligación de solicitar una licencia específica para venta, suministro o distribución de bebidas alcohólicas.
- Se introducen dos modificaciones en la Ley 5/1985, de 16 de mayo, de Creación del Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid, con dos objetivos claros: de una parte, atribuir la consideración de supramunicipal al servicio de transporte público de viajeros por ferrocarril que se presta a través de la red explotada por Metro de Madrid, S.A., y habilitar la unificación de la titularidad del capital social de dicha empresa, transfiriéndose para ello las acciones de titularidad municipal a la Administración autonómica, que asumirá con cargo a sus Presupuestos las aportaciones al Consorcio para financiar los costes del servicio, así como los gastos de gestión de la propia sociedad pública; de otra, garantizar que sólo sean objeto de subvención los abonos de transporte que se expidan a usuarios residentes en la Comunidad y en aquellas otras CCAA con las que se hubieran suscrito convenios.
- La modificación de los apartados 5 y 6 del art. 36 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, objeto de una notable polémica, tiene por finalidad permitir que cuando se desarrolle suelo se consiga un producto inmobiliario de mayor calidad y, a la vez, se atienda a las necesidades reales del Municipio, lo que ha conducido a reducir el estándar de metros cuadrados de cesión al Ayuntamiento en concepto de redes generales, cuyo destino vendrá señalado en función de las necesidades de cada Municipio. Y en relación a las redes locales, si bien se mantiene el estándar de cesión fijado por la ley, se amplía el destino de las mismas, permitiendo que puedan ser destinadas también a infraestructuras. Además, el cumplimiento del deber de cesión de zonas verdes se flexibiliza, permitiéndose que las zonas verdes privadas computen como red local, siempre que se trate de uso residencial. Por último, se contempla la exclusión de la obligación de cesión de suelo para redes locales y generales cuando se desarrolle suelo industrial, como medida incentivadora para mejorar e incrementar la promoción de la actividad económica.
- Se modifica la Ley 15/1994, de 28 de diciembre, del Deporte de la Comunidad de Madrid, con la finalidad de habilitar una tutela más adecuada de las eventuales situaciones que puedan surgir en relación al ejercicio de funciones públicas delegadas en las Federaciones Deportivas, para el caso de difícil o imposible cumplimiento de esas funciones.

- Finalmente, en el Capítulo II del Título II de la Ley 6/2011 se modifica la Ley 19/1998, de 25 de noviembre, de Ordenación y Atención Farmacéutica de la Comunidad de Madrid, con el fin de dotar a las oficinas de farmacia de una mayor agilidad para poder hacer efectivas las modificaciones de horario que puedan resultar más convenientes en cada momento.

### *Otras disposiciones legales aprobadas por la Comunidad de Madrid*

La Asamblea de Madrid, conforme se ha anticipado, ha aprobado durante el año 2011 otras cuatro normas legales.

#### *Adaptación del régimen jurídico de las Cajas de Ahorro*

Una disposición de extraordinaria relevancia, especialmente en el marco de la vigente situación económica y ante las dificultades que atraviesan las entidades financieras, ha sido la reformulación del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros. Régimen éste sustancialmente afectado por la Ley 1/2011, la cual, a su vez, ha sido modificada en no pequeña medida por la Ley 6/2011.

De acuerdo con la normativa básica estatal (sobre todo, el Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros), que, entre otras modificaciones ha dado entrada al capital privado, con derechos políticos y económicos, en las Cajas, y ha cambiado su naturaleza jurídica mediante su encaje en otras figuras, como los novedosos Sistemas Institucionales de Protección, su transformación en Fundaciones o la paradójica figura de Cajas de Ahorros sin actividad financiera y sin ejercer como entidades de crédito, la Ley 1/2011, aquí considerada, tiene por objeto en su artículo único desarrollar las normas contenidas en el referido Real Decreto-ley y adaptar la Ley 4/2003, de 11 de marzo, de Cajas de Ahorros de la Comunidad de Madrid, a las novedades legales, con especial incidencia en garantizar el adecuado desarrollo de la obra social de las Cajas de Ahorros y de las Fundaciones de carácter especial que puedan crearse.

Las sustanciales y relevantes modificaciones incluidas en la Ley 4/2003, de 11 de marzo, pueden clasificarse en los cuatro grandes apartados siguientes.

- En primer lugar, se incorpora a la normativa autonómica la nueva regulación de las cuotas participativas para que, además de los derechos económicos que ya se les reconocían, se regulen los derechos políticos que les corresponden de forma paralela a los de los accionistas en las sociedades de capital.
- En segundo lugar, se incorpora la regulación de las nuevas figuras que pueden crearse como consecuencia de procesos de modificación estructural de las Cajas de Ahorros: los sistemas institucionales de protección (SIP, que ya se sujetaban a autorización en la Ley), el ejercicio indirecto de la actividad de las Cajas a través de entidades bancarias, y la transformación de las Cajas en Fundaciones de carácter especial. Por su especial trascendencia para las Cajas de Ahorros y para su obra social, se sujeta a

autorización de la Comunidad de Madrid la adopción de los acuerdos de las Cajas que aprueben las referidas modificaciones estructurales.

- El tercer grupo de modificaciones obedece a la necesidad de modificar la composición y régimen jurídico de los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorros, en orden a profesionalizar la gestión y evitar injerencias ajenas a los intereses propios de las Cajas y de su finalidad benéfico-social. En línea con el Real Decreto-ley 11/2010, se limita la representación pública a un máximo del 40% de los derechos de voto de cada órgano y se redistribuyen los diferentes sectores de representación, para garantizar el cumplimiento del máximo legal, incrementando la representación del sector de impositores.
- Un cuarto grupo de modificaciones trata de garantizar el adecuado desarrollo de la obra social por parte de las Cajas de Ahorros y de limitar la incidencia que las novedosas modificaciones estructurales pueden tener sobre el destino de los excedentes.

La Ley se acompaña de una Disposición Adicional Única, “Áreas naturales en territorios comunes en sistemas institucionales de protección”, que ha sido objeto de nueva redacción por el art. 14 de la Ley 6/2011, y de seis Disposiciones Transitorias, que tienen por objeto incorporar las novedades legales a los estatutos de las entidades y adaptar los órganos de gobierno a los nuevos requerimientos, en la línea de las contenidas en el Real Decreto-ley. A este respecto, se ha buscado que las modificaciones interfieran lo mínimo posible en la gestión de las Cajas, por lo que no se procederá al adelantamiento de los procesos electorales, sino a la adaptación paulatina de los diferentes sectores de representación en los órganos de gobierno de las Cajas. La última de dichas disposiciones tiene por objeto que la Fundación Caja Madrid se adapte a las modificaciones legales, teniendo en cuenta que actualmente desarrolla un alto porcentaje de sus actividades en el territorio autonómico.

#### *La desafectación de la Cañada Real Galiana*

La Cañada Real Galiana forma parte del valioso patrimonio común que suponen los más de 4.000 kilómetros de vías pecuarias que discurren por la Comunidad de Madrid. Se trata, no obstante, de la vía pecuaria donde en mayor medida se evidencian las transformaciones experimentadas, en el tramo de aproximadamente 14,2 kilómetros que discurre por los términos municipales de Coslada, Rivas-Vaciamadrid y Madrid, en sus Distritos de Vicálvaro y Vallecas, que es el único al que se refiere la Ley. Tales transformaciones no son un hecho reciente, aunque se hayan intensificado en los últimos tiempos, sino que datan de los años 50 y 60. Las ocupaciones que se iniciaban en esa época y el entonces ya escaso tránsito ganadero justificaron la declaración de innecesariedad de una parte significativa de la Cañada Real Galiana en ese tramo, reduciéndose la anchura del dominio público de los 75,22 metros entonces propios de una Cañada Real, a una anchura variable entre 14 y 37,61 metros, según los tramos.

En la actualidad, el tránsito ganadero en el tramo que discurre por los tres mencionados municipios es nulo, encontrándose la vía pecuaria de hecho ocupada en buena parte por edificaciones de todo tipo y por un vial por el que circulan vehículos a motor. Son estas circunstancias las que determinan que, dentro del marco legal que representa la normativa básica del Estado, contenida en la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, los cinco artículos que conforman la Ley 2/2011 desafecten íntegramente el tramo de la Cañada Real anteriormente descrito, por no ser adecuado al tránsito ganadero ni susceptible de los usos compatibles y complementarios que aquélla permite.

Como consecuencia de la desafectación, los terrenos del tramo de la Cañada Real Galiana pasan a tener la condición de bienes patrimoniales de la Comunidad de Madrid, que podrá disponer de ellos, incluso cederlos preferentemente a los Ayuntamientos en cuyos términos municipales se encuentran o a terceros, estableciéndose un plazo para que, con carácter previo, se alcance un acuerdo social entre los implicados y que los Ayuntamientos adapten su planeamiento.

Además, la Ley establece las bases de un procedimiento acelerado y simplificado respecto al común previsto en la Ley 8/1998, de Vías Pecuarias de la Comunidad de Madrid, y en la Ley 3/2001, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid, para proceder a la enajenación tanto de los terrenos que desafecta como de aquellos otros que lo fueron en su día al amparo de la legislación entonces vigente.

Por último, debe destacarse que, con objeto de adecuar el ejercicio de las potestades municipales a una desafectación como la que acomete la Ley, se establece un régimen transitorio en relación con la prescripción de las infracciones administrativas y la potestad de recuperación posesoria.

### *La red de apoyo a la mujer embarazada*

La Ley, como ya hemos anticipado, nace de una iniciativa legislativa popular, respaldada por más de 50.000 firmas de ciudadanos de la Región. Consta de diez artículos, no agrupados en títulos ni capítulos, y entre las actuaciones que contempla se prevé la creación de centros de apoyo a la mujer embarazada, con la finalidad de que pueda desarrollar libremente su actividad, removiendo cualquier obstáculo. La Ley articula, de igual modo, una serie de apoyos esenciales para quienes estén cursando estudios obligatorios, tendentes a garantizar que todas esas mujeres puedan libremente continuar y concluir dichos estudios, tanto durante el embarazo como cuando hayan dado a luz, adecuando los horarios escolares a su situación. Cabe destacar también la creación de un teléfono gratuito de información, así como una página *web* que permita conocer todas las ayudas y centros que la Comunidad de Madrid pone al alcance de la mujer embarazada.

### *La extinción de MINTRA*

La Entidad de Derecho Público MINTRA (Madrid, Infraestructuras del



Transporte) fue creada por la Ley 22/1999, de 21 de diciembre, como un instrumento apropiado para dar un impulso cualitativo y cuantitativo a la política de infraestructuras, en especial del ferrocarril metropolitano.

Teniendo en cuenta los acuerdos adoptados en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera sobre sostenibilidad de las finanzas públicas para el período 2010-2013, en los cuales se insta a la racionalización de las estructuras del sector público, la Ley 4/2011 procede a la extinción de MINTRA, transmitiendo a la Comunidad de Madrid los actos empresariales de la misma.

## **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 2011 la tendencia a la reducción en el ejercicio de la potestad reglamentaria. Ahora bien, sí se ha registrado en el presente año un aumento cuantitativo respecto de los ejercicios precedentes, determinado por la celebración de los comicios electorales en el mes de mayo, a raíz de los cuales se ha procedido a la reestructuración del Gobierno y de la Administración de la Comunidad.

En concreto, el número de Decretos aprobados por el Consejo de Gobierno ha sido de ciento noventa y siete, frente a los noventa y tres de 2010, que constituyó la cifra anual más baja desde la constitución de la Comunidad de Madrid, y a los ciento cincuenta y ocho del año 2007, que fue el anterior en el que se celebraron elecciones. 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 Administración de la Comunidad de Madrid, que también han registrado un incremento. La mayoría tienen por objeto el cese y nombramiento de los nuevos Consejeros y de determinados altos cargos, así como la concesión de dos Encomiendas de Número de la Orden del Dos de Mayo y de una concesión de la Cruz de dicha Orden.

Debe advertirse, por otra parte, que la gran mayoría de los Decretos carece de contenido normativo sustantivo en sentido estricto, tratándose de disposiciones meramente organizativas y domésticas, especialmente, conforme se ha anticipado, relativas al nombramiento y cese de distintos cargos y miembros de la Administración autonómica y de organismos dependientes de la Comunidad. No es ocioso recalcar que del total de Decretos dictados por el Consejo de Gobierno, ciento noventa y siete, ciento veinticinco tienen dicha finalidad exclusiva. Los restantes setenta y dos Decretos, por su parte, al margen de la concesión de condecoraciones y de las modificaciones operadas en la estructura orgánica de sus Consejerías, se ocupan principalmente de la creación, disciplina, modificación o extinción de otros organismos integrantes de la Administración autonómica y de su sector público, así como de cuestiones relativas al ámbito de la educación, en los términos que seguidamente se concretan.

### *Reglamentos de carácter general en desarrollo de prescripciones legales*

Muy escaso ha sido el número de disposiciones generales dictadas. Tan sólo dos.

De una parte, el Decreto 8/2011, de 17 de febrero, por el que se regula la Inspección Técnica de Vehículos en la Comunidad de Madrid, que tiene por objetivo completar el proceso de liberalización del modelo de gestión de la actividad de Inspección Técnica de Vehículos abordado por el legislador autonómico en la Ley 7/2009, de 15 de diciembre. El Decreto procede a la sustitución del precedente régimen de concesión para la prestación del servicio público de inspección por un régimen de mera autorización, lo que ha determinado que los operadores del sector se hayan opuesto a sus prescripciones, habiendo sido objeto de recurso contencioso-administrativo por la Asociación Española de Entidades Colaboradoras de la Administración en la Inspección Técnica de Vehículos (AECA-ITV).

En cuanto al Decreto 22/2011, de 28 de abril, por el que se modifican el Reglamento de los Juegos Colectivos de Dinero y Azar y otras normas en materia de juego de la Comunidad de Madrid y se regula el juego del bingo electrónico, su objeto principal lo constituye la modificación de la norma reglamentaria que contiene la regulación sustantiva de estos juegos, el Decreto 105/2004, de 24 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de los Juegos Colectivos de Dinero y Azar en la Comunidad de Madrid, para, además de modificar la previsión sobre el porcentaje de retribución en premios del bingo simultáneo, establecer principalmente el marco jurídico en el que se va a desarrollar una nueva modalidad de juego, determinada por la incorporación de las tecnologías de la información al mundo del juego.

### *Regulación de sectores de actividad administrativa específicos*

Además de los reglamentos referidos, ha de dejarse constancia, de forma sistemática y agrupándolas por ámbitos sectoriales, de las siguientes disposiciones.

Específicamente en el sector comercial, el Decreto 180/2011, de 29 de diciembre, por el que se establece el calendario comercial de apertura de establecimientos en domingos y festivos durante el año 2012. Sus cuatro artículos tienen por objeto autorizar la apertura al público de un total de veintidós domingos y días festivos en la Comunidad de Madrid para el año 2012, aprobando así el calendario específico de apertura comercial en ese año, de acuerdo a la postura apoyada mayoritariamente por las entidades representadas en el Consejo para la Promoción del Comercio de la Comunidad de Madrid. Con carácter general, los criterios que permiten identificar los domingos y festivos hábiles a efectos comerciales, se reconducen a aquellos en los que se produce una mayor actividad comercial. Así, estos criterios han sido la pauta marcada por el consenso mayoritario de años precedentes, y entre ellos los siguientes: autorizar los domingos o festivos del mes de diciembre, atendiendo a la especial demanda del consumidor, en razón de las campañas comerciales de Navidad y Reyes; autorizar la apertura de los primeros domingos de cada mes, de acuerdo con

la costumbre ya establecida en la Comunidad de Madrid, a efectos de facilitar la referencia de compras a los consumidores; autorizar la apertura del primer domingo coincidente con el período de promoción de ventas en rebajas de invierno; y, finalmente, la apertura de aquellos domingos y festivos de especial atractivo para el consumidor, los coincidentes con el período de rebajas estival y períodos vacacionales. En relación con las fiestas locales hábiles para el ejercicio de la actividad comercial que hayan sido solicitadas por los respectivos Ayuntamientos, como viene siendo habitual y tal y como determina la normativa vigente, serán incorporadas con posterioridad a la aprobación del presente Decreto, mediante Orden del Consejero de Economía y Hacienda, que se publicará en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid. El resultado es que podrán abrir los establecimientos comerciales los siguientes 22 domingos y festivos: enero, 8 y 15; febrero, 5; marzo, 4 y 19; abril, 1 y 8; mayo, 6; junio, 3; julio, 1; agosto, 5; septiembre, 2; octubre, 7 y 12; noviembre, 4; y diciembre 2, 6, 8, 9, 16, 23 y 30.

En materia cultural cabe reseñar los cinco decretos por los que se ha reconocido a determinados bienes la categoría de Bienes de Interés Cultural: 6/2011, de 27 de enero, en la categoría de monumento, el frontón “Beti-Jai”; 20/2011, de 7 de abril, en la categoría de Hecho Cultural, la Fiesta de los Toros; 24/2011, de 5 de mayo, en la categoría de monumento, la Iglesia Parroquial de la Asunción de Nuestra Señora, de Villabilla; 29/2011, de 2 de junio, en la categoría de Zona Arqueológica, el yacimiento arqueológico del Llano de la Horca, en Santorcaz; y 148/2011, de 28 de julio, a favor de la obra titulada “Traslado de la imagen y estreno del santuario de la Virgen de Guadalupe”, atribuida a José de Arellano.

En materia medioambiental, ha de considerarse lo dispuesto por el Decreto 177/2011, de 3 de noviembre, por el que se declara Zona Especial de Conservación (ZEC) el Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) “Cuencas de los ríos Jarama y Henares” y se aprueba el Plan de Gestión de los Espacios Protegidos Red Natura 2000 de la Zona Especial de Protección para las Aves denominada “Estepas cerealistas de los ríos Jarama y Henares” y de la Zona Especial de Conservación denominada “Cuencas de los ríos de Jarama y Henares”. Y dentro de este mismo apartado ha de hacerse referencia al Decreto 10/2011, de 17 de febrero, por el que se modifica el Consejo de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid. De igual modo, debe dejarse constancia de tres decretos por los que se aprueba una cuota complementaria en la tarifa de distribución de agua, con destino a la financiación de obras de adecuación y renovación de las infraestructuras y a su red de distribución: 11/2011, de 3 de marzo (Ajalvir); 26/2011, de 19 de mayo (urbanización “Las Praderas”, de El Boalo); y 27/2011, de 19 de mayo, (urbanización “Dominio de Fontenebro”, de Collado Villalba). Por su parte, el Decreto 179/2011, de 29 de diciembre, aprueba las tarifas máximas de los servicios de aducción, distribución, alcantarillado, depuración y agua reutilizable en el ámbito de la Comunidad de Madrid.

En el ámbito sanitario, se ha dictado el Decreto 9/2011, de 17 de febrero, por el que se establece la intervención previa limitada en expedientes de gasto de prestaciones económicas en materia de dependencia.

Con todo, el bloque normativo más numeroso se ha centrado, un año más, en el ámbito de la educación. Refiriéndonos exclusivamente a su número de orden

y fecha, han de recordarse los cinco 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 —Decretos 7/2011, de 10 de febrero; 28/2011, de 19 de mayo, 132/2011, de 14 de julio, 145/2011, de 21 de julio, y 160/2011, de 6 de octubre—. De igual modo, se han dictado cinco decretos relativos al establecimiento de distintos currículos de ciclo formativo —Decretos 1, 2, 3, 4 y 5/2011, todos ellos de 13 de enero— y trece decretos con objeto de reconocer la autonomía, establecer o modificar planes de estudio —Decretos 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 19/2011, de 24 de marzo, 32, 33, 34, 35 y 36/2011, de 2 de junio—. Por lo demás, por Decreto 21/2011, de 7 de abril, se formalizó el nombramiento de Daniel Peña Sánchez de Rivera como Rector de la Universidad Carlos III de Madrid, y por Decreto 25/2011, de 5 de mayo, se nombró Rector de la Universidad Complutense a José Carrillo Menéndez. Y, al margen del anterior, en el ámbito universitario han de tenerse presentes el Decreto 95/2011, de 7 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 2011-2012, el Decreto 155/2011, de 7 de julio, por el que se fijan los precios públicos por estudios universitarios conducentes a títulos oficiales de Máster en las Universidades Públicas de Madrid para el curso académico 2011-2012, el Decreto 31/2011, de 2 de junio, por el que se aprueban las Normas de Organización y Funcionamiento de la Universidad San Pablo-CEU, y el Decreto 157/2011, de 15 de septiembre, por el que se aprueban las Normas de Organización y Funcionamiento de la Universidad Alfonso X el Sabio.

No puede cerrarse esta exposición, por su especial incidencia en el ámbito local, sin hacer referencia al Decreto 178/2011, de 29 de diciembre, por el que se prorroga el Decreto 68/2008, de 19 de junio, por el que se aprueba Programa Regional de Inversiones y Servicios de Madrid (PRISMA) 2008-2011.

### *Disposiciones administrativas*

En el ámbito administrativo ha de destacarse que durante el presente año, a diferencia de lo que, por excepción y debido a los recortes presupuestarios, sucedió en 2010, sí ha accedido al diario oficial el tradicional decreto por el que se aprueba la Oferta de Empleo Público de la Comunidad de Madrid para el año 2011: Decreto 30/2011, de 2 de junio. El total de plazas incluidas en la Oferta es de 645, en concreto, 8 plazas de Letrados, 489 plazas de personal docente y 148 correspondientes al Cuerpo de Bomberos.

Por otro lado, ha de constatarse el anual Decreto 158/2011, de 15 de septiembre, en cuya virtud se establecen las fiestas laborales para el año 2012 en la Comunidad de Madrid. A tenor del mismo, serán fiestas en 2012 los siguientes doce días, a los que, en cada municipio, habrá que añadir las dos fiestas locales: 6 de enero (viernes), Epifanía del Señor; 19 de marzo (lunes), San José; 5 de abril (jueves), Jueves Santo; 6 de abril (viernes), Viernes Santo; 1 de mayo (martes), Fiesta del Trabajo; 2 de mayo (miércoles), Fiesta de la Comunidad de Madrid; 15 de agosto (miércoles), Asunción de la Virgen; 12 de octubre (viernes), Fiesta

Nacional de España; 1 de noviembre (jueves), Todos los Santos; 6 de diciembre (jueves), Día de la Constitución Española; 8 de diciembre (sábado), Inmaculada Concepción; y 25 de diciembre (martes), Natividad del Señor.

Asimismo, mediante el Decreto 176/2011, de 21 de diciembre, se ha fijado el calendario específico para el año 2012 de días inhábiles, a efectos del cómputo de plazos administrativos en la Comunidad de Madrid. Serán días inhábiles en todo el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, además de los domingos, las fiestas laborales establecidas en el, inmediatamente referido, Decreto 158/2011 y, además, serán inhábiles en cada municipio los días de sus respectivas fiestas locales que figuran en la relación aprobada por la Dirección General de Trabajo, de la Consejería de Educación y Empleo de la Comunidad de Madrid, mediante Resolución de fecha 2 de diciembre de 2011.

### *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 celebración de los comicios electorales de mayo y de los consecuentes nombramientos efectuados por Decretos de la Presidencia, a partir de su Decreto 11/2011, de 16 de junio, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid. En concreto, son los siguientes:

- Decreto 12/2011, Vicepresidente, Consejero de Cultura y Deporte y Portavoz del Gobierno.
- Decreto 13/2011, Consejera de Presidencia y Justicia.
- Decreto 14/2011, Consejero de Economía y Hacienda.
- Decreto 15/2011, Consejero de Transportes e Infraestructuras.
- Decreto 16/2011, Consejera de Educación y Empleo.
- Decreto 17/2011, Consejera de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.
- Decreto 18/2011, Consejero de Sanidad.
- Decreto 19/2011, Consejero de Asuntos Sociales.

Dichas determinaciones fueron complementadas por el Decreto 57/2011, de 30 de junio, por el que se modifican parcialmente las competencias y estructura orgánica de algunas Consejerías de la Comunidad de Madrid, y a partir de la estructura departamental fijada por el Decreto 11/2011, de la toma de posesión de los respectivos Consejeros y de las modificaciones operadas por el Decreto 57/2001, se han dictado por el Consejo de Gobierno las correspondientes disposiciones sobre las estructuras orgánicas.

Además, mediante el Decreto 94/2011, de 30 de junio, se extingue el Orga-

nismo Autónomo Administrativo Agencia Regional para la Inmigración y la Cooperación, y mediante el Decreto 177/2011, de 29 de diciembre, se extingue el Centro Regional de Coordinación e Información Municipal.

## La dinámica política de la Comunidad

*La estabilidad del marco político e institucional, consolidándose en las elecciones de 22 de mayo la mayoría absoluta preexistente*

Conforme se ha destacado en la Introducción general, la dinámica política de la Comunidad de Madrid ha estado presidida durante el año 2011 por la celebración de los comicios electorales de 22 de mayo. La convocatoria de las elecciones a la Asamblea de Madrid, de conformidad con lo dispuesto por el art. 10 del Estatuto de Autonomía, en relación con el art. 8 de la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid, se formalizó por el Decreto de la Presidenta de la Comunidad 3/2011, de 28 de marzo.

Interesa destacar que el número de diputados a elegir fue de ciento veintinueve, de acuerdo con las cifras oficiales de población resultantes de la revisión del Padrón Municipal referida a 1 de enero de 2010, lo que ha determinado un nuevo incremento del número de parlamentarios sustancial. En efecto, piénsese que la Cámara regional aumentó tras los comicios de 2007 en nueve el número de sus miembros, y vuelve ahora a incrementarse en dicha cifra: nueve diputados.

Los resultados electorales fueron concluyentes e inequívocos, en el sentido de reforzar la mayoría preexistente, tal como ya se ha señalado. En concreto, los datos registrados son los siguientes:

- Censo electoral: 4.622.750
- Votantes: 3.044.349
- Abstención: 1.407.262
- Votos válidos: 2.993.235
- Votos en blanco: 71.458
- Votos nulos: 51.114
- Votos a candidaturas: 2.921.777

Del total de votos válidos a las distintas candidaturas, y circunscribiéndonos a las cuatro fuerzas políticas que superaron la vigente barrera electoral del 5%, el respectivo número de votos obtenido por cada una de ellas es el que sigue:

- Partido Popular: 1.548.306
- Partido Socialista Obrero Español: 786.297
- Izquierda Unida de la Comunidad de Madrid: 287.707
- Unión Progreso y Democracia: 189.055

Ponderados los referidos resultados electorales, lo más significativo del año

2011 ha sido, especialmente si se considera la ausencia de otros debates monográficos, la celebración de la sesión de investidura de la candidata a la Presidencia de la Comunidad de Madrid.

#### *La no celebración del «Debate sobre el estado de la Región»*

El conocido como “Debate sobre el estado de la Región” no se ha celebrado durante el presente año 2011, consecuencia de la formación de un nuevo Consejo de Gobierno y de acuerdo con una tradición consolidada en la Comunidad, que lo excluye en los años electorales.

#### *La no celebración de debates monográficos 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. En efecto, la profusión con la que se han celebrado en otras Legislaturas determinó incluso que el Reglamento de 1997 procediera a su regulación expresa, dedicándole un Título específico, el XV, arts. 216 y 217.

La VII Legislatura, sin embargo, quebró esta tendencia, y en la misma se ha orientado, con alguna notable excepción, determinada en gran medida por la crisis económica, la extinta VIII Legislatura. Durante 2011 tampoco se ha celebrado ningún debate del género.

#### *La designación de Senadores en representación de la Comunidad de Madrid*

La vinculación de los Senadores designados por la Comunidad de Madrid, a través de su Asamblea, al mandato autonómico, determinó que una de las primeras decisiones a adoptar por el Pleno de la Cámara, al inicio de la IX Legislatura, fuera la designación de los representantes de la Comunidad de Madrid en el Senado, correspondiendo la designación de siete senadores. Resultaron nombrados los siguientes diputados autonómicos:

- Beatriz María Elorriaga Pisarik (GPP)
- Francisco José Granados Lerena (GPP)
- María Gádor Ongil Cores (GPP)
- Luis Peral Guerra (GPP)
- María Elvira Rodríguez Herrero (GPP)
- Tomás Gómez Franco (GPS)
- Carmen Menéndez González-Palenzuela (GPS)

Con posterioridad a la celebración de las elecciones generales en el mes de noviembre, la Mesa de la Asamblea, en su reunión de 5 de diciembre de 2011,

adoptó Acuerdo por el que se procede a la renovación de los referidos Senadores, con excepción de Dña. María Elvira Rodríguez Herrero, al haber pasado a ostentar la condición de diputada, por la provincia de Jaén, en el Congreso de los Diputados, lo que determinó su renuncia a la condición de diputada autonómica, por incompatibilidad y, consecuentemente, la pérdida de la condición de senador en representación de la Comunidad de Madrid. La vacante fue cubierta con la designación de senador, en la sesión plenaria celebrada el 15 de diciembre de 2011, de D. Esteban Parro del Prado (GPP).

Debe destacarse que la designación, cinco Senadores del GPP y dos del GPS, se basó en la aplicación del método proporcional conocido como regla D'Hont, lo que supuso que el Grupo Parlamentario Izquierda Unida no disponga de ningún representante en el Senado, como había sucedido anteriormente. Obviamente tampoco la nueva formación, UPyD ha alcanzado representación en el Senado.

### *La reestructuración del Ejecutivo autonómico*

Por cuanto respecta al Ejecutivo autonómico han de destacarse dos circunstancias: de un lado, su nueva configuración, reduciéndose el número de Consejerías; y, de otro, la modificación de la estructura orgánica de las Consejerías.

Además de la Presidencia, el Gobierno autonómico está constituido por una vicepresidencia —Vicepresidencia que asume la Consejería de Cultura y Deporte y la Portavocía del Gobierno—, así como por las siete siguientes Consejerías, además de la de Cultura y Deporte y Portavocía del Gobierno, que formalmente tiene rango de Consejería:

- Presidencia y Justicia
- Economía y Hacienda
- Transportes e Infraestructuras
- Educación y Empleo
- Medio Ambiente y Ordenación del Territorio
- Sanidad
- Asuntos Sociales

La referida estructura departamental ha supuesto una reducción sensible por relación a años anteriores. Si en 2007 se introdujeron dos nuevas Consejerías, pasando al inicio de la VIII Legislatura su número de 12 a 14, a las que debía sumarse la Vicepresidencia Primera y la Portavocía del Gobierno, los cambios más relevantes al inicio de la IX Legislatura consisten en la configuración de una Vicepresidencia única, de un lado, y en la acumulación en una única cartera de las áreas de Presidencia y Justicia, y en otra de las áreas de Educación y Empleo.

Por lo que respecta a la modificación de la estructura orgánica de los distintos departamentos a lo largo del año, ha de destacarse que el Decreto 57/2011, de 30 de junio, procedió a la modificación parcial de las competencias y estructura



orgánica de las algunas Consejerías de la Comunidad de Madrid, estableciendo los órganos hasta nivel de Dirección General que integran cada una de ellas y sus competencias, así como los Entes y Organismos que se adscriben a las mismas. Todo ello sin perjuicio de modificaciones posteriores.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición de la Asamblea de Madrid

De forma esquemática, ha de dejarse constancia de los siguientes datos:

#### *Composición a 31 de diciembre de 2011*

Total diputados: 129

*Grupo Parlamentario Popular (GPP): 72*

*Grupo Parlamentario Socialista (GPS): 36*

*Grupo Parlamentario Izquierda Unida-Los Verdes (GPIU): 13*

*Grupo Unión Progreso y Democracia (GUPyD): 8*

Mesa de la Asamblea de Madrid: 7 miembros

Presidente: José Ignacio Echeverría Echániz (GPP)

Vicepresidenta Primera: María Cristina Cifuentes Cuencas (GPP)

Vicepresidente Segundo: Juan Antonio Barranco Gallardo (GPS)

Vicepresidente Tercero: Antero Ruiz López (GPIU)

Secretario Primero: Jacobo Ramón Beltrán Pedreira (GPP)

Secretaria Segunda: Enrique Normand de la Sotilla (GPUPyD)

Secretario Tercero: Carlos González Pereira (GPP)

### Estructura del Gobierno

#### *Composición a 31 de diciembre de 2011*

Presidencia: Esperanza Aguirre Gil de Biedma.

Vicepresidencia, Consejería de Cultura y Deporte y Portavocía del Gobierno: Ignacio González González.

Consejerías: 7, lo que comporta una menos que al inicio del año, al margen de la Vicepresidencia, que formalmente tiene rango de Consejería.

*Consejería de Presidencia y Justicia: Regina Plañol de la Calle*

*Consejería de Economía y Hacienda:* Percival Manglano Albacar

*Consejería de Transportes e Infraestructuras:* Antonio Beteta Barreda, si bien presentó su dimisión al ser nombrado Secretario de Estado de Administraciones Públicas

*Consejería de Educación y Empleo:* Lucía Figar de la Calle

*Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio:* Ana Isabel Mariño Ortega

*Consejería de Sanidad:* Javier Fernández-Lasquetty y Blanc

*Consejería de Asuntos Sociales:* Salvador Victoria Bolívar

Todos los Consejeros, menos uno, el de Economía y Hacienda, son Diputados de la Asamblea de Madrid.

### **Investidura, moción de censura y cuestión de confianza**

La candidata propuesta a la Presidencia de la Comunidad de Madrid por el Presidente de la Asamblea de Madrid, previa consulta con los representantes de los grupos políticos con representación parlamentaria, obtuvo 72 votos a favor, de los Diputados del Grupo Popular, y los votos en contra correspondientes a los escaños del Grupo Socialista, 36, del Grupo Izquierda Unida-Los Verdes, 13, y del Grupo Unión Progreso y Democracia, 8.

No se han formalizado mociones de censura ni cuestiones de confianza.

### **Mociones de reprobación**

No se ha presentado en el Registro de la Cámara, durante el año 2011, ninguna iniciativa del género.

### **Actividad parlamentaria**

La actividad parlamentaria registrada en la Asamblea de Madrid durante el año 2011 ha sido, en términos cuantitativos, sensiblemente inferior a la correspondiente a los años precedentes. Ahora bien, lo afirmado debe precisarse en el sentido de que está referido a la sustanciación de iniciativas parlamentarias, tanto las legislativas como, principalmente, las de control político, pues en números “brutos”, las exigencias de reunión de los órganos funcionales de la Cámara, para aspectos organizativos como su propia constitución, arroja un número de sesiones más elevado que el correspondiente a 2010. En concreto, los datos de actividad del octavo y último periodo de sesiones de la VIII Legislatura, así como de lo acaecido en la IX son los siguientes:

*Sesiones celebradas*

*De Pleno: 24*

*De Comisión: 127*

*De Diputación Permanente: 3*

*Comisiones constituidas*

*Permanentes Legislativas:* Se constituyen de acuerdo con la estructura orgánica departamental del Consejo de Gobierno de la Comunidad (sin perjuicio del establecimiento de cuatro órganos específicos: Estatuto de Autonomía, Reglamento y Estatuto del Diputado; Mujer; Juventud; y Presupuestos, si bien esta última acomoda su denominación y competencias al ámbito funcional propio de la Consejería competente en materia presupuestaria) y están compuestas por 18 miembros: Grupo Parlamentario Popular, 10 diputados; Grupo Parlamentario Socialista, 5 diputados; Grupo Parlamentario Izquierda Unida-Los Verdes, 2 diputados; y Grupo Parlamentario de UPyD, 1 diputado.

*Permanentes No Legislativas:*

*Vigilancia de las Contrataciones*

*Control del Ente Público Radio Televisión Madrid*

*Comisión para las Políticas Integrales de la Discapacidad*

*No Permanentes de Investigación:*

Durante el año considerado no se ha constituido ninguna Comisión de Investigación.

*No Permanentes de Estudio:*

En los términos establecidos por los arts. 74 y 76 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, durante el año 2011 se ha constituido, con fecha de 19 de julio, un órgano funcional del género: "Comisión de Estudio sobre competencias duplicadas entre Ayuntamientos y Comunidad de Madrid para mejorar la eficiencia en la prestación de servicios públicos".

*Ponencias constituidas*

Al margen de las Ponencias constituidas en las respectivas Comisiones Permanentes Legislativas, con ocasión del procedimiento legislativo de tramitación de los proyectos de ley finalmente aprobados por la Cámara durante el año 2011, no se ha constituido ninguna Ponencia específica. No obstante, oportuno es dejar constancia de la elección de un Ponente, D. Íñigo Henríquez de Luna Losada, encargado de elaborar un Informe de la Comisión de Estudio sobre competencias duplicadas entre Ayuntamientos y Comunidad de Madrid.

### *Iniciativas parlamentarias no legislativas*

Durante el año 2011, conforme se ha anticipado, la actividad de la Cámara se ha reducido de un modo sensible, tanto en lo que se refiere a preguntas, interpe-laciones y comparecencias del Gobierno.

Lo sustancial se ha circunscrito, al margen de la sesión de investidura, a la comparecencia de todos los Consejeros y de un importante número de altos cargos ante las respectivas Comisiones, con objeto de informar a los diputados que componen los respectivos órganos funcionales de los proyectos a desarrollar durante la presente Legislatura en su respectivo ámbito de competencias. Será ya en 2012 cuando empiece a enjuiciarse la actividad desarrollada por el Ejecutivo regional, una vez superado, de un lado, el “parón” determinado en la actividad de todas las formaciones políticas por la celebración en noviembre de las elecciones generales y, de otro, las secuelas internas que ha dejado en las mismas. Lo único de relieve se ha plasmado en la aprobación de varias declaraciones institucionales y resoluciones, que se analizan en el siguiente epígrafe.

### **Debates generales y resoluciones parlamentarias más importantes**

*Debates monográficos.* En el año aquí considerado, no se ha celebrado ningún debate del género en la Asamblea de Madrid.

*Debate sobre la Orientación Política General del Consejo de Gobierno.* No se ha celebrado el anual “Debate sobre el estado de la Región”, regulado en el Título XVI del Reglamento de la Asamblea de Madrid.

*Declaraciones institucionales.* En los términos establecidos por el Título XXI del Reglamento, han sido tres las Declaraciones institucionales aprobadas durante la IX Legislatura:

- 1(IX)/2011, aprobada por el Pleno de la Asamblea de Madrid en su sesión de fecha 27 de julio, con motivo de los atentados de Noruega.
- 2(IX)/2011, aprobada por el Pleno de la Asamblea de Madrid en su sesión de fecha 24 de noviembre, con motivo del día internacional para la eliminación de la violencia contra las mujeres que se conmemora el 25 de noviembre.
- 3(IX)/2011, aprobada por el Pleno de la Asamblea de Madrid en su sesión de fecha 1 de diciembre, con motivo del 3 de diciembre, Día Internacional de las Personas con Discapacidad.

*Resoluciones parlamentarias.* Además de las declaraciones institucionales inmediatamente referidas, el Pleno de la Cámara ha aprobado durante el año 2011 un total de Resoluciones inferior al de los años precedentes. De las mismas, cabe destacar, primero, que son consecuencia del debate y votación de Proposiciones No de Ley y, segundo, que las distintas Comisiones no han formalizado ninguna iniciativa del género.

Las cinco resoluciones plenarias de la VII Legislatura son las que siguen:

- 1(IX)/2011, aprobada por el Pleno en su sesión de 13 de octubre, consecuencia de la sustanciación de la Proposición No de Ley 21(IX)/2011 (RGEP 2530), presentada por el Grupo Parlamentario Popular, instando al instando al Gobierno regional a que se dirija al Gobierno de España para que: 1º. Realice las gestiones necesarias ante la Unión Europea para que el próximo mes de octubre se ratifique el trazado Sines-Badajoz-Puertollano-Madrid-Aragón-París con el ramal Algeciras-Puertollano-Madrid, como red global, por su importancia para el desarrollo socioeconómico de nuestra Región y de toda España y por su compatibilidad con el eje mediterráneo; y, 2º. Instrumente y cree las partidas presupuestarias correspondientes en los Presupuestos Generales del Estado para la financiación de estas obras en la parte que corresponde al Gobierno de España.
- 2(IX)/2011, aprobada por el Pleno en su sesión de 20 de octubre, consecuencia de la sustanciación de la Proposición No de Ley 24(IX)/2011 (RGEP 2773), presentada por el Grupo Parlamentario Popular, instando al Gobierno de la Comunidad de Madrid a que se dirija al Gobierno de la Nación solicitándole: 1º.- Que dé cumplimiento a todas las obligaciones adquiridas con los presos de conciencia desterrados de Cuba por el simple hecho de ejercer la libertad de prensa; 2º.- Que manifieste su apoyo a todos los cubanos que trabajan por llevar la democracia y la libertad a Cuba, así como a todos los profesionales del periodismo que sufren la censura por parte de régimen comunista; y 3º.- Que se comprometa a utilizar todos los medios a su alcance para defender los derechos humanos, así como la libertad de expresión y de información en Cuba.
- 3(IX)/2011, aprobada por el Pleno en su sesión de 3 de noviembre, consecuencia de la sustanciación de la Proposición No de Ley 33(IX)/2011 (RGEP 3159), presentada por el Grupo Parlamentario Popular, instando al Gobierno Regional a que se dirija al Gobierno de la Nación para que modifique el sistema de financiación autonómica de modo que contemple un cálculo adecuado de las necesidades de gasto sanitario regional en función del número real de habitantes para que se tenga en cuenta la población efectivamente protegida.
- 4(IX)/2011, aprobada por el Pleno en su sesión de 10 de noviembre, consecuencia de la sustanciación de la Proposición No de Ley 36(IX)/2011 (RGEP 3283), presentada por el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida-Los Verdes, instando al Gobierno de la Comunidad de Madrid a que se dirija al Gobierno de la Nación, solicitándole que adopte las medidas necesarias para: 1º.- La recuperación del poder adquisitivo de las pensiones de 2011, con carácter retroactivo desde enero; y, 2º.- La garantía de revalorización de las mismas para 2012, haya o no prórroga de los Presupuestos Generales del Estado.

## Normas interpretativas y supletorias del Reglamento de la Asamblea de Madrid

Durante el año 2011 se ha aprobado una norma complementaria del Reglamento de la Cámara, vía Resolución Interpretativa de la Presidencia de la Asamblea de Madrid. En concreto, la Resolución número 45 de la Presidencia, de 16 de diciembre, Interpretativa del Reglamento de la Asamblea de Madrid sobre la regulación de las Preguntas de Respuesta Oral y Comparecencias en la Comisión de Control del Ente Público Radio Televisión Madrid, publicada en el *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid* número 34, de 22 de diciembre, páginas 4.090 y 4.091. El escueto tenor de la Resolución, que pretende zanjar una discusión interpretativa, es el siguiente:

*“Las Preguntas de Respuesta Oral y Comparecencias en Comisión en materias propias de la competencia del Ente Público Radio Televisión Madrid serán formuladas directamente al Director General o al Consejo de Administración de acuerdo con sus respectivos ámbitos de competencia.”*

## Consideraciones generales

Dos cuestiones básicas han centrado la atención de la Comunidad Autónoma de Murcia durante el año que ahora concluye. Por una parte, la celebración de las elecciones autonómicas en el mes de mayo y de las elecciones generales en el mes de noviembre, lo que convierte a 2011 en un año doblemente electoral, y por otra parte, la persistencia de la crisis económica, especialmente grave en esta Comunidad dada la delicada situación de su deuda.

Como es obvio, ambas cuestiones guardan una notable relación dado que el Gobierno de la Región de Murcia –como los de las demás– debe gestionar la crisis ajustándose a los criterios establecidos por las autoridades financieras del Estado y, por lo tanto, a las previsiones del Gobierno central, lo que hace que no sea en absoluto indiferente el color que para ambos Gobiernos resulte de sus respectivas elecciones. Habría incluso que advertir que, en esta oportunidad y en la Comunidad de Murcia, el significado de dicha correlación es tanto más atendible cuanto que después de dos Legislaturas en los que tal coincidencia no se daba, el partido que ha ganado las elecciones en la Comunidad murciana y el que ha vencido en las generales ha pasado a ser el mismo, lo que debería modificar el signo de sus relaciones.

En principio, todo hace pensar que esta recién recuperada sintonía debe ser ventajosa para los intereses de la Región de Murcia al facilitar un contacto más fluido de sus instancias rectoras con las autoridades del Gobierno central y, con ello, una mayor atención de éste a las demandas de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, no cabe ignorar que la cuestión a la que nos referimos tiene dos caras y que, por lo tanto, sin perjuicio de que lo anterior deba ser muy cierto, también pudiera suceder que para el Gobierno regional murciano resultara más cómodo “reivindicar” frente a un Gobierno central de contrario signo que tener que justificar dentro de su territorio ciertas decisiones tomadas desde el centro por un Gobierno de su propio color, sobre todo cuando esas decisiones no se avengan demasiado bien con inveteradas reivindicaciones de esta Comunidad tales como la revisión del actual modelo de financiación, la reclamación de la

---

1. El segundo apartado de este trabajo se enmarca dentro del proyecto de investigación “El régimen jurídico de la jornada electoral” (Código DER2009-13249/JURI), subvencionado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.



deuda histórica, el trasvase del Ebro, el PHN o la condición comparativamente deficitaria de determinadas infraestructuras. Hasta este momento, el todavía muy corto recorrido de esta convergencia ha dado pie para ambas posibilidades. Por un lado, el discurso de investidura de Rajoy y la designación de los miembros de su primer Gobierno han motivado las lógicas especulaciones sobre la muy positiva repercusión que tales datos pudieran tener para los intereses de la Comunidad Autónoma de Murcia; de hecho, la designación como titular de Agricultura de Arias Cañete, antiguo Ministro “trasvasista”, ha sido percibida en esta Comunidad como una buena noticia, confirmada, si cabe, por el hecho de que la prensa de Aragón la haya recibido de modo contrario. Por otro lado, el Presidente Valcárcel ya ha tenido que responder en más de una ocasión a la delicada pregunta de si va a mantener o no frente al Gobierno popular el mismo nivel reivindicativo que sobre ciertas cuestiones venía esgrimiendo frente a los anteriores Gobiernos socialistas, cuestión a la que el Presidente del Gobierno murciano ha contestado diciendo: “*Que no le quepa a nadie la menor duda de que seguiremos por ese camino...*” (Vid. “La Verdad”, 24-12-2011).

Pero dejemos, en fin, aquí estas disquisiciones y pasemos a ocuparnos de las dos cuestiones que apuntamos al principio.

## **Elecciones autonómicas y elecciones generales: un año electoral**

### *Las elecciones autonómicas de mayo de 2011*

Las elecciones autonómicas de mayo de 2011 se han celebrado en esta Comunidad bajo unas condiciones singulares. Baste pensar que el PP llegaba a las mismas cuando no se había extinguido aún el eco de la fuerte contestación social producida por las duras medidas de recorte que dicha formación hubo de adoptar como Gobierno autonómico hacia finales de 2010, y que el PSOE de la Región de Murcia lo hacía, a su vez, bajo la amenaza de los resultados verdaderamente catastróficos que le auguraban la mayoría de los sondeos cuyas cifras le pronosticaban una aparatosa caída de diez puntos al pasar del 31,9% de voto obtenido en 2007 al 21,9%, vaticinado para esta ocasión. Veamos, no obstante, en qué medida se cumplieron tales previsiones.

Las elecciones a la Asamblea Regional quedaron convocadas, por Decreto del Presidente de la Comunidad Autónoma núm. 6/2011, de 28 de marzo, para el 22 de mayo de 2011. A ellas se presentaron quince candidaturas, de las cuales sólo la mitad (PP, PSOE, IU, UPyD, Los Verdes, Centro Democrático Liberal, Partido para la Regeneración de la Democracia y Reforma del Estado de Nos-tradamus) lo hicieron en todas las circunscripciones. Fueron cabezas de lista por Murcia y candidatos a la Presidencia de la Comunidad Autónoma en esta oportunidad Ramón Luís Valcárcel, actual Presidente de la Comunidad, por el PP, Begoña García Retegui por el PSOE y José Antonio Pujante por IU.

Llegado el día de las elecciones, concurrieron a las urnas 662.086 votantes, lo que supuso un porcentaje de participación del 66,43%. De esos sufragios, 382.871 (un 58,79% sobre el total de votos válidos) fueron a parar al PP; 155.506 (un 23,87% de dicho total) correspondieron al PSOE de la Región de Murcia; y

50.988 (un 7,83%) a IU. UPyD obtuvo 29.279 votos (un 4,50%, pues) y el resto quedó repartido entre otras candidaturas menores. Traducidos tales votos a escaños, ello supuso la obtención de 33 escaños por el PP, 11 por el PSOE y 1 por IU. Las demás formaciones quedaron sin representación.

Contestando, pues, a la pregunta sobre en qué medida se han confirmado aquellas previsiones iniciales, cabe decir que al PP no le han perjudicado en absoluto las impopulares decisiones que tuvo que tomar en diciembre de 2010 para combatir la crisis. Lejos de ello, sus resultados le han permitido incrementar su ya holgada victoria en comicios anteriores y hacerse con el 73% de los escaños de la Asamblea Regional, posición que más bien puede pasar a preocupar por la otra banda, allá donde mayorías tan contundentes como ésta pueden acabar lesionando determinados valores (pluralismo equilibrado; derechos de las minorías...) de la democracia. Sí se han cumplido, en cambio, los vaticinios que auguraban la espectacular derrota del PSOE. Con una merma de más de cincuenta mil votos respecto de las elecciones anteriores, dicha formación ha perdido cuatro escaños sobre los quince de que dispusiera en la Legislatura pasada, lo que constituye el mayor descalabro de su historia y confirma la preocupante caída que el partido padece desde que en 1995 se produjera su primera derrota, caída que le ha hecho pasar de los 24 escaños obtenidos en 1991 a los 18 de 1999, los 16 de 2003, los 15 de 2007 y finalmente a los exiguos 11 escaños alcanzados en esta ocasión. IU, por su parte, ha vuelto a verse perjudicada por la actual Ley electoral, dada su opción a favor de la existencia de cinco circunscripciones. Y a UPyD, que concurría por primera vez a las elecciones regionales, la barrera electoral del 5% le ha impedido que puedan llegar a ser computados sus votos.

### *Las elecciones generales*

Por lo que respecta a las elecciones generales celebradas el 20 de noviembre de 2011, el PP ha vuelto a vencer en la circunscripción de Murcia al obtener su candidatura para el Congreso 471.851 votos, equivalentes a un 64,76% de los sufragios válidos emitidos; el PSOE ha conseguido 154.225 votos, lo que supone un 21,16% de dicho total; y UPyD e IU han logrado, a su vez, 45.984 el primero y 41.896 la segunda, lo que representa, respectivamente, un 6,31% y un 5,75% del total de votos.

De acuerdo con estos resultados, el PP ha conseguido ocho de los diez escaños que estaban en liza, aumentando así en un diputado su victoria en las generales de 2008. El PSOE ha cosechado unos resultados aún peores que los tenidos en las pasadas elecciones autonómicas al contabilizar un 21% de voto frente al ya de por sí bajo 23,8% de aquéllas, sin que el desplazamiento al segundo puesto del primer cabeza de lista en que se pensó –el Secretario General del partido, recién derrotado en los comicios autonómicos- haya conseguido detener tan impresionante fuga de votos. E IU y UPyD han quedado fuera del Congreso, pero con la atendible novedad de que UPyD ha superado en votos a IU y se ha convertido en la tercera fuerza electoral de la Región.

### *La repercusión de las elecciones en los partidos de la Comunidad*

Por razones fácilmente entendibles, las mayores repercusiones de los resultados habidos en las anteriores elecciones autonómicas y generales se han producido en el PSOE. El lunes 21 de mayo, día siguiente a las elecciones regionales, se reunió su Ejecutiva para “reconocer la gravedad y el tamaño de dicha derrota” y anunciar en un comunicado la necesidad de cambios que debían alcanzar incluso al necesario relevo de personas. No obstante, hacia el mes de septiembre y con motivo de la composición de las listas para las inmediatas elecciones generales, se abrió en el partido un nuevo escenario de desgaste al pretender su Secretario General, Pedro Saura, encabezar la candidatura al Congreso, con evidente olvido de su fracaso en las elecciones autonómicas y de la anunciada necesidad de renovar las personas, reproche que le hicieron de manera expresa bastantes agrupaciones. De tal *impasse* se salió cediendo Saura el primer puesto de la lista, bien que conservando el segundo lugar. Votada en tales términos esta candidatura, la misma obtuvo el 58% de los votos favorables del Comité regional con un elevado 39% en contra, lo que mostró a las claras la condición internamente rota del partido y la fuerte contestación padecida por su Secretario General. Las elecciones del 20 de noviembre terminaron, en fin, de confirmar la debacle del PSOE en la Región y condujeron el tema al punto de llegada que desde hace tiempo parecía inaplazable: la necesidad de convocar cuanto antes un Congreso extraordinario que provea a la renovación de su clase política. Finalmente, ese Congreso ha quedado convocado para los días 23, 24 y 25 de marzo de 2012.

Por razones muy diferentes, con un partido notablemente asentado, el Presidente Valcárcel ha comunicado el 26 de diciembre a la Junta Directiva del PP en la Región su deseo personal de concurrir a las elecciones europeas de 2014 (y, por lo tanto, de no agotar como Presidente la Legislatura que termina en 2015), siempre que la buena situación económica de la Comunidad Autónoma así lo permita.

A lo anterior tan sólo habría que añadir la ya comentada conversión de UPyD en la tercera fuerza política de la Comunidad por encima de IU.

### **La gestión de la crisis económica**

En el caso de la Comunidad Autónoma de Murcia, el grueso principal de las medidas a adoptar para atajar la crisis ya se tomó a finales del año anterior mediante la conflictiva Ley 5/2010, de 27 de diciembre, de *Medidas Extraordinarias para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas*. Durante 2011, por tanto, las decisiones relativas a esta cuestión se han orientado en dos direcciones preferentes. Por una parte, a la elaboración de una norma encaminada a precisar ciertos extremos de la citada Ley 5/2010 a fin de atemperar la contestada dureza de algunas de sus medidas y, por otra parte, a la puesta en marcha de nuevos mecanismos que prolonguen y complementen las decisiones ya tomadas en el año anterior.

Por lo que hace al primero de tales objetivos, el Gobierno regional ha conseguido sacar adelante a principios de año la Ley 1/2011, de 24 de febrero, de *mo-*

*dificación de la Ley 5/2010, de Medidas Extraordinarias para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas*, pactada con los sindicatos, aunque acordada tan sólo con parte de ellos. Su Preámbulo reconoce que los ajustes llevados a cabo por la Ley de 2010 habían afectado de manera sensible a las retribuciones del personal al servicio de la Administración autonómica y que ello hacía recomendable matizar tales medidas a efectos de conciliar el objetivo que aquella norma con las demandas de los trabajadores. Para ello, su articulado prevé: a) reducir a la mitad las minoraciones retributivas inicialmente fijadas; b) mejorar la cobertura de la incapacidad temporal, bien que contemplando en paralelo la elaboración de un programa de prevención del absentismo de los empleados públicos; c) fijar la duración de la jornada semanal en treinta y seis horas y media y no en treinta y siete y media; d) mantener ciertas ayudas de acción social, aunque reducidas al 50% de la cuantía que tenían asignada; e) computar en ciertos casos como jornada de trabajo el tiempo empleado en cursos o acciones de formación; f) y permitir el pago de gratificaciones extraordinarias en los casos en los que el Consejo de Gobierno lo autorice.

Respecto del segundo de dichos objetivos –prolongar la adopción de medidas orientadas a alcanzar la estabilidad presupuestaria y la recuperación de la economía– la Comunidad ha elaborado un plan de pagos a sus proveedores con el fin de devolver a éstos la liquidez que necesitan para mantener su actividad y sostener el empleo. Dicho Plan ha sido presentado al público el 9 de diciembre de 2011 y (previa concertación de la Comunidad con las instituciones de crédito) arbitra medidas para poder liquidar en cinco años esa deuda. El proyecto está articulado en dos fases. La primera, que debe quedar cubierta en los inmediatos seis meses, está dirigida a pagar a los 24.000 acreedores cuya deuda es menor (un 80% de ellos), y la segunda está pensada para atender dentro de los citados cinco años a aquellos proveedores cuya deuda es más alta, bien que en este caso el plan contempla la posibilidad de que tales acreedores puedan acogerse al convenio que la Comunidad ha negociado con las entidades financieras para, bajo ciertas condiciones, poder cobrar antes de dicho plazo.

La Comunidad ha llevado a cabo asimismo determinadas operaciones de crédito, bien concertadas con la banca o bien ofertadas al público, destinadas a conseguir la liquidez que precisa para hacer frente a sus compromisos y para sostener los servicios que presta. En este sentido, amén de los acuerdos firmados con la banca para financiar el pago a proveedores del que acabamos de hablar, la Comunidad ha anunciado hacia el mes de noviembre su intención de solicitar del ICO la apertura de una línea de crédito de entre 100 y 150 millones de euros durante tres años y, a fecha 16 de diciembre de 2011, ha conseguido colocar en el mercado una emisión de “bonos patrióticos” por valor de 217 millones de euros.

Además, el Gobierno regional ha seguido reclamando al Estado ciertas cantidades correspondientes al sistema de financiación autonómica a las que cree tener derecho (vid. lo que se dice al respecto en los epígrafes referidos a “financiación” y a “conflictividad jurisdiccional”).

Y, sobre todo, ha planteado los Presupuestos para 2012, aprobados por la Ley 6/2011, bajo el signo de la contención y de la austeridad, muestra de lo cual es que el Consejero de Economía y Hacienda comenzara fijando para su ela-

boración un intraspasable techo de gasto a cada Consejería; que las cantidades previstas para los servicios públicos más costosos (educación y sanidad) hayan sufrido un considerable recorte del que se asegura que no repercutirá en la calidad del servicio; que las subvenciones a decenas de organismos, incluidas las ayudas a sindicatos y organizaciones empresariales, hayan padecido una merma de hasta el 20%; que se hayan eliminado varios supuestos de créditos ampliables; que la radiotelevisión regional haya visto bajar en un 25,9% su asignación; y que el capítulo de gasto del personal al servicio de la Administración autonómica haya quedado reducido en unos 111 millones de euros que deberán salir, según se puntualiza, de modificación de horarios, movilidad laboral, amortización de bajas, merma de horas extra y otras medidas similares.

En fin, la aprobación de la Ley de Presupuestos se ha visto completada por la adopción de la correspondiente ley de acompañamiento, la *Ley 7/2011, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y de Fomento Económico de la Región de Murcia*, cuyo texto establece determinadas medidas de impulso de la actividad económica como son el establecimiento de una deducción en la cuota íntegra autonómica del IRPF para los jóvenes en situación de desempleo que inicien una actividad productiva a fin de fomentar el emprendimiento y el autoempleo, la reducción del tipo fijado en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales para ciertos documentos operantes en la adquisición de bienes inmuebles con el objetivo de incentivar la compra de tales bienes, o la creación de un marco legal de apoyo a los que llama “proyectos estratégicos de la Región de Murcia” (sería el caso de proyectos como la Paramount, la bahía de Portman o el puerto del Gorguel...) el cual permite otorgarles carácter preferente y beneficiarlos con una decidida agilización de su tramitación administrativa. Del lado de los ingresos, la Ley ha previsto asimismo el establecimiento de un impuesto sobre aquellas instalaciones que incidan en el medio ambiente y la creación de ciertas nuevas tasas así como el incremento del 2,5% por término medio en otras.

Con todo, 2011 ha terminado para la Comunidad Autónoma de Murcia, como ya estaba en parte previsto, con un déficit de más de 800 millones de euros, signo claro del largo camino que en años próximos le queda todavía por recorrer.

## Actividad institucional

### *Formación del nuevo Gobierno y reestructuración de la Administración de la Comunidad Autónoma*

Por Resolución de 15 de junio de 2011, el Presidente de la Asamblea Regional propuso a Ramón Luís Valcárcel Siso, cabeza del PP vencedor en las elecciones, candidato a la investidura como Presidente de la Comunidad Autónoma. El correspondiente debate tuvo lugar los días 21 y 22 de junio y, a la conclusión del mismo, el candidato quedó investido como Presidente de la Comunidad por 33 votos a favor y 12 en contra, no registrándose ninguna abstención. El Real Decreto 874/2011, de 24 de junio, firmado por el Rey y refrendado por el Presidente del Gobierno de la Nación, procedió finalmente a formalizar su nombramiento.

Tras ello, el así designado pasó a concretar la estructura del futuro Consejo de Gobierno, adoptando a tal fin el *Decreto núm. 12/2011, de 27 de junio, de reorganización de la Administración Regional*. Su texto, obligado por la situación económica, asume la decisión de reducir el número de Consejerías de diez a ocho, volviendo así a una cifra que fue abandonada en mayo de 2000. Para lograr tal reducción ha habido que fundir en dos cuatro de las anteriores Consejerías. Los Departamentos afectados han sido, por una parte, las Consejerías de Política Social, Mujer e Inmigración y de Sanidad y Consumo, ahora fusionadas en una auténtica macro-consejería denominada de Sanidad y Política Social bajo cuya responsabilidad queda no sólo el ingente servicio sanitario sino también cuanto tiene que ver con la dependencia y con la promoción e integración de los inmigrantes; y, por otra parte, las Consejerías de Presidencia y Administraciones Públicas y de Justicia y Seguridad Ciudadana que ahora pasan a ser una sola Consejería, la Consejería de Presidencia y Justicia. Para atender a la seguridad ciudadana se ha creado en la Consejería de Presidencia y Justicia una Dirección General de Seguridad Ciudadana y Emergencias, y para ocuparse del consumo, antes ubicado en la anterior Consejería de Sanidad y Consumo, se ha previsto el funcionamiento de una Dirección General de Consumo, Comercio y Artesanía en la Consejería de Universidades, Empresa e Investigación. De tales cambios se hacen eco los Decretos núms. 141 a 148/2011, todos ellos de 8 de julio, por los que se establecen los Órganos Directivos de las distintas Consejerías.

Los Decretos de nombramiento de los Consejeros (Decretos de la Presidencia núms. 13 a 20/2011, de 27 de junio) evidencian el deseo del Presidente Valcárcel de optar por un claro Gobierno de continuidad. Entre los ocho Consejeros ahora designados sólo hay un nombre nuevo, el de Antonio Sevilla, nombrado Consejero de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, mientras que los otros siete Consejeros ya ocuparon puestos en el anterior Consejo de Gobierno, si bien tres de ellos lo hicieron en Consejería distinta.

### *La Asamblea Regional*

Celebrada el 14 de junio de 2011 la sesión constitutiva de la VIII Legislatura y una vez iniciado el funcionamiento de la Cámara, su Presidente ha dictado la *Resolución de la Presidencia de 15 de junio, por la que se establecen determinados criterios sobre asignaciones a los Grupos parlamentarios*. Su texto modifica el criterio establecido sobre la materia durante la Legislatura anterior (conforme al cual la subvención que corresponde a cada Grupo según lo previsto por el Reglamento estaba constituida por una cantidad única para cada uno de ellos) para volver al criterio previamente vigente. A partir de ahora, la citada subvención estará integrada: a) por una asignación de cuantía igual para todos los Grupos y b) por una asignación de cuantía proporcional al número de los diputados que tenga cada uno, asignación esta última de la que la regulación anterior había preferido prescindir a fin de evitar que un diputado imputado por delitos de corrupción urbanística y trasladado al Grupo mixto pudiera beneficiarse, en su caso, de ninguna cantidad causada por él.

### *El Defensor del Pueblo*

Al igual que en otras Comunidades, la institución del Defensor del Pueblo de la Región de Murcia ha conocido durante 2011 su primer cuestionamiento de cierta entidad. Como es sabido, la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha ha decidido este año eliminar dicha figura y, sin llegar a tan drástica medida, algunas otras Regiones se han planteado también la cuestión de su existencia. En el caso de la Comunidad Autónoma de Murcia, el tema no se ha suscitado de un modo formal pero sí de una manera atendible habida cuenta del peso institucional de quien la ha sugerido. Pilar Barreiro, alcaldesa de Cartagena y número uno de la lista del PP por Murcia para el Congreso de los Diputados en las últimas elecciones, ha propuesto, sencillamente, la supresión de esta figura y el traslado –o, para ser más exactos, la devolución– de sus funciones a la Comisión de Peticiones y Defensa del Ciudadano de la Asamblea Regional que ya las ejerció en exclusiva antes de que la Ley 6/2008 creara la Defensoría del Pueblo en esta Región, Comisión que todavía hoy sigue existiendo. La fórmula se completaría, según dicha propuesta, con la adscripción de una persona al Defensor del Pueblo del Estado a fin de agilizar la tramitación ante él de determinados asuntos. A tal iniciativa han respondido sin embargo en sentido contrario tanto el propio Defensor del Pueblo (vid. sus declaraciones al diario “*La Verdad*” de 18-12-2011: el Defensor del Pueblo “*aporta calidad democrática (...), “la Comisión de Peticiones y Defensa del Ciudadano (...) está dirigida por políticos con sus disciplinas de partido y sus intereses políticos”* mientras que el Defensor del Pueblo no tiene tal disciplina) como por el Presidente de la Comunidad (“*no soy partidario en estos momentos –ha dicho– de plantearme ni tan siquiera una reducción de la oficina del Defensor*”; vid. “*La Verdad*”, 24-12-2011).

### **Cuestiones autonómicas**

#### *Reforma del Estatuto de Autonomía*

Una vez constituida la Asamblea Regional y abierto el día 2 de septiembre el primer periodo de sesiones de la nueva Legislatura, el Grupo parlamentario Popular depositó ante la Mesa de la Cámara una Moción solicitando, igual que sucediera al inicio de las dos Legislaturas anteriores, la *creación de una Comisión especial para la reforma del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia*. La moción fue debatida y aprobada por unanimidad en la sesión del Pleno de 28 de septiembre de 2011 y con ella se pretende dar continuidad a la labor iniciada en junio de 2005 con la creación de una Comisión similar. La que ahora se crea debe proveer, en palabras del Grupo proponente (“*Diario de Sesiones del Pleno*”, núm. 6, de dicha fecha) a la “*resolución definitiva*” del encargo que se le hace. Para ello todos los Grupos acordaron recuperar los trabajos ya realizados durante las dos Legislaturas precedentes (comparencias *ad hoc*; aportación de documentos de trabajo...) y activar los mecanismos conducentes a tal fin sin las demoras de anteriores Legislaturas. Sobre esta última cuestión, la de las dilaciones habidas desde que el proceso se iniciara, los Grupos volvieron a poner de manifiesto las mismas encontradas posiciones que ya exhibieron en ocasiones precedentes: para el Grupo Popular, había que esperar a la STC sobre

el Estatuto de Cataluña para conocer con claridad los límites constitucionales de la reforma; para los demás Grupos, este argumento es, en cambio, tan sólo “*una excusa*”, como bien prueba el hecho de que otras Comunidades, como Extremadura, Andalucía o Valencia, sí hayan concluido sin problemas durante este tiempo sus correspondientes procesos estatutarios.

### *Transferencias en justicia. Otras cuestiones*

A) Como se recordará, la Comunidad Autónoma de Murcia decidió en los últimos días de 2010 no asumir las competencias en justicia cuando ya el proceso de negociación de tales transferencias estaba cerrado y había quedado documentado en el Acuerdo de 29 de junio de 2010 firmado en Madrid por el Ministro de Justicia y el Presidente de la Comunidad Autónoma de Murcia. La razón por la cual la Comunidad tomó tal decisión tuvo que ver con la recepción el 20 de diciembre del informe preceptivo del Ministerio de Hacienda en el que éste daba su visto bueno al contenido de lo acordado pero advertía que el abono de los 4.500.000 euros pactados al margen del coste de la transferencia y como pago adicional único en concepto de mejoras podría verse afectado por lo establecido en la Disposición adicional 41<sup>a</sup> de la Ley de Presupuestos del Estado cuyo texto autorizaba al Ministerio de Hacienda a bloquear el pago de cantidades acordadas mediante convenio a aquellas Comunidades que no hubieran cumplido el objetivo de déficit previsto para el año 2010. Dado que esta era la situación de la Comunidad de Murcia en tales momentos, la misma resolvió, en fin, que lo más adecuado para sus intereses era no recibir en tan arriesgadas condiciones las mencionadas competencias.

Dicha decisión hablaba, no obstante, de considerar suspendido el mencionado acuerdo tan sólo hasta ver si hacia los meses de junio-julio de 2011 una nueva coyuntura económica permitía retomarlos. De ahí que en el presente año el Grupo parlamentario Socialista haya requerido la presencia del Consejero de Presidencia y Justicia en la Asamblea Regional para informar sobre la situación en que se encontraba el citado proceso. La correspondiente sesión informativa tuvo lugar en el Pleno de 26 de octubre de 2011 y durante su desarrollo el Consejero indicó que, si bien el Consejo de Gobierno de la Comunidad no descartaba que pudiera interesar reabrirlo en un determinado momento, en la situación actual no cabía considerar que se dieran las condiciones idóneas para ello, con lo cual debía quedar claro que las transferencias en justicia no son, hoy por hoy, una prioridad para el Gobierno regional y que su asunción (“...*el tiempo dirá, señorías*”, terminó afirmando) quedaba aplazada *sine die*.

B) En un orden de cuestiones muy distinto, el Presidente de la Comunidad Autónoma de Murcia planteó durante los cursos de verano de la Universidad Complutense y horas antes de la celebración del Consejo de Política Fiscal y Financiera convocado para el 27 de julio una hipótesis que afectaba de lleno a la condición misma del Estado de las Autonomías y que tal vez por eso acabó suscitando una interesante controversia en la que terminó por participar la práctica totalidad de la clase política con responsabilidades en dicho modelo de Estado. La hipótesis mencionada apuntaba a la posibilidad de que las CCAA devolvie-



ran sus competencias al Estado, decisión que el mandatario murciano admitió estar sopesando con respecto a las competencias en educación y en sanidad para el supuesto en el cual el Estado no les asegurara una financiación suficiente en la que se tuvieran en cuenta factores tan determinantes del gasto a asumir como lo es el aumento poblacional padecido por esta Comunidad. Al margen de lo que en dicha declaración pudiera haber de lógico intento de presionar sobre las decisiones que en ese momento debía adoptar el Consejo de Política Fiscal y Financiera, lo cierto es que la misma concitó intervenciones cruzadas que acabaron por llevar la cuestión al terreno mucho más general y teórico consistente en saber si la Constitución permite o no la devolución de competencias. En el sentir de buena parte de quienes expresaron su opinión al respecto, desde la Vicepresidenta económica hasta el propio Presidente Zapatero (rueda de prensa del 29 de julio), esa devolución hubiera sido jurídicamente imposible porque hubiera cuestionado la esencia misma del modelo territorial que constitucionalmente hemos asumido. No lo estimaron así, en cambio, ciertos responsables autonómicos tales como la Presidenta de la Comunidad de Madrid o el Consejero de Hacienda de la Generalidad valenciana. En todo caso, el Presidente Valcárcel se reafirmó en su anterior planteamiento durante una entrevista concedida a Punto Radio el 29 de julio, dos días después de sus primeras declaraciones. Por supuesto, la consideración del problema desde la perspectiva dogmática excede con mucho a la intención de esta crónica, pero sí procede que dejemos constancia aquí -al menos- de las circunstancias en las que el mismo se ha suscitado.

### *Financiación*

La práctica totalidad de las actuaciones de la Comunidad Autónoma de Murcia en materia de financiación han tenido que ver durante 2011 con las conocidas diferencias que ésta mantiene con el modelo de financiación autonómica vigente desde 2009.

El desacuerdo de la Comunidad de Murcia con dicho sistema de financiación le ha llevado incluso a utilizar el estímulo autonómico de la iniciativa legislativa del Estado que el art. 87.2 de la CE le permite para intentar cambiarlo. A tal fin, la Asamblea Regional aprobó el 23 de marzo de 2011 un *“Proyecto de ley para el equilibrio y la igualdad de la financiación autonómica que modifica la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las CCAA de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía”*. El mencionado estímulo de la iniciativa legislativa lo ha ejercido la Comunidad murciana ante el Gobierno de la Nación y no ante el Congreso de los Diputados, lo que ya sugiere la cierta intención tan sólo testimonial de dicha actuación dado lo poco probable que resulta esperar que el Gobierno asuma y active tal iniciativa. Según su Exposición de motivos, el citado Proyecto persigue *“por un lado, corregir las ambigüedades (de la Ley 22/2009) de las que se ha servido el Gobierno de la Nación para dotar a algunas de las CCAA de menores fondos que los inicialmente previstos para ellas, y por otro solventar las discriminaciones en cuanto a financiación per cápita de que han sido objeto algunas Comunidades, especialmente la Región de Murcia”*. Con esta finalidad, su articulado: a) aclara los motivos para la revisión del Fondo de Suficiencia Global; b) establece

con claridad el momento de esa revisión; c) dispone que el resultado financiero global de la aplicación del sistema garantice una financiación *per cápita* no inferior a la media en el año base que se considere; d) incluye en una Disposición adicional la dotación de aquellos recursos adicionales que deben garantizar dicha financiación *per cápita*; y e) explicita cómo debe producirse la aplicación de los Anticipos o entregas a cuenta de los Fondos y Recursos adicionales a fin de que las Comunidades los puedan recibir con la gradualidad prevista.

Además, la Comunidad ha defendido asimismo sus derechos en sede jurisdiccional planteando ante el TC determinadas demandas dirigidas a conseguir una interpretación más rigurosa de la citada Ley 22/2009 y de la Ley 39/2010, de Presupuestos del Estado, que le permita recibir desde ya en condiciones adecuadas esos mismos Fondos y Recursos adicionales a los que va referida la iniciativa legislativa anterior (vid. lo que se dice sobre ello en el apartado relativo a “*conflictividad jurisdiccional*”).

## Actividad normativa

### *Leyes*

2011 ha sido en la Comunidad de Murcia, desde el punto de vista de la actividad legislativa desarrolla por ella, un año bastante atípico; y decimos esto por la sencilla razón de que, a pesar de ser un año electoral, al producirse la renovación de la Asamblea Regional a mitad de su curso, no ha tenido lugar el típico frenesí legislativo de todos los fines de legislatura, aquél que lleva a aprovechar el último período de sesiones para apurar el programa legislativo comprometido por la mayoría. La crisis económica habrá tenido, no cabe duda, mucho que ver con ello, como también la previsibilidad del resultado electoral a favor de la continuidad del PP –y de su Presidente– en el poder.

El pulso legislativo ha estado este año, al igual que el anterior, dominado, por la materia financiera, a resultas precisamente de la omnipresencia de la crisis. Nada menos que cinco de las ocho normas con rango de ley aprobadas durante 2011, tienen esta naturaleza. Se trata, por orden cronológico, del Decreto Legislativo 1/2010, de 5 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en la Región de Murcia en materia de Tributos Cedidos; de la Ley 1/2011, de 24 de febrero, de modificación de la Ley 5/2010, de 27 de diciembre, de Medidas Extraordinarias para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas; de la Ley 5/2011, de 26 de diciembre, de medidas fiscales extraordinarias para el municipio de Lorca como consecuencia del terremoto del 11 de mayo de 2011; de la Ley 6/2011, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2012; y de la Ley 7/2011, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y de fomento económico en la Región de Murcia.

La más polémica de todas ha sido la Ley 1/2011 de modificación de la Ley 5/2010 de Medidas Extraordinarias, que vio la luz menos de dos meses después de ésta. Su aprobación trató de calmar el enfado de los sindicatos con las medidas de ajuste adoptadas en la función pública, aunque solo lo consiguió

a medias, pues no contó con el apoyo de las principales fuerzas sindicales de la Administración. Nos remitimos a todo lo dicho sobre ella en un apartado anterior de este informe.

Fuera del ámbito financiero se sitúan tres leyes: la Ley 2/2011, de 2 de marzo, de admisión en espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Región de Murcia; la Ley 3/2011, de 25 de marzo, de protección y ordenación de la práctica deportiva de la colombicultura y la colombofilia; y la Ley 4/2011, de 21 de octubre, por la que se modifica la Ley 8/2006, de 16 de noviembre, de Sociedades Cooperativas de la Región de Murcia. Esta última es, sin duda, la más relevante de todas, por su incidencia en el tejido económico y social, sobre todo en el actual contexto de crisis; su aprobación es consecuencia de la aparición de normas internacionales en materia de contabilidad, a las que han de adaptarse las sociedades cooperativas, en virtud del Reglamento 1606/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de julio de 2002, que acordó la aplicación en la Unión Europea de las Normas Internacionales de Contabilidad (NIC).

### *Reglamentos*

Este año, como es habitual, e incluso de forma más acentuada que otras veces, la mayoría de las disposiciones reglamentarias aprobadas, se sitúan en el sector puramente administrativo o interno. Se ubican aquí los típicos decretos de reorganización de la estructura básica de la Administración regional, a nivel de consejerías (Decreto del Presidente de la Comunidad Autónoma número 12/2011, de 27 de junio, de reorganización de la Administración Regional), de prelación de éstas (Decreto del Presidente de la Comunidad Autónoma 24/2011, de 28 de junio de 2011), de delegación de firma (así Decreto del Presidente 28/2011, de 28 de junio, de delegación de la competencia para la firma de los Decretos a los que se refiere el art. 23.2 de la Ley Regional 7/2005, de 18 de noviembre, de subvenciones), de rediseño de los órganos directivos de los distintos departamentos (por ejemplo, Decreto 141/2011, de 8 de julio, por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Presidencia), de creación de alguna comisión (Decreto 55/2011, de 29 de abril, por el que se crea la Comisión Interdepartamental de Responsabilidad Social Corporativa de la Región de Murcia), de aprobación del reglamento sobre distribución de competencias entre órganos (Decreto 23/2011, de 25 de febrero, que modifica el Decreto 284/2008, de 19 de septiembre, por el que se regula la competencia para resolver los expedientes sancionadores sobre infracciones en el orden social en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia) o de organización y funcionamiento de determinada comisión (Decreto 30/2011, de 11 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión Regional para la Habitabilidad y Accesibilidad).

Fuera de este terreno *ad intra* a la Administración destacan dos campos materiales. Uno es el de la libre competencia, con el fin de adaptar la regulación reglamentaria de determinadas actividades 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, esto es, la llamada “Directiva de Servicios”. Se ubican

aquí el Decreto 37/2011, de 8 de abril, por el que se modifican diversos decretos en materia de turismo para su adaptación a la Ley 11/1997, de 12 de diciembre, de turismo de la Región de Murcia tras su modificación por la Ley 12/2009, de 11 de diciembre, por la que se modifican diversas leyes para su adaptación a la directiva citada; y el Decreto 80/2011, de 20 de mayo, por el que se modifica el Decreto 172/1995, de 22 de noviembre, por el que se establecen las condiciones sanitarias para la venta de alimentos y de determinados animales vivos fuera de establecimientos permanentes, el Decreto 17/2003, de 14 de marzo, por el que se regulan las condiciones higiénico-sanitarias de los establecimientos de tatuaje y *piercing* de la Región de Murcia y el Decreto 349/2007, de 9 de noviembre, por el que se regula el uso de desfibriladores semiautomáticos externos por personal no médico en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, para su adaptación a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y a la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a aquélla y se deroga el Decreto 66/2001, de 14 de septiembre, por el que se regula la formación continuada obligatoria de los manipuladores de alimentos.

El otro ámbito que cabe destacar es el de la discapacidad, terreno en el que se han aprobado dos importantes decretos: de un lado, el Decreto 93/2011, de 27 de mayo, sobre el acceso y la provisión de puestos de trabajo de personas con discapacidad en la Función Pública de la Administración Pública de la Región de Murcia, cuya aprobación responde a Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, entre cuyos preceptos destaca el art. 59, que establece la reserva, en las ofertas de empleo público, de un cupo no inferior al 5% de las vacantes para ser cubiertas por personas con discapacidad (el Decreto murciano lo sube al 7%); y, de otro, el Decreto 74/2011, de 20 de mayo, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a los servicios y prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y se establece el régimen de infracciones y sanciones, Decreto que trae causa de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, que crea el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia basado en la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas y la garantía por la Administración General del Estado de un contenido mínimo común para todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio español.

Más allá de estos ámbitos cabe citar tres normas reglamentarias muy distintas: el Decreto 1/2011, de 21 de enero, de Modificación núm. 2 de las Directrices de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia; el Decreto 8/2011, de 11 de febrero, por el que se aprueba el reglamento de derechos y obligaciones de viajeros del transporte por carretera de la Región de Murcia y de condiciones generales de su utilización y prestación; y el muy relevante Decreto 302/2011, de 25 de noviembre, de Régimen Jurídico de la Gestión Electrónica de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, el cual trata de hacer efectivos los principios de eficacia, eficiencia, racionalización, agilidad y transparencia en la actuación administrativa, así como garantizar el principio de servicio a los ciudadanos y la efectividad de los derechos reconoci-

dos en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos.

## Conflictividad no jurisdiccional

Aparcada provisionalmente la “guerra del agua”, la conflictividad no jurisdiccional de la Comunidad Autónoma de Murcia se ha centrado sobre todo, durante este año, en la necesidad –difícil de satisfacer– de despejar cuál vaya a ser el, hoy por hoy, incierto futuro de determinadas infraestructuras cuya terminación depende del Estado. Los recortes realizados en agosto del año anterior por el Ministro de Fomento para todo el país, después levemente maquillados para Murcia por los acuerdos concluidos entre Ministro y Comunidad el 20 de diciembre de 2010, han dejado en el aire buena parte de los proyectos en vías de realización que afectan a la Región de Murcia. De ahí que 2011 haya finalizado con la inseguridad de saber si tales proyectos van a tener –cómo y cuándo– la deseada continuidad. De hecho, el Ministerio sigue sin dar cumplimiento a su compromiso de liberar los 10 millones de euros que deberían permitir la terminación de la autovía entre Zeneta y Santomera (la llamada “autovía del bancal” por estar interrumpida delante de una plantación de limoneros), la autovía del Reguerón continúa sometida a retrasos y se teme que la adjudicación de las autovías correspondientes al arco norte de Murcia sufra permanentes dilaciones. Por otra parte, se espera poder confirmar la llegada del AVE a Murcia para 2014, tal y como estaba previsto, pero no se tiene ninguna seguridad sobre ello por las mismas razones que hacen temer por el futuro a medio plazo de la conexión entre Murcia y Cartagena o de la conexión con Almería. En estas condiciones, la llegada al Gobierno central de una nueva mayoría, la del PP, obliga además, en cierto modo, a empezar de nuevo, teniendo que renegociar con los nuevos responsables del Estado cada una de las iniciativas previamente acordadas.

El trazado del Corredor Mediterráneo ha sido otra de las cuestiones por las que la Región de Murcia (aliada a estos efectos con las de Cataluña, Valencia y Baleares) ha tenido que pugnar durante 2011 ante el Ministerio de Fomento y ante la Unión Europea en contraposición con otras Comunidades como Extremadura, Madrid, Castilla-La Mancha y Aragón, lógicas defensoras del Corredor Central (Algeciras-Madrid-Zaragoza), las cuales en un determinado momento (julio de este año) vieron como algo perjudicial para sus intereses que el Gobierno español apostara en Bruselas de una manera decidida por el Corredor Mediterráneo. La decisión tomada por el Comisario de Transportes el 19 de octubre de 2011 según la cual el Corredor Mediterráneo queda incluido entre los ejes prioritarios de la Unión Europea ha dejado no obstante zanjada la cuestión.

Por lo demás, hacia la segunda mitad de septiembre de este año se ha resuelto por fin la tensión que existía entre el Estado y la Comunidad Autónoma a cuenta del aeropuerto regional, al ser partidario el primero de mantener el aeropuerto de San Javier y estar empeñada la segunda en sacar adelante el nuevo aeropuerto de Corvera construido con capital privado. La compatibilidad de ambos aeropuertos a menos de treinta kilómetros de distancia el uno del otro

era poco menos que inviable y requería una salida que en ningún momento pareció fácil. Finalmente, tras largas conversaciones habidas entre la Comunidad y el Ministerio de Fomento (conversaciones iniciadas en diciembre de 2010 y cuyo discurso no siempre ha trascendido), el 19 de septiembre se llegó al acuerdo de cerrar el aeropuerto de San Javier, que quedará tan sólo abierto para uso de la Academia Militar del Aire, y –previa negociación que ajuste los detalles- trasladar al nuevo aeropuerto de Corvera (que deberá estar operativo dentro de 2012) tanto los vuelos civiles como los trabajadores que Aena mantenía en el aeropuerto de San Javier.

### Conflictividad jurisdiccional

En el año que ahora termina, la Comunidad Autónoma de Murcia ha protagonizado una alta litigiosidad, al menos superior a la muy escasa que le es habitual. Hasta cuatro procesos constitucionales (tres recursos de inconstitucionalidad y un conflicto positivo de competencia) más la resolución otros procesos con cierta entidad para el Estado de las Autonomías solventados ante la jurisdicción ordinaria es el saldo de este concreto periodo.

I. Por lo que hace a la conflictividad residenciada ante el TC, el conflicto de competencia y el primero de los recursos de inconstitucionalidad que mencionamos han tenido un mismo objeto: la pretensión de la Comunidad Autónoma de Murcia de que, por unas vías u otras, se acabe reconociendo su derecho a percibir determinados anticipos a cuenta de los Fondos de Convergencia.

1) El primero de ambos procesos, el conflicto positivo de competencia, ha concluido mediante el auto de inadmisión dictado por el TC a requerimiento del Abogado del Estado. Como se recordará, las actuaciones que así terminan tuvieron su inicio a finales del año anterior, momento en el que, por Acuerdo de 10 de diciembre de 2010, el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Murcia decidió realizar el requerimiento previo a la interposición del citado conflicto que prevé el artículo 63.1 de la LOTC contra la Comunicación del Director General de Coordinación Financiera con las CCAA, de 5 de octubre de 2010, en la que éste, en cumplimiento de lo establecido por la Ley 22/2009, le remitía la información relativa a la financiación de la Comunidad Autónoma de Murcia para el año 2011 sin que entre las cantidades allí mencionadas aparecieran las relativas a los anticipos a cuenta de los Fondos de Convergencia a los que la Disposición transitoria 6ª la Ley 22/2009 se refería como esenciales para garantizar “*la suficiencia financiera*” de las CCAA. En el requerimiento de la Comunidad Autónoma de Murcia se aducía que la citada Comunicación infringía los arts. 2, 9.3, 31, 137, 138.1, 156.1 y 158.1 de la Constitución española en relación con los arts. 1, 2, 3, 4 y 15 de la Ley Orgánica 8/1980, de Financiación de las CCAA, así como los arts. 40 y 42, entre otros, del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia.

No habiendo obtenido respuesta alguna por parte del Estado, el 18 de febrero de 2011 la Comunidad planteó finalmente el oportuno conflicto ante el TC, el cual, por providencia de 15 de marzo de 2011, decidió admitirlo a trámite y

trasladar la demanda al Gobierno de la Nación. No obstante, el 22 de marzo el Abogado del Estado interpuso recurso de súplica contra la citada providencia alegando que el Estado nunca había recibido el escrito conteniendo el preceptivo requerimiento previo; alegaba como prueba de ello los certificados de los registros de entrada de los Ministerios de Presidencia, de Interior y de Política Territorial, así como de la Delegación del Gobierno de la Región de Murcia, en los que se hacía constar que en ellos no se había recibido escrito alguno relacionado con tal objeto. El Letrado de la Comunidad Autónoma, por escrito de 18 de abril, se opuso al citado recurso de súplica aportando al respecto copia del documento de la empresa postal a cuyo través la Comunidad había realizado el envío del requerimiento previo al Vicepresidente primero del Gobierno, copia en la cual consta que el mismo tuvo entrada en el complejo Moncloa el 20 de diciembre de 2010. El TC, con todo, aceptó la posición del Abogado del Estado y, considerando que la documentación aportada –el recibo de una empresa postal– no puede ser entendido como medio suficiente para acreditar la remisión de un escrito de tal trascendencia, resolvió, por auto de 22 de junio de 2011, inadmitir el citado conflicto.

2) Esta resolución contraria a sus pretensiones no ha agotado, sin embargo, las posibilidades de la Comunidad Autónoma de Murcia en orden a obtener un pronunciamiento favorable sobre este asunto porque el 17 de febrero de 2011 –cuatro meses antes, por tanto, de la finalización infructuosa del proceso anterior– su Consejo de Gobierno acordó interponer un recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 128 y 129 de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos del Estado, preceptos que prácticamente trasladan a dicha norma todas las previsiones sobre financiación autonómica para el año siguiente que la Comunicación del Director General de Coordinación Financiera con las CCAA de 5 de octubre de 2010 –acto intentado impugnar por la vía del conflicto, según vimos– le había adelantado en su momento a la Comunidad Autónoma de Murcia, y en los cuales, por tanto, tampoco aparecen las cantidades relativas a los anticipos o entregas a cuenta correspondientes a los Recursos adicionales del 2010 ni tampoco los anticipos o entregas a cuenta de los Fondos de Convergencia, a los que la Comunidad de Murcia cree tener derecho según lo comprometido por el Estado tanto en la Ley 22/2009 como en el previo Acuerdo 6/2009 del Consejo de Política Fiscal y Financiera. La fundamentación constitucional del recurso es, por lo tanto, la misma que vimos para el conflicto que el TC decidió no admitir. Y su motivación apunta también a idénticos argumentos al aducir que la no inclusión de tales Anticipos en el Presupuesto para el año inmediato *“...restringe, al igual que la Comunicación de 5 de octubre, los recursos que le corresponden a Murcia en el año 2011, limitando su suficiencia y su autonomía financiera y poniendo en peligro la prestación de los servicios públicos fundamentales por parte de esta Comunidad así como el cumplimiento de los objetivos de estabilidad”*.

En apoyo de esta motivación, la Comunidad ha alegado: a) que el art. 15.1 de la Ley Orgánica 8/1980, de Financiación de las CCAA, establece que *“el Estado garantizará un nivel mínimo de prestación de servicios fundamentales”* a cargo de dichas Comunidades, lo que no puede hacerse si desde la Administración del Estado no se les facilitan los recursos que lo permitan; b) que, en este orden

de cosas, el Acuerdo 6/2009 del Consejo de Política Fiscal y Financiera, tras garantizar a todas las Comunidades el *statu quo* de las cantidades que venían percibiendo hasta el año 2009 según el sistema anterior y afirmar que el Estado se compromete a añadir a tales cantidades determinados Recursos y Fondos adicionales (Fondo de Competitividad y Fondo de Cooperación), en su página 50, punto 8, sobre “*régimen transitorio y gradualidad*”, dice que, con la finalidad de que la aportación de tales recursos permita a las Comunidades mejorar la capacidad de financiación de sus prestaciones básicas, “... el Estado... concederá los anticipos necesarios para que las CCAA reciban estos recursos adicionales con la gradualidad correspondiente a los porcentajes del 70%, 85% y 100% en los años 2009, 2010 y 2011 respectivamente. Dichos anticipos serán cancelados cuando se liquiden los correspondientes recursos del sistema”; c) y, finalmente, que la Ley 22/2009, por la que se regula hoy el Sistema de Financiación de las CCAA, ha transcrito de forma literal los términos de tal Acuerdo, elevándolos a rango de ley, sobre todo en su Disposición transitoria Primera y en su Disposición transitoria Segunda cuyo texto afirma que “se autoriza al Ministro de Economía y Hacienda para que acuerde la concesión de anticipos en 2009, 2010 y 2011, a cuenta de los fondos y recursos adicionales..., con objeto de que (las CCAA) puedan recibir los recursos adicionales con la gradualidad correspondiente a los porcentajes del 70%, 85% y 100% respectivamente”.

Frente a lo así previsto, el art. 128 –confirmado por el 129– de la Ley 39/2010, de Presupuestos Generales del Estado para 2011, no incluye las entregas a cuenta correspondientes a los Recursos adicionales del Fondo de Suficiencia Global (respecto del cual, puesto que su regularización sólo se podrá practicar en julio de 2011, procedería seguir recibiendo anticipos) ni tampoco las entregas a cuenta de los Fondos de Convergencia a las que, según los compromisos normativos antes mencionados, las CCAA tienen igualmente derecho. En consecuencia, los citados preceptos infringen, en el criterio de la Comunidad Autónoma de Murcia, entre otros, amén del principio de lealtad constitucional, los arts. 2 (garantía del derecho a la autonomía), 9.3 (seguridad jurídica, claramente vulnerada al no mantener el Estado sus compromisos normativos en materia de financiación de las CCAA), 31 (necesidad de que la programación del gasto público responda a criterios de eficiencia), 137 y 138.1 (sobre autonomía de las CCAA para la gestión de sus intereses, y equilibrio económico justo), 156.1 (reconocimiento constitucional de la autonomía financiera de las CCAA), y 158.1 (garantía de un nivel mínimo de prestación de servicios públicos fundamentales en todo el territorio) de la Constitución española.

3) Por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Murcia de 4 de marzo de 2011, éste ha decidido interponer asimismo recurso de inconstitucionalidad contra las Disposiciones adicionales 1ª y 2ª y contra la Disposición final 1ª del Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico. Dichos preceptos modifican sustancialmente el régimen retributivo de las instalaciones de producción de energía eléctrica mediante tecnología solar fotovoltaica previsto en el Real Decreto 661/2007, fundamentalmente al establecer para ellas un peaje de acceso a las redes de transporte y distribución de dicha energía y al limitar además las horas equivalentes de funcionamiento de tales



instalaciones que dan derecho a subvención, horas que hasta el 31 de diciembre de 2013 serán fijas y a partir de esta fecha se limitarán en función de la zona climática donde esté ubicada la instalación, atendiendo para ello a la clasificación de zonas climáticas que hace el Real Decreto 314/2006 sobre Código Técnico de la Edificación.

Las causas de inconstitucionalidad sobre las que la Comunidad de Murcia ha basado dicho recurso son las siguientes: (i) En primer lugar, el Real Decreto-ley 14/2010, ahora impugnado, infringe el art. 86 de la Constitución al no concurrir en absoluto la “extraordinaria y urgente necesidad” que el Decreto-ley reclama, como bien lo prueba el hecho de que el bloque más importante de las medidas adoptadas por este Real Decreto-ley no deba entrar en vigor hasta pasado el 31 de diciembre de 2013. (ii) Además desconoce lo establecido por los arts. 14 (igualdad ante la ley) 138 (que encomienda al Estado el velar por un equilibrio económico adecuado y justo entre todas las partes del territorio español) y 139 (que garantiza que todos los españoles tendrán los mismo derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio) toda vez que resulta más que cuestionable el que se utilice como patrón para establecer la zonificación efectiva en esta materia la contenida en el Código Técnico de la Edificación, lo que a todas luces carece de una justificación objetiva y razonable al estar vinculado dicho Código a las condiciones de la construcción de edificios sin atender para nada a los datos relativos a la producción de energía mediante instalaciones de tecnología solar, únicos que aquí se deberían haber considerado; por no proceder así se ha producido un manifiesto desequilibrio en el trato que, a resultas de la aplicación de dicha norma, reciben las distintas Comunidades y que, en el caso de Murcia, es claramente lesivo para ella por no haber tenido en cuenta el mayor número de horas de radiación solar de esta Región. (iii) En fin, del razonamiento anterior se deduce que la normativa impugnada infringe igualmente el art. 9.3 de la Constitución, el cual establece como un criterio rector básico de su ordenamiento jurídico el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

4) El 18 de noviembre de 2011, la Comunidad Autónoma de Murcia ha decidido finalmente plantear recurso de inconstitucionalidad contra la Disposición final 1ª del Real Decreto-ley 12/2011, de 26 de agosto, la cual añade una nueva Disposición adicional 14ª al Texto Refundido de la Ley de Aguas a fin de modificar su régimen anterior para reconocer a las Comunidades que las tengan atribuidas por sus Estatutos (hasta el momento, los nuevos Estatutos de Cataluña, Andalucía y Aragón) las competencias ejecutivas sobre policía del dominio público hidráulico en las cuencas intercomunitarias, competencias que el art. 94.2 de la Ley de Aguas reconocía hasta este momento a las Comisarías de Aguas de los Organismos de cuenca. Para respaldar su demanda, la Comunidad Autónoma aduce: (i) que, aunque no se diga de modo expreso, la Disposición impugnada pretende dar cobertura a la provisional encomienda de la gestión del Guadalquivir atribuida a la Junta de Andalucía por convenio suscrito por ella con el Ministerio de Medio Ambiente en abril de 2011 como salida transitoria a la declaración de inconstitucionalidad padecida por el artículo 51 de su Estatuto (STC 30/2011); (ii) y que además dicha Disposición resulta contraria a los arts. 45.2, 86 y 149.1.22ª de la Constitución Española: es contraria al art. 86 porque cuando la exposición de motivos del Real Decreto-ley 12/2011, ahora

impugnado, se refiere a la parte en que modifica a la Ley de Aguas solamente dice que *“con esta medida se pretende dotar de mayor seguridad jurídica a las relaciones interadministrativas en materia de aguas”*, lo que sin lugar a dudas no cubre la exigencia de *“extraordinaria urgente necesidad”* requerida para que el legislador pueda ignorar la existencia del procedimiento legislativo ordinario y recurrir a dictar un Decreto-ley; y es contraria a los arts. 45.2 y 149.1.22<sup>a</sup> de la Constitución porque, al atribuir a las Comunidades que estatutariamente las tengan reconocidas las citadas competencias en materia de policía de aguas dentro de su territorio, rompe el principio de unidad de cuenca en contra de lo expresamente afirmado por el TC (SSTC 30 y 33/2011, por las que se declararon inconstitucionales determinados preceptos de los Estatutos reformados de Andalucía y de Castilla y León) y porque además la Disposición impugnada supone una alteración del régimen constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA al adjudicar a éstas cometidos de policía del dominio público hidráulico que hasta ahora el art. 94.2 de la Ley de Aguas atribuía coherentemente a las Comisarías de Aguas de las Confederaciones Hidrográficas y que, en las cuencas intercomunitarias, sólo pueden ser del Estado.

II. Diversas resoluciones dictadas por la jurisdicción ordinaria han puesto fin asimismo a varios procesos con contenido competencial o relevancia autonómica.

1) Por Sentencia de 17 de mayo de 2011, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo ha desestimado el recurso interpuesto por la Comunidad Autónoma de Murcia contra el Real Decreto 1162/2009 por el que se modifica el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España al entender que la atribución que dicha norma hace a las CCAA que tengan asumidas competencias ejecutivas en materia laboral de la facultad para otorgar la autorización inicial de trabajo no lesiona la competencia exclusiva del Estado en materia de extranjería e inmigración, pese a que esta autorización inicial de trabajo y la autorización de residencia competencia del Estado vayan estrechamente unidas. Es así porque el propio Reglamento de Extranjería establece que la Administración autonómica deberá resolver en todo caso la autorización de trabajo para la que es competente de acuerdo con el informe preceptivo y vinculante emitido por la Administración estatal cuando ello afecte a la autorización de residencia.

2) La Sentencia de 27 de mayo de 2011, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia ha decidido, a su vez, inadmitir el recurso formulado en su día por el Ministerio de Educación y Ciencia contra los Decretos 286/2007 y 291/2007 de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia por los que ésta aprobó los currículos de la Educación Primaria y de la Educación Secundaria obligatoria, por considerar que la demandante formuló el requerimiento previo previsto por el art. 44.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa fuera del plazo de dos meses establecidos para ello.

3) Dos sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS, de 22 y de 27 de septiembre de 2011, pero ambas debatidas y votadas el mismo día, han resultado sendos recursos de Castilla-La Mancha y de la Generalidad Valenciana

contra el Real Decreto 125/2007 por el que se fija el ámbito territorial de las demarcaciones hidrográficas. En ambos recursos la Comunidad Autónoma de Murcia ha sido parte, debiendo comparecer como demandada junto a la Administración del Estado y a la Administración de otras Comunidades. En síntesis, ambas resoluciones se pronuncian en el sentido de señalar que la inclusión de cuencas intracomunitarias en una demarcación hidrográfica, cual sucede en la Demarcación Hidrográfica del Segura, no tiene por qué ser inconstitucional, mientras que, a contrario, su exclusión en una determinada demarcación, como hace el Decreto impugnado con respecto a la Demarcación Hidrográfica del Júcar, cuando ello no sucede así en otras, puede implicar un tratamiento desigual sin justificación razonable que la convierta en contraria a la Constitución.

4) En fin, la Sentencia de 3 de octubre de 2011, pronunciada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS, ha desestimado finalmente el recurso de casación interpuesto por la Comunidad Autónoma de Murcia en octubre de 2007 contra una previa sentencia de la Audiencia Nacional en la que ésta rechazó la posibilidad de anular la Resolución del Ministerio de Fomento que aprobaba el Estudio Informativo sobre el Proyecto del AVE que deberá unir Madrid con el Levante español con base en que este estudio incumplía lo pactado en el Acuerdo de 8 de enero de 2001 por el ministro Álvarez Cascos y los Presidentes de las Comunidades de Madrid, Valencia, Murcia y Castilla-La Mancha. La sentencia ahora dictada confirma la anterior de la Audiencia nacional según la cual tal tipo de Acuerdos no reúnen los requisitos que la Ley contempla para los Convenios ni, por lo tanto, pueden ser considerados como tales, lo que impide hablar en este caso de incumplimiento de lo convenido por parte del Estado.

## Relaciones de colaboración. Convenios

Si dejamos aparte otras formas de colaboración a las que ya nos hemos referido (actuación conjunta con Cataluña, Valencia y Baleares respecto del Corredor Mediterráneo, entendimiento final con el Estado para resolver el problema del aeropuerto de Corvera...), el núcleo principal de las relaciones de cooperación de las que ha sido parte este año la Región de Murcia ha tenido que ver con la ayuda que el Estado le ha debido prestar para hacer frente a las muy graves consecuencias del seísmo padecido por Lorca el 11 de mayo de 2011. A tal fin, dos días después de producida la catástrofe el Consejo de Ministros se apresuró a dictar el *Real Decreto-ley 6/2011, de 13 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes para reparar los daños causados por los movimientos sísmicos acaecidos el 11 de mayo de 2011 en Lorca, Murcia*. Según lo contemplado en el mismo, el Estado se compromete: a) a prestar ayudas excepcionales por daños personales en los casos de fallecimiento y de incapacidad absoluta y permanente (18.000 euros en las condiciones que se indican); b) a prestar asimismo ayudas excepcional por daños materiales, las cuales irán dirigidas tanto a permitir el alquiler a personas que hubieran quedado sin vivienda como a posibilitar la reconstrucción de aquéllas que hubieran quedado destruidas o dañadas (en ambos casos, la norma prevé que el Estado financiará el 50% de las ayudas y Comunidad y Ayuntamiento cubrirán el otro 50%), c) a compensar al Ayunta-

miento de Lorca por los gastos de emergencia que el seísmo le haya ocasionado; d) a indemnizar determinados daños causados en producciones e instalaciones agrícolas y ganaderas, d) y a habilitar concretos beneficios fiscales así como a abrir ciertas líneas preferenciales de crédito. Para instrumentar tales medidas, el Ministro de Fomento, el Presidente de la Comunidad Autónoma y el Alcalde de Lorca firmaron el 17 de mayo un Convenio de colaboración que provee lo necesario a este respecto. Tras ello, tanto el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de octubre de este año como el Real Decreto-ley 17/2011, de 31 de octubre, han adoptado medidas complementarias de las anteriores, a fin de cerrar con plena eficacia la colaboración de tales entes territoriales en la reparación de los daños causados por el seísmo, lo que –dicho sea de paso– no siempre se ha podido lograr al impedir a veces la actual situación económica que las ayudas previstas lleguen en el momento deseado.

Al margen de lo anterior, Murcia ha seguido manteniendo sus habituales niveles de concertación con el Estado a través de la celebración de distintos convenios, entre los que procede destacar los contraídos con el Ministerio de Trabajo e Inmigración en materia estadística y sobre funcionamiento por medios electrónicos del registro de convenios colectivos de trabajo (vid. BOE de 20/09/2011 y de 14/11/2011), los varios celebrados con el Ministerio de Industria y Turismo sobre diversas actuaciones a realizar en el ámbito del Plan Avanza (vid. BOE de 8/04/2011 y de 13/04/2011), los concordados con el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad sobre promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia y sobre el programa de vivienda joven en alquiler (vid. BOE de 14/03/2011 y de 16/06/2011) o los celebrados con el Ministerio de Ciencia e Innovación relativos al programa de estabilización de investigadores e intensificación de la actividad investigadora en el Sistema Nacional de Salud y a la puesta en marcha de la Plataforma de Investigación de Recursos Hídricos en Zonas de Escasez (vid. BOE de 05/03/2011 y de 07/05/2011).

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición de la Cámara por Grupos parlamentarios

Total diputados: 45

Composición por Grupos entre el 1-1-2011 y el final de la VII Legislatura:

*Grupo parlamentario popular*: 28

*Grupo parlamentario socialista*: 15

*Grupo parlamentario mixto*: 2

Composición por Grupos entre el inicio de la VIII Legislatura y el 31-12- 2011:

*Grupo parlamentario popular*: 33

*Grupo parlamentario socialista*: 11

*Grupo parlamentario mixto (IUUV-RM)*: 1

### Estructura del Gobierno

Entre el 1 de enero de 2011 y el 26 de junio de 2011:

Presidente: Ramón Luí Valcárcel Siso (PP)

Número de Consejerías: 10

*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

*Consejería de Justicia y Seguridad Ciudadana:* Manuel Campos Sánchez

Entre el 27 de junio y el 31 de diciembre de 2011:

Presidente: Ramón Luís Valcárcel Siso (PP)

Número de Consejerías: 8

*Consejería de Presidencia y Justicia:* Manuel Campos Sánchez

*Consejería de Economía y Hacienda:* Salvador Marín Hernández

*Consejería de Agricultura y Agua:* Antonio Cerdá Cerdá

*Consejería de Obras Públicas, y Ordenación del Territorio:* Antonio Sevilla Recio

*Consejería de Cultura y Turismo:* Pedro Alberto Cruz Sánchez

*Consejería de Sanidad y Política Social:* María Ángeles Palacios Sánchez

*Consejería de Universidades, Empresa e Investigación:* José Ballesta Germán

*Consejería de Educación, Formación y Empleo:* Constantino Sotoca Carrascosa

## **Tipo de Gobierno**

Mayoritario

*Partido y número de parlamentarios que le apoyan:* PP, 33 diputados

*Composición del Gobierno:* Homogéneo (PP)

## **Cambios en el Gobierno**

Como consecuencia de la celebración de las elecciones autonómicas de 22 de mayo, y tras la investidura del Presidente del Consejo de Gobierno, Ramón Luís Valcárcel, cuya designación tuvo lugar por Real Decreto 874/2011, de 24 de junio, éste procedió al nombramiento de los nuevos Consejeros por Decretos de la Presidencia núms. 13 a 20, todos ellos de fecha 27 de junio de 2011 (BORMU. núm. 146, de 28 de junio).

## **Investidura, moción de censura y cuestión de confianza**

Investidura: La sesión de investidura del Presidente de la Comunidad Autó-

noma tuvo lugar en la Asamblea Regional los días 21 y 22 de junio de 2011 (vid. *Diario de Sesiones del Pleno*, núm. 2, de tales fechas). Candidato: Ramón Luí Valcárcel Siso. Resultado de la votación: votos emitidos, 45; votos a favor del candidato, 33; votos en contra, 12.

Mociones de censura, mociones de reprobación y cuestiones de confianza: No ha habido.

### Debates y Resoluciones más importantes

Debate y votación por el sistema de lectura única, de la Proposición de ley de modificación de la Ley 5/2010, de Medidas Extraordinarias para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas. (*Diario de Sesiones del Pleno*, núm. 93; sesión de 23 de febrero de 2011).

Debate de totalidad de la iniciativa legislativa a ejercer ante el Gobierno de la nación, con proyecto de ley adjunto, para la modificación de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las CCAA del régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía. (*Diario de Sesiones del Pleno*, núm. 93; sesión de 23 de febrero de 2011).

Debate de investidura del Presidente de la Comunidad Autónoma. Defensa de su programa por el candidato, don Ramón Luí Valcárcel Siso, debate y subsiguiente votación. Resultado: 33 votos a favor del candidato, 12 en contra y ninguna abstención. (*Diario de Sesiones del Pleno*, núm. 2; sesión de 22 y 23 de junio de 2011).

Debate sobre actuaciones seguidas en Lorca con motivo de los terremotos acaecidos en esa ciudad el 11 de mayo de 2011. Sesión informativa del Consejero de Presidencia. (*Diario de Sesiones del Pleno*, núm. 5; sesión de 14 de septiembre de 2011).

Debate de la Moción presentada por el Grupo Popular sobre creación de una Comisión especial para la reforma del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia. (*Diario de Sesiones del Pleno*, núm. 6; sesión de 28 de septiembre de 2011).

Debate sobre apoyo a la Declaración de Murcia en defensa del Corredor ferroviario del Mediterráneo. (*Diario de Sesiones del Pleno*, núm. 6; sesión de 28 de septiembre de 2011).

Debate sobre valoración de la temporada turística en la Región de Murcia. Sesión informativa del Consejero de Cultura y Turismo. (*Diario de Sesiones del Pleno*, núm. 7; sesión de 5 de octubre de 2011).

Debate sobre inversiones realizadas y previstas por la Comunidad para la recuperación integral del municipio de Lorca tras el terremoto de mayo. Sesión informativa del Consejero de Economía y Hacienda. (*Diario de Sesiones del Pleno*, núm. 8; sesión de 19 de octubre de 2011).

Debate sobre la situación en la que se encuentra el proceso de transferencias

de justicia a la Región de Murcia. Sesión informativa del Consejero de Presidencia. (*Diario de Sesiones del Pleno, núm. 9; sesión de 26 de octubre de 2011*).

Moción de 16 de febrero de 2011, 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 apruebe de forma inmediata una nueva línea de crédito ICO-morosidad entes locales en cumplimiento de la disposición adicional cuarta de la Ley 15/2010. (*BOARM. núm. 138, de 23 de febrero de 2011*).

Moción de 16 de febrero de 2011, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que proponga la convocatoria urgente del Consejo de Política Fiscal y Financiera a fin de que revise los criterios de déficit de las CCAA. (*BOARM. núm. 138, de 23 de febrero de 2011*).

Moción de 14 de septiembre de 2011, sobre apoyo de la Asamblea Regional a los trabajadores de la Caja de Ahorros del Mediterráneo y al mantenimiento de su Obra Social. (*BOARM. núm. 3, de 21 de septiembre de 2011*).

Moción de 28 de septiembre de 2011, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que elabore el Plan Regional de Servicios Sociales de la Región de Murcia y lo remita a la Cámara. (*BOARM. núm. 5, de 5 de octubre de 2011*).

Moción de 28 de septiembre de 2011, sobre apoyo a la Declaración de Murcia en defensa del Corredor ferroviario del Mediterráneo suscrita en Murcia el 29 de junio de 2011. (*BOARM. núm. 5, de 5 de octubre de 2011*).

Moción de 5 de octubre de 2011, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que realice las actuaciones necesarias para posibilitar la recolocación de los trabajadores del Aeropuerto de San Javier en el de Corvera. (*BOARM. núm. 6, de 13 de octubre de 2011*).

Moción de 5 de octubre de 2011, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que a su vez inste al Gobierno de la Nación a firmar sin demora el convenio para la financiación de la Autovía entre San Javier y la A-7. (*BOARM. núm. 6, de 13 de octubre de 2011*).

Moción de 19 de octubre de 2011, sobre instancia al Gobierno de la Nación para que éste realice las gestiones necesarias a fin de obtener por parte de la UNESCO la declaración de la Fiesta de los Caballos del Vino de Caravaca de la Cruz como Patrimonio Inmaterial de la Humanidad. (*BOARM. núm. 8, de 26 de octubre de 2011*).

Moción de 19 de octubre de 2011, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno para que se dirija al Gobierno de la Nación solicitando de éste la aplicación de un tipo de IVA del 4% para la adquisición de vivienda habitual, ajustando un tope máximo de precio de la vivienda. (*BOARM. núm. 8, de 26 de octubre de 2011*).

Moción de 26 de octubre de 2011, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que interponga un recurso de inconstitucionalidad contra la disposición final primera del Real Decreto-ley 12/2011, por el que se



modifica el Texto Refundido de la Ley de Aguas aprobado en 2001. (*BOARM. núm. 9, de 2 de noviembre de 2011*).

Moción de 2 de noviembre de 2011, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que, con carácter inmediato, proceda a la aprobación del Reglamento que desarrolla la Ley de Renta Básica de Inserción. (*BOARM. núm. 10, de 23 de noviembre de 2011*).

Declaración institucional con motivo del Día Mundial del Sida. (*BOARM. núm. 15, de 16 de diciembre de 2011*).

### **Reformas del Reglamento parlamentario**

No ha habido.

### **Normas interpretativas y supletorias del Reglamento**

Resolución de la Presidencia de la Asamblea, de 15 de junio de 2011, por la que se establecen criterios sobre la asignación a los Grupos Parlamentarios de las subvenciones previstas por el art. 38 del Reglamento de la Cámara. (*BOARMU. núm. 1, de 29 de junio de 2011*).

### **Instituciones similares a Consejo consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo**

El Defensor del Pueblo ha recibido durante el año 2010 un total de 923 quejas. Han sido admitidas a trámite 797, de las cuales 123 fueron remitidas a otros Defensores. El número total de Resoluciones adoptadas ha sido de 116, de las cuales 56 han sido aceptadas, 10 aceptadas parcialmente y 9 no aceptadas. Las áreas temáticas tratadas en tales Resoluciones son, entre otras, Medio Ambiente, Trabajo y Empleo, Empleo Público y Justicia.

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia ha emitido 285 dictámenes a lo largo del presente año: 3 sobre anteproyectos de ley, 0 sobre proyectos de decretos legislativos, 21 sobre proyectos de reglamento, 13 sobre resolución de contratos administrativos y 227 sobre reclamaciones ante la Administración Regional en concepto de responsabilidad patrimonial y sobre otras cuestiones de la actividad administrativa objeto de su competencia.

## Aspectos generales

El año 2011 ha sido un año electoral, con la celebración de elecciones al Parlamento de Navarra y a los municipios y concejos de Navarra así como también a las Cortes Generales.

Las elecciones al Parlamento de Navarra se celebraron el día 22 de mayo y marcan una divisoria en la política interna de Navarra. Hasta dicha fecha sigue el Gobierno en minoría del Presidente Miguel Sanz, con la nota de que el Presidente ya no se presenta a las elecciones, aunque con una estabilidad política puesto que ha contado con el apoyo externo del PSN-PSOE. Así pues el primer semestre ha sido el del fin de una legislatura, con la presencia de una grave crisis económica para la que ya se comenzaron a tomar medidas desde el año 2009, y se ven acentuadas con la aplicación de los presupuestos generales de Navarra para 2011.

Estas elecciones han dado como resultado un panorama político bastante diferente del anterior y en el que desaparecen algunas fuerzas políticas, como CDN, y aparecen otras nuevas como Bildu y PP. La división entre UPN y PP supone una pérdida de escaños para UPN, ahora en solitario, que debe afrontar la formación de nuevo gobierno como fuerza más votada con 19 escaños. Y para ello se conforma un gobierno de coalición con el PSN-PSOE que conseguirá la rápida formación de gobierno en el mes de julio, relevante diferencia con lo ocurrido hace cuatro años, y además con un gobierno con una holgada mayoría absoluta (28 votos sobre 50).

Las elecciones generales también han sufrido un notable cambio respecto a 2008, aunque en este caso se ha repetido la coalición electoral entre UPN y PP. La novedad más destacada ha consistido en la presencia de Amaiur que ha obtenido un escaño al Congreso de los Diputados a costa del PSN-PSOE, manteniéndose por lo demás los resultados de 2008, con dos escaños para UPN-PP, un escaño para el PSN-PSOE, y otro escaño para Geroa-Bai. En el Senado se repiten los resultados de 2008 con tres escaños para UPN-PP y un escaño para el PSOE.

Pero, también 2011 ha sido de nuevo un año de crisis económica. En el primer semestre se ha procedido a la ejecución de las medidas económicas previstas en las leyes del año anterior, principalmente, la Ley de Presupuestos Generales de Navarra para 2011. Pero, en el segundo semestre, el Gobierno de Navarra ha

adoptado importantes medidas de contención del gasto público, desde la simbólica reducción del número de Departamentos hasta las más relevantes de recorte del gasto público, con paralización de inversiones o fijación de un nuevo marco de subvenciones. Este recorte ha culminado con la aprobación de la Ley Foral de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2012.

Asimismo adquiere importancia, el comunicado de ETA de cese de la lucha armada, que augura el final de la violencia. Su aceptación en Navarra ha sido desigual, desde la lógica alegría por la finalización de los atentados de ETA hasta la crítica por no haber dado el paso final de abandono definitivo de las armas y su entrega.

Este año 2011 también se caracteriza por la aplicación de la reforma del Amejoramiento del Fuero aprobado el año anterior y que se ha exteriorizado en diversos signos, pudiendo destacarse la nueva denominación de Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra (y no del Gobierno de Navarra) y la aprobación del primer decreto-ley foral.

### *Las elecciones al Parlamento de Navarra de mayo de 2011 y el nuevo gobierno de coalición entre UPN y PSN-PSOE*

Las elecciones al Parlamento de Navarra de 22 de mayo de 2011 ofrecen algunos cambios significativos respecto de las anteriores elecciones del año 2007. En primer lugar, UPN concurre en solitario tras la ruptura con el PP, que también se presenta por separado a estas elecciones. Además, UPN tiene una nueva cabeza de lista, Yolanda Barcina, que sustituye al anterior candidato y Presidente del Gobierno de Navarra durante varias legislaturas Miguel Sanz. Por otra parte, dentro del ámbito nacionalista se producen importantes cambios: por un lado, se mantiene la coalición electoral de NaBai integrada por Aralar, PNV e independientes y de la que se desgaja EA; y, por otro, se conforma una nueva coalición electoral la de Bildu (Bildu-EA-Alternatiba Eraikitzen), en la que entra EA. La novedad más relevante respecto de 2007 es que se admite la participación de Bildu, tras la aceptación de su lista electoral por la Sentencia del TC 62/2011, de 5 de mayo.

Las elecciones arrojan un índice de participación del 67,42% (un 6,37% menos que en 2007), no siendo ya relevante el número de votos nulos (0,82% frente al 3,88% de 2007) habida cuenta de la presentación de la lista de Bildu. Los resultados son los siguientes: UPN, 19 escaños; PSN-PSOE, 9 escaños; Nafarroa Bai, 8 escaños; Bildu, 7 escaños; PP, 4 escaños; e IU-Ezkerra, 3 escaños. De estos resultados se derivan las siguientes consideraciones:

1ª) UPN sigue siendo la primera fuerza política, pero su división con el PP provoca que baja de 22 escaños a 19.

2ª) PSN-PSOE desciende su representación en tres escaños, al pasar de 12 a 9 escaños.

3ª) Nafarroa Bai obtiene 8 escaños a causa de la participación de Bildu, cuatro menos que en 2007, lo que supone que pasa a ser ahora la tercera fuerza política.

4ª) Bildu obtiene 7 escaños, tras no haberse presentado en el año 2007 por la prohibición de participación declarada para ANV.

5ª) IU- Ezkerra asciende un escaño y obtiene por tanto 3 escaños.

6ª) CDN, partido que había formado parte del Gobierno en las últimas legislaturas, desaparece, al lograr solamente el 1,43% de votos válidos emitidos.

En resumen, se perfilan tres grandes bloques: de centro-derecha, formado por UPN y PP, con 23 escaños, uno menos que en la anterior legislatura, y de nuevo sin alcanzar la mayoría absoluta; de izquierda, formado por PSN-PSOE e IU-Ezkerra, con 12 escaños, que pierde dos escaños respecto de 2007; y nacionalista, con 15 escaños, que ha subido de forma muy acusada puesto que pasa de 12 escaños (antes y sólo NaBai) a 15 escaños (la suma de NaBai y Bildu). Así pues el bloque electoral que tiene mayor avance es el nacionalista, que obtiene los tres escaños que pierden los dos bloques anteriores.

Algo similar ocurre en el Ayuntamiento de Pamplona, con cambios importantes en las listas electorales. Así UPN concurre en solitario y además su lista electoral no está encabezada por la Alcaldesa de las dos últimas legislaturas, Yolanda Barcina, sino por un técnico independiente Enrique Maya. En las filas nacionalistas se reiteran los dos bloques electorales de NaBai y Bildu. Y finalmente, el PP participa en solitario. Los resultados no permiten a UPN (11 concejales) obtener mayoría absoluta, ni siquiera con el concurso del PP (2 concejales), NaBai (7 concejales, uno menos que en 2007) supera ampliamente al PSN-PSOE (3 concejales, uno menos que en 2007) y además a éste se le equipara Bildu (3 concejales, dos más que en 2007 como ANV), y, por último reaparece IU con 1 Concejales.

Los resultados electorales al Parlamento de Navarra permiten varias opciones, pero se perfila en seguida un gobierno de coalición entre UPN y PSN-PSOE, que le permite contar con la mayoría absoluta del Parlamento de Navarra. Y así en un plazo rápido, en un mes prácticamente, se celebra la investidura de Yolanda Barcina como Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra y la constitución del nuevo Gobierno de Navarra, donde cinco Departamentos corresponden a Consejeros de UPN y tres a Consejeros del PSN-PSOE, siendo el líder del PSN-PSOE, Roberto Jiménez, el Vicepresidente primero del Gobierno, un Consejero de UPN el Vicepresidente segundo y otro Consejero de UPN el portavoz del Gobierno.

A diferencia de lo ocurrido en 2007 no se ha barajado ahora la posibilidad de un gobierno alternativo al centro-derecha y liderado por el PSN-PSOE que necesitaría para ello de los votos de Bildu, y por otra parte, el nuevo gobierno de coalición se ha constituido con gran rapidez sin la larga espera del año 2007.

De estos resultados electorales y de la composición de un gobierno de coalición, se desprende una situación política de gran estabilidad por cuanto que el Gobierno de Navarra cuenta con la mayoría parlamentaria que le permite ver aprobadas sus propuestas y rechazar las de la oposición, como ha ocurrido en el segundo semestre del año 2011 que ha culminado con la aprobación de los

presupuestos generales de Navarra para 2012 según las previsiones gubernamentales con la amplia mayoría parlamentaria de UPN y PSN-PSOE.

La estabilidad política del Gobierno de Navarra se ha visto afectada, que no alterada, por el acuerdo de coalición electoral para las elecciones generales entre UPN y PP, que ha tenido como resultado que UPN haya votado a favor de la investidura de Mariano Rajoy como Presidente del Gobierno de la Nación. Tanto desde UPN como desde el PSN-PSOE se anuncia reiteradamente su intención de continuar con el gobierno de coalición en Navarra, a pesar de que UPN se alía con el PSOE en Navarra y en Madrid apoya al PP. Habrá que esperar al año 2012 para ver cómo las políticas estatales adoptadas por el PP puedan afectar al gobierno de coalición de Navarra.

En el Ayuntamiento de Pamplona, por el contrario, el Alcalde Enrique Maya no cuenta con el apoyo del PSN-PSOE y resultó elegido como candidato de la lista más votada. Así mientras en el Gobierno de Navarra se ha formado un gobierno de coalición, en el Ayuntamiento de Pamplona UPN gobierna en solitario y sin mayoría. La situación de la capital es por tanto bien diversa de la del Gobierno y muestra un enfrentamiento entre UPN y PSN-PSOE que ha llevado a que el Ayuntamiento de Pamplona no pueda contar con presupuestos para el año 2012 y haya tenido que prorrogar los del año 2011 con todas las consecuencias que ello implica para el gobierno municipal.

Por otra parte, dentro del reparto de cargos tras las elecciones, el Senador autonómico ha correspondido a UPN, mientras que la presidencia de la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona ha recaído en un concejal del PSN-PSOE.

### *La crisis económica*

La gravedad de la crisis económica se ha acentuado a lo largo de 2011 y sobre todo está cobrando sus efectos más relevantes en el segundo semestre del año.

Durante el primer semestre, el Gobierno de Navarra ha ido ejecutando las medidas de reducción del gasto público previstas en los presupuestos generales de Navarra para 2011, pero no adoptó ninguna otra medida significativa en materia de contención del gasto público.

Navarra se ha comprometido con el Estado a la reducción del gasto público al objeto de cumplir con el objetivo del déficit fijado para este año 2011, que es del 1,3% del PIB de Navarra.

Por otra parte, el 20 de mayo de 2011 el Gobierno estatal autorizó a Navarra la emisión de deuda pública (obligaciones) hasta un importe máximo de 230 millones de euros, tal como había solicitado el Gobierno de Navarra, por entender que se ajustaba al compromiso de ajustar el déficit al 1,3% del PIB.

La situación ha variado de forma radical a partir de la constitución del nuevo Gobierno de Navarra en junio de 2011. La propia composición del Gobierno de Navarra es significativo reflejo del ánimo de reducción del gasto público, puesto que se han suprimido varios Departamentos (se pasa de 12 a 8 Departamentos). Y, sobre todo, se adoptan medidas drásticas de contención del gasto público,

como es la supresión de diversos organismos públicos como el Consejo Audiovisual de Navarra o el Consejo Asesor de RTVE en Navarra.

En la línea de contener el déficit dentro del límite antes señalado, el Gobierno tomó como una de sus primeras medidas (sesión de 7 de septiembre de 2011) el ajuste de 357 millones de euros en el año 2011 que se concreta tanto en una eliminación de gastos como en el aplazamiento de otros para el año siguiente, lo que supone tanto un recorte de gastos como una previsión de presupuestos para 2012 de menor cuantía. Así, por medio de la Ley Foral 14/2011, de 27 de septiembre, que adopta diversas medidas presupuestarias, se prevé el retraso en la ejecución de contratos a fin de demorar el pago, y se regula el adelanto del pago del impuesto sobre sociedades. De nuevo la sesión del Gobierno de Navarra de 28 de septiembre de 2011 se destina a la aprobación de recortes en los gastos públicos, lo que motiva una comparecencia conjunta ante la prensa de todo el Gobierno. Ya en el mes de octubre, se aprueba el primer decreto-ley foral (Decreto-ley Foral 1/2011, de 6 de octubre) en el que se introducen importantes medidas de recorte de gastos o de retraso de pagos: listas de espera, oferta de empleo público, pago del Fondo de Transferencias Corrientes, prestaciones de la cartera de servicios sociales, así como se reforman la Ley Foral 35/2002 de ordenación del territorio y urbanismo y la Ley 6/2009 de medidas urgentes en materia de urbanismo y vivienda, en orden a redefinir o finiquitar las medidas de estímulo económico en razón de las nuevas circunstancias económicas.

El Decreto Foral 236/2011, de 9 de noviembre, modifica la oferta de empleo público en vigor, reduciendo incluso el número de plazas en convocatorias ya en marcha, para las cuales se acuerda dar un plazo a los aspirantes para que puedan renunciar y que se les devuelva la tasa de inscripción abonada. Esta medida afectó sobre todo a un colectivo muy elevado de aspirantes a plazas de cocina de los centros hospitalarios públicos, que denunciaron el perjuicio que se les ocasionaba por la reducción de plazas en elevado número y asimismo la privatización de estos servicios. Dos Ordenes Forales del Consejero de Economía y Hacienda (172/2011, de 4 de noviembre y 181/2011, de 22 de noviembre) inciden en el recorte de ejecución del gasto público, ordenando la suspensión de adquisición de nuevos compromisos de gasto imputables al ejercicio de 2011, con algunas excepciones muy limitadas. Por otra parte, se reduce la dotación del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los tributos de Navarra (Ley Foral 18/2011, de 30 de noviembre). Y, finalmente los recortes culminan con la Ley Foral 19/2011, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de Navarra para 2012 donde la mayoría gubernamental ha aprobado un presupuesto enormemente restrictivo y ha impedido la aprobación de enmiendas de la oposición tendentes a incrementar el gasto. En contrapartida se incrementa la presión fiscal por medio de la Ley Foral 20/2011, de 28 de diciembre, destacando la recuperación del Impuesto sobre el Patrimonio.

Los recortes de gastos de inversión y de subvenciones han provocado una importante crítica social que se ha exteriorizado especialmente en los ámbitos cultural y de asistencia social. Además la crítica social se ha acentuado ante las noticias de que ciertos cargos públicos percibían, además de su retribución como Presidenta o Consejeros, dietas por pertenencia a otros órganos princi-

palmente, por su importante cuantía, a Caja Navarra, así como a sociedades y entidades públicas. Esta crítica ha generado no sólo la supresión anunciada de un órgano de Caja Navarra, la Junta de Fundadores, sino también que se haya optado por eliminar o reducir la percepción de dietas complementarias a la retribución de alto cargo. Para ello los Presupuestos Generales de Navarra para 2012 han incrementado las retribuciones de la Presidenta de la Comunidad Foral y de los Consejeros, con la contrapartida de la prohibición de percepción de dietas por otros cargos en representación del Gobierno.

Especial significación tiene la reducción de órganos administrativos, supresión de instituciones y fusión de sociedades públicas. Se ha producido un fenómeno de concentración, que va a suponer una importante reducción organizativa, con el consiguiente ahorro económico.

### *Las elecciones generales en Navarra*

El 20 de noviembre de 2011 se han celebrado las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado. Sin embargo, la etapa preelectoral ha manifestado relevantes cambios políticos respecto de las elecciones de 22 de mayo de 2011.

Por un lado, UPN, a pesar de mantener un gobierno de coalición con el PSN-PSOE, ha formado coalición electoral con el PP para las elecciones generales, por lo que, a pesar de la ruptura del año 2008, de nuevo reaparece la coalición electoral entre UPN y PP. El pacto entre UPN y PP afirma que irán juntos a las elecciones generales pero UPN no entrará en el grupo parlamentario del PP en el Congreso de los Diputados, aunque apoyará la investidura de Rajoy y votará con el PP los presupuestos generales del Estado. Esta coalición ha provocado críticas internas en UPN, en especial, de su anterior Presidente Sr. Sanz que se opone públicamente a dicho acuerdo y también ha generado el cruce de diferentes declaraciones políticas con el PSN-PSOE.

Por otra parte, Amaiur se presenta a las elecciones generales, lo que no pudo hacer en el año 2008, y ha acogido no sólo a los componentes de Bildu (Batasuna y EA), sino también a Aralar, que se ha desgajado a estos efectos de Nafarroa Bai. Por tanto, Nafarroa Bai no ha participado como tal en las elecciones generales y su líder Uxue Barkos ha liderado una nueva formación electoral denominada Geroa Bai (Independientes, PNV y Atarrabia Taldea), lo que también ha provocado mutuas críticas entre ambas formaciones electorales nacionalistas. A la vista de los resultados electorales del 22 de mayo y del tirón electoral que pudiera tener previsiblemente el PP y la bajada electoral también previsible para el PSOE parecía marcarse un panorama electoral donde UPN-PP podía lograr tres diputados y los otros dos diputados corresponderían al PSOE y a Bildu o Geroa Bai. Para el Senado, la previsión era la de tres senadores para UPN-PP y un senador para el PSOE.

Sin embargo, los resultados no han cumplido las anteriores previsiones para el Congreso de los Diputados y han sido los siguientes:

– Congreso de los Diputados: UPN-PP: dos diputados; PSOE, un diputado; Amaiur un diputado, y Geroa Bai un diputado.

– Senado: UPN-PP tres senadores y PSOE un senador. El senador autonómico pertenece asimismo a UPN.

Hay que señalar que la coalición electoral UPN-PP ha sufrido un ligero retroceso electoral a pesar de renovarse la coalición electoral, y ha perdido por muy pocos votos un posible tercer escaño (126.499 votos frente a 133.049 en 2008, aunque antes tenía 2 escaños); el PSOE ha sufrido una gran caída de votos (72.656 votos frente a los que 117.920 votos de 2008) lo que le ha hecho perder un escaño; Bildu ha emergido con gran fuerza (49.100 votos) por lo que obtiene un escaño; y Geroa Bai ha dado la sorpresa al alcanzar finalmente 42.411 votos y conseguir que su líder la diputada Uxue Barkos renueve su escaño ahora bajo esta nueva formación política.

UPN tiene ahora un solo diputado en el Congreso (Sr. Salvador) y se ha inscrito en el Grupo Mixto, mientras que el otro diputado de la coalición electoral pertenece al PP y se ha inscrito en el Grupo Parlamentario Popular. Asimismo el diputado del PSOE se ha incorporado al Grupo Parlamentario Socialista. Amaiur ha pretendido formar grupo parlamentario propio en el Congreso, tras la obtención de 6 diputados en los territorios históricos de la Comunidad Autónoma Vasca y de un diputado por Navarra. La Mesa del Congreso ha rechazado dicha solicitud al entender que en Navarra no ha llegado al porcentaje del 15% de votos válidos puesto que ha alcanzado la cifra del 14,86%. Por otra parte, a diferencia de lo acaecido respecto de otras fuerzas políticas, aquí no se ha producido un préstamo temporal de diputados, puesto que la diputada de Geroa Bai ha ingresado directamente en el Grupo Mixto. Así pues, ahora todos estos diputados se encuentran formando parte del Grupo Mixto.

### *La amenaza terrorista de ETA*

El año comienza con un comunicado de ETA de 8 de enero de 2011, en el que se anuncia un alto el fuego permanente, general y verificable, que es recibido con escepticismo por el Gobierno estatal y las fuerzas políticas. Además se vislumbran diversos movimientos dentro del entorno de ETA a fin de participar en los procesos electorales previstos para mayo de 2011, que se reiteran de nuevo con motivo del Auto del TS de 30 de marzo de 2011 que declara la improcedencia de que Sortu pueda constituirse como partido político por ser continuidad o sucesión de Batasuna y rechaza su inscripción en el Registro de Partidos Políticos. Por tanto, se opta por un nuevo plan, con la creación de Bildu, cuya participación electoral será admitida por el TC estimando el recurso de amparo interpuesto contra la sentencia del TS de 1 de mayo de 2011 que impedía dicha participación electoral.

El Parlamento de Navarra, en sesión plenaria de 22 de septiembre de 2011, aprobó una resolución de condena a la banda terrorista ETA y en la que exigía la disolución incondicional de ETA, la entrega de las armas y la puesta a disposición de la justicia de sus miembros.

Lo más destacado ha sido el comunicado de ETA de cese definitivo de la violencia terrorista con fecha 20 de octubre de 2011. Este comunicado constituye



un dato muy positivo, y ha sido calificado como muestra de la derrota de ETA, triunfo de la democracia y del Estado de Derecho, aunque también afloraron valoraciones menos positivas o entusiastas dado que no anuncia el fin de ETA y la entrega de las armas y tampoco se contiene una petición de perdón a las víctimas de sus acciones terroristas. En lo que respecta a Navarra, de nuevo desde las instituciones forales se reitera que Navarra no va a ser moneda de cambio del cese de la violencia ni tampoco de un anuncio definitivo de entrega de las armas por parte de ETA.

Por último, cabe resaltar la declaración política del Parlamento de Navarra adoptada el 19 de diciembre de 2011 a propuesta de Bildu, por la que se solicita al Gobierno de España que flexibilice la política penitencia respecto de los presos condenados por actividades terroristas de ETA, que contó con el voto favorable de PSN-PSOE, Bildu, NaBai e IU-E, y con el voto en contra de UPN y PP.

### *La reforma de las Cajas de Ahorro: Caja Navarra y Banca Cívica*

Sigue la reforma de las Cajas de Ahorro y ahora ya Caja Navarra se encuentra dentro del nuevo marco financiero de Banca Cívica, del que le corresponde el 16,1%. Banca Cívica ha superado el denominado test de estrés del mes de julio y ha salido a Bolsa el día 21 de julio de 2011 con una cotización de 2,7 euros la acción.

Durante el año 2011 se han planteado dos problemas concretos en relación con Caja Navarra. Por un lado la percepción de dietas en cuantía muy elevada por parte de diversos miembros del Gobierno que forman parte de alguno de sus órganos, en concreto, la Junta de Fundadores. Y en segundo lugar, la supervivencia de algunos órganos, a la vista de sus escasas funciones, dado que toda su actividad financiera ha pasado a Banca Cívica. La solución ha sido la renuncia a las dietas por parte de los miembros del Gobierno de Navarra, que ha sido compensada con el consiguiente incremento retributivo aprobado en la Ley Foral 19/2011, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para 2012, así como la propuesta de supresión de la Junta de Fundadores en la futura reforma de los Estatutos de Caja Navarra.

### **Actividad legislativa**

En 2011 se han aprobado 21 leyes forales, un número inferior al del año anterior (25 leyes forales en 2010) pero muy elevado para ser un año electoral. Cabe advertir dos etapas muy diferentes en este año, divididas por la celebración de las elecciones al Parlamento de Navarra el día 22 de mayo de 2011.

La primera etapa revela la existencia de un Gobierno con minoría parlamentaria. Esta situación aparece patente de forma muy nítida en la iniciativa legislativa, dado que la mayoría de leyes forales aprobadas en el primer semestre de 2011 son por vía de proposiciones de ley parlamentarias (8 de un total de 13 leyes forales aprobadas). Por el contrario, las leyes forales del segundo semestre son todas de iniciativa gubernamental.

Las leyes forales de iniciativa parlamentaria tienen una gran carga política, porque en muchos casos se limitan a obligar al Gobierno por medio de una norma con rango de ley y son muestra de un “indirizzo” político directo por parte del Parlamento. De las tres leyes forales más relevantes cabe referirse, en primer lugar, a la Ley Foral 2/2011, de 17 de marzo por la que se establece un código de buen gobierno (iniciativa del PSN-PSOE), que constituye un código de ética para los cargos públicos. Seguidamente, la Ley Foral 3/2011, de 17 de marzo, sobre custodia de los hijos en los casos de ruptura de la convivencia de los padres (a iniciativa de IU), que planteó diversos problemas en su tramitación, que contó con un dictamen del Consejo de Navarra y finalmente recibió el voto contrario de sus proponentes. En tercer lugar, la Ley Foral 8/2011, de 24 de marzo, de derechos y garantías de la dignidad de la persona en el proceso de la muerte (a iniciativa de NaBai) que regula el denominado derecho a una muerte digna.

Por el contrario, las demás proposiciones de ley foral versaron sobre cuestiones de menor relieve. Así la Ley Foral 1/2011, de 15 de febrero, por la que se establece el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y se regula la organización, las funciones y el régimen del personal que configura los equipos y el órgano de valoración de la situación de dependencia en Navarra (a iniciativa del PSN-PSOE) es una ley puramente organizativa tendente a fijar mediante norma con rango de ley la organización de este servicio y de su personal. La Ley Foral 5/2011, de 17 de marzo, por la que se modifica la Ley Foral 1/2002, de 7 de marzo, de Infraestructuras Agrícolas (a iniciativa del PSN-PSOE) persigue apoyar a las entidades locales en los procedimientos de concentración parcelaria. La Ley Foral 6/2011, de 17 de marzo, por la que se crea el art. 9 bis de la Ley Foral 11/1992, de 20 de octubre, reguladora del régimen específico del personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea (a iniciativa de NaBai) vuelve de nuevo sobre un tema muy controvertido y reiteradamente debatido en el Parlamento con soluciones legales contrapuestas, referido al complemento de especial riesgo, precepto que será nuevamente derogado en el mes de octubre mediante el Decreto-ley Foral 1/2011, de 6 de octubre. La Ley Foral 12/2011, de 1 de abril, de modificación de la Ley Foral 11/2005, de 22 de diciembre, de Caza y Pesca de Navarra (a iniciativa de CDN) se refiere a la responsabilidad de los titulares de los cotos por los daños causados por las especies cinegéticas. Por último, la Ley Foral 13/2011, de 1 de abril, Ley Foral de modificación de la Ley Foral 7/2009, de 5 de junio, por la que se regula la asignación tributaria del 0,7% que los contribuyentes de la Comunidad Foral destinan a otros fines de interés social (a iniciativa de NaBai) persigue obligar al Gobierno a dar información a los contribuyentes sobre las distintas opciones que pueden elegir en su declaración de la renta.

De los cinco proyectos remitidos por el Gobierno y convertidos en ley foral, destacan dos de ellos. Por un lado, Ley Foral 4/2011, de 17 de marzo, por la que se modifica el título VII de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, que incide en la regulación del personal al servicio de las entidades locales y vuelve de nuevo sobre la problemática cuestión de la provisión de las plazas de Secretarios de los Ayuntamientos. Esta Ley Foral es de mayoría absoluta y fue aprobada con los votos de UPN y PSN-PSOE, votando en contra los demás grupos parlamentarios. En segundo lugar, la Ley Foral

11/2011, de 1 de abril, de Juventud se refiere a las políticas de juventud y regula el Consejo de la Juventud como entidad de derecho público e independiente que será la interlocutora de las Administraciones Públicas en materia de juventud.

Las restantes tres leyes forales de iniciativa gubernamental son muy limitadas. Así, la Ley Foral 7/2011, de 24 de marzo, por la que se modifica el Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra para incorporar al personal al servicio de la administración de la Administración de Justicia al régimen estatutario de la función pública foral, habiendo acordado el Gobierno estatal la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la misma por entender que invade competencias del Estado. La Ley Foral 9/2011, de 24 de marzo, de modificación de la Ley Foral 17/1998, de 19 de noviembre, de la Cámara de Comercio e Industria de Navarra incorpora las medidas estatales de supresión de la afiliación obligatoria y sobre el recurso cameral permanente. Y, por último, la Ley Foral 10/2011, de 1 de abril, de Cuentas Generales de Navarra de 2009 se limita a dar la aprobación parlamentaria a las cuentas de dicho ejercicio económico.

Por el contrario, todas las leyes forales del segundo semestre de 2011 son de iniciativa gubernamental, lo que es fácilmente comprensible dada la amplia mayoría parlamentaria que apoya al Gobierno de UPN y PSN-PSOE. En esta misma línea se inserta el primer Decreto-ley Foral 1/2011, de 6 de octubre, aprobado por el Gobierno y convalidado por el Parlamento.

La materia principal de esta nueva Legislatura es la de atender a la crisis económica, principalmente mediante el recorte del gasto público. Sólo dos leyes forales se salen de este marco general: a) la Ley Foral 17/2011, de 14 de noviembre, por la que se concede un crédito extraordinario de 1.390.291,72 euros como subvención a los partidos políticos para la financiación de los gastos electores de las elecciones al Parlamento de Navarra de 2011; y b) la Ley Foral 21/2011, de 28 de diciembre, de Cuentas Generales de Navarra de 2010. Todas las demás leyes forales tienden al mismo fin: reducir el gasto público y eliminar compromisos de gasto del Gobierno adquiridos en momentos previos a la crisis económica.

El recorte del gasto público alcanza, incluso a la supresión de dos organismos. La Ley Foral 15/2011, de 21 de octubre, por la que se deroga la Ley Foral 18/2001, de 5 de julio, por la que se regula la actividad audiovisual en Navarra y se crea el Consejo Audiovisual de Navarra suprime este Consejo y traspasa su personal y funciones a la Administración Foral. Asimismo, en el mismo sentido se adopta la Ley Foral 16/2011, de 21 de octubre, por la que se deroga la Ley Foral 2/1985, de 4 de marzo, de creación y regulación del Consejo Asesor de Radiotelevisión Española en Navarra y se suprime dicho Consejo.

El recorte de gastos es patente en las demás leyes forales de este período: la Ley Foral 14/2011, de 27 de septiembre, de modificación de la Ley Foral 22/2010, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2011, y de la Ley Foral 24/1996, de 30 de diciembre, del Impuesto de Sociedades persigue eliminar gastos ya presupuestados, retrasar inversiones en contratos vigentes y adelantar el pago a cuenta del Impuesto de Sociedades; y la Ley Foral 18/2011, de 30 de noviembre, por la que se modifica la dotación del Fondo de

Participación de las Haciendas Locales en los Tributos de Navarra, para los ejercicios 2011 y 2012 reduce la dotación de este Fondo, siendo la cuantía de recorte del 2,61% para el ejercicio de 2011 en lo que respecta al Fondo General de Transferencias Corrientes y a la Carta de Capitalidad a la ciudad de Pamplona.

El Pleno parlamentario de final de diciembre de 2011 ha terminado de cerrar el ciclo y en el mismo se han aprobado dos leyes forales de claro signo económico, con el único voto a favor de los parlamentarios de UPN y PSN-PSOE: la Ley Foral 19/2011, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2012, y la Ley Foral 20/2011, de 28 de diciembre, de modificación de diversos impuestos y otras medidas tributarias. En la primera Ley Foral se observa un importante recorte del gasto público y en la segunda un incremento de la presión fiscal, en especial, con la recuperación del Impuesto sobre el Patrimonio a partir de 1 de enero de 2011.

### *Decreto-ley foral*

Se ha aprobado el Decreto-ley Foral 1/2011, de 6 de octubre, haciendo uso el Gobierno por vez primera de esta facultad prevista en la reforma del Amejoramiento del Fuero de 2010. Este Decreto-ley Foral se inscribe en la línea general de reducción del gasto público afectando a diversas materias tanto de carácter social (lista de espera, cartera de servicios sociales y vivienda) como de gastos de personal (complemento de especial riesgo del personal del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea y reducción de la oferta pública de empleo y de las convocatorias ya aprobadas).

### *Decretos Forales Legislativos de armonización tributaria*

A lo largo del año 2010 se han publicado diversos decretos Forales de armonización tributaria: Decreto Foral legislativo de armonización tributaria 1/2011, de 24 de enero, sobre el IVA; Decreto Foral legislativo de armonización tributaria 2/2011, de 24 de enero, sobre Impuestos Especiales; y Decreto Foral legislativo de armonización tributaria 3/2011, de 31 de agosto, sobre el IVA.

### *Reforma del Reglamento del Parlamento de Navarra. Texto Refundido*

Mediante acuerdo plenario del Parlamento de Navarra de 24 de marzo de 2011 se ha efectuado la reforma del Texto Refundido del Reglamento del Parlamento de Navarra de 8 de octubre de 2007. Esta reforma afecta a numerosos preceptos y tiende a incorporar en el Reglamento las modificaciones introducidas en el Amejoramiento del Fuero por la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre; a dar nueva regulación a los grupos parlamentarios (grupo mixto y parlamentarios no adscritos) y a los parlamentarios forales (supuestos de voto delegado); y a crear la Ponencia de Asuntos Europeos en orden al principio de subsidiariedad potenciado por el Tratado de Lisboa. La reforma reglamentaria ha entrado en vigor con la nueva Legislatura, el día 15 de junio de 2011.

Mediante Acuerdo de la Mesa de 12 de septiembre de 2011 se ha aprobado el nuevo Texto Refundido del Reglamento del Parlamento de Navarra para incorporar las modificaciones efectuadas en marzo de este año.

### Actividad reglamentaria

La actividad reglamentaria del año 2011 ha sido escasa y de poca relevancia, salvo las normas de organización administrativa, principalmente las derivadas de la constitución del nuevo Gobierno de Navarra en julio de 2011.

En el período previo a las elecciones se han aprobado algunos reglamentos organizativos. Destacan entre ellos el Decreto Foral 1/2011, de 10 de enero (BON núm. 13, de 20 de enero), de desarrollo de la estructura orgánica no asistencial del Complejo Hospitalario de Navarra, que supone la integración de los dos mayores hospitales públicos de Navarra sitios en Pamplona y con una gran cercanía física; el Decreto Foral 13/2011, de 28 de febrero, por el que se regula el Consejo de Seguridad Ciudadana de la Comunidad Foral de Navarra (BON núm. 56, de 22 de marzo de 2011), que se configura como un órgano consultivo y asesor, integrado en el Sistema de Seguridad Pública de Navarra; el Decreto Foral 21/2011, de 28 de febrero, sobre el Observatorio de Seguridad Pública de Navarra (BON núm. 71, de 12 de abril de 2011); el Decreto Foral 28/2011, de 4 de abril, por el se crea el Consejo Navarro de la Discapacidad (BON núm. 79, de 27 de abril de 2011); y el Decreto Foral 48/2011, de 18 de mayo, por el que se regula el Régimen del Personal Inspector de Servicios Sociales en Navarra (BON núm. 108, de 6 de junio de 2011).

A raíz de las elecciones de mayo de 2011 y de la constitución del nuevo Gobierno de Navarra se ha aprobado la nueva estructura organizativa de la Administración Foral. El punto de partida es el Decreto Foral de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra 10/2011, de 11 de julio (BON núm. 131, de 2 de julio), al que siguen los diferentes decretos de estructura orgánica (básica, en algunos casos) de los ocho nuevos Departamentos: a) Decreto Foral 58/2011, de 5 de julio: sobre el Departamento de Presidencia, Administraciones Públicas e Interior (BON núm. 134, de 6 de julio); b) Decreto Foral 59/2011, de 5 de julio: sobre el Departamento de Economía y Hacienda (BON núm. 134, de 6 de julio); c) Decreto Foral 59/2011, de 5 de julio: sobre el Departamento de Cultura, Turismo y Relaciones Institucionales (BON núm. 134, de 6 de julio); d) Decreto Foral 60/2011, de 5 de julio: sobre el Departamento de Política Social, Igualdad, Deporte y Juventud (BON núm. 134, de 6 de julio); e) Decreto Foral 61/2011, de 5 de julio: sobre el Departamento de Fomento y Vivienda (BON núm. 134, de 6 de julio); f) Decreto Foral 81/2011, de 18 de julio: sobre el Departamento de Educación (BON núm. 144, de 20 de julio); g) Decreto Foral 82/2011, de 18 de julio: sobre el Departamento de Salud (BON núm. 144, de 20 de julio); y h) Decreto Foral 109/2011, de 26 de julio: sobre el Departamento de Desarrollo Rural, Industria, Empleo y Medio Ambiente (BON núm. 150, de 29 de julio).

A ellos les ha seguido más adelante la aprobación de su estructura orgánica

ya desarrollada mediante los siguientes reglamentos organizativos, todos ellos publicados en el BON núm. 172, de 31 de agosto de 2011:

a) Decreto Foral 119/2011, de 1 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Cultura, Turismo y Relaciones Institucionales.

b) Decreto Foral 128/2011, de 24 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Presidencia, Administraciones Públicas e Interior.

c) Decreto Foral 132/2011, de 24 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Educación.

d) Decreto Foral 134/2011, de 24 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Salud.

e) Decreto Foral 141/2011, de 24 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Desarrollo Rural, Industria, Empleo y Medio Ambiente.

f) Decreto Foral 143/2011, de 24 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Fomento y Vivienda.

A estos Decretos Forales de estructura orgánica les acompañan normas organizativas relativas a los diversos organismos autónomos adscritos a estos Departamentos, también publicadas en el BON núm. 172, de 31 de agosto de 2011:

a) Decreto Foral 131/2011, de 24 de agosto, por el que se modifica la estructura orgánica del Organismo Autónomo Hacienda Tributaria de Navarra, aprobada por Decreto Foral 119/2007, de 3 de septiembre.

b) Decreto Foral 133/2011, de 24 de agosto, por el que se aprueban los Estatutos del Organismo Autónomo Euskarabidea/Instituto Navarro del Vasconce.

c) Decreto Foral 135/2011, de 24 de agosto, por el que se modifica el Decreto Foral 45/2006, de 3 de julio, por el que se aprueban los Estatutos del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

d) Decreto Foral 136/2011, de 24 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Política Social, Igualdad, Deporte y Juventud.

e) Decreto Foral 137/2011, de 24 de agosto, por el que se aprueban los estatutos de la Agencia Navarra para la Dependencia.

f) Decreto Foral 138/2011, de 24 de agosto, por el que se aprueban los estatutos del organismo autónomo Instituto Navarro para la Igualdad y Familia.

g) Decreto Foral 139/2011, de 24 de agosto, por el que se aprueban los estatutos del Instituto Navarro del Deporte y Actividad Física.

h) Decreto Foral 140/2011, de 24 de agosto, por el que se aprueban los estatutos del Instituto Navarro de la Juventud.

i) Decreto Foral 142/2011, de 24 de agosto, por el que se extingue el organismo autónomo Estación de Viticultura y Enología de Navarra (EVENA).

Así también, mediante el Decreto Foral 213/2011, de 21 de septiembre (BON núm. 196, de 4 de octubre) se aprueba la composición, organización y funcionamiento del Consejo Navarro de Cooperación al Desarrollo.

Los demás reglamentos versan sobre muy diversas materias. Por orden de relevancia, cabe citar en primer término los reglamentos en materia de servicios sociales: a) el Decreto Foral 221/2011, de 28 de septiembre (BON núm. 204, de 14 de octubre) por el que se regula el uso de sujeciones físicas y farmacológicas en el ámbito de los Servicios Sociales Residenciales de la Comunidad Foral de Navarra, norma novedosa que vela por los derechos de las personas que se encuentran en centros residenciales; y b) el Decreto Foral 34/2011, de 2 de mayo (BON núm. 96, de 19 de mayo de 2011), por el que se regula el Registro de Servicios Sociales y de Autorizaciones Específicas en esta materia que contiene la normativa relativa a este Registro en el que deben inscribirse todas aquellas personas que deseen obtener subvenciones y además constarán las autorizaciones otorgadas en este ámbito.

Seguidamente es preciso referirse al reglamento en materia de vivienda aprobado mediante el Decreto Foral 25/2011, de 28 de marzo, por el que se regula el Censo de solicitantes de vivienda protegida (BON núm. 64, de 1 de abril de 2011), viniendo a constituir el Censo como registro único para toda Navarra y como instrumento indispensable para ser solicitante de vivienda protegida. Además contiene la regulación de diversos aspectos de acceso a la vivienda protegida, así como a la rehabilitación de vivienda y modifica diferentes preceptos del Decreto Foral 4/2008, de 9 de enero, por el que se regulan las actuaciones protegibles en materia de vivienda y el fomento de la edificación residencial.

Se han dictado varios reglamentos relacionados con el juego: Decreto Foral 4/2011, de 24 de enero, sobre registro de juegos y apuestas, Decreto Foral 5/2011, de 24 de enero, de catálogo de juegos y apuestas (ambos en el BON núm. 29, de 11 de febrero de 2011), y Decreto Foral 16/2011, de 21 de marzo, de Reglamento de apuestas de Navarra (BON núm. 75, de 18 de abril de 2011).

En materia de medio ambiente, el Decreto Foral 23/2011, de 28 de marzo, por el que se regula la producción y gestión de los residuos de construcción y demolición en el ámbito territorial de la Comunidad Foral de Navarra (BON núm. 69, de 8 de abril) persigue la trazabilidad de estos residuos en orden a potenciar su revalorización y reducir al máximo su eliminación en vertedero.

El Decreto Foral 41/2011, de 9 de mayo, deroga el Decreto Foral 68/2003, de 7 de abril, por el que se dictan normas para la implantación y utilización de instalaciones de generación de energía eólica para autoconsumo o con fines experimentales (BON núm. 98, de 23 de mayo), a raíz de una sentencia judicial que anuló la suspensión de nuevos planes y proyectos de implantación de parques eólicos, con lo que la excepcionalidad del Decreto Foral derogado perdió su significado.

A los espectáculos y actividades recreativas, se refiere el Decreto Foral

33/2011, de 2 de mayo (BON núm. 102, de 27 de mayo de 2011), por el que se regulan las condiciones de acceso y asistencia a actividades de ocio y se instauran los criterios de habilitación y las funciones del personal de control de acceso a las mismas.

Mediante el Decreto Foral 10/2011, de 14 de febrero, de modificación de diversos Reglamentos en materia de turismo (BON núm. 49, de 11 de marzo de 2011), se ha procedido a modificar los siguientes reglamentos: del Registro de Turismo de Navarra, de Ordenación de Establecimientos Hoteleros, de Ordenación de Albergues Turísticos, de alojamiento en casas rurales, de Ordenación de los Campamentos de Turismo, de la actividad de las empresas dedicadas a la prestación de servicios de turismo activo y cultural, y de las agencias de viajes. Todas las modificaciones obedecen a la aplicación de la Directiva de Servicios, en definitiva a sustituir los controles administrativos previos por declaraciones responsables. Son, por tanto, consecuencia de la reforma de la Ley Foral de Turismo por la Ley Foral 6/2010, de 6 de abril. Por su parte, el Decreto Foral 230/2011, de 26 de octubre (BON núm. 225, de 14 de noviembre) aprueba el Reglamento de Ordenación de los Apartamentos Turísticos en la Comunidad Foral de Navarra.

Los Decretos Forales 43 a 47/2011, de 16 de mayo (BON núm. 145, de 21 de julio) han aprobado los cinco Planes de Ordenación Territorial, nuevos instrumentos de ordenación del territorio de las distintas zonas en que se ha dividido Navarra a estos efectos de planificación territorial.

Así también en relación con el transporte se ha dictado el Decreto Foral 8/2011, de 7 de febrero (BON núm. 42, de 2 de marzo) sobre transporte sanitario por carretera en Navarra, que regula el sistema de las ambulancias y del personal que cubre este servicio.

En relación con la Universidad Pública de Navarra se ha procedido a la modificación de sus Estatutos para acomodarlos a la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, de modificación de la Ley Orgánica de Universidades, lo que se ha efectuado mediante el Acuerdo del Gobierno de Navarra de 21 de marzo de 2011 (BON núm. 70, de 11 de abril de 2011). Asimismo mediante Decreto Foral 56/2011, de 27 de junio (BON núm. 141, de 15 de julio) se ha aprobado el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Social de la Universidad Pública de Navarra.

## **Conflictividad y colaboración**

En el año 2011 ha seguido la misma situación de colaboración con el Gobierno estatal que el año anterior, por lo que el número de conflictos ha sido reducido.

El día 16 de febrero de 2011 la Vicepresidenta Sra. Salgado y el Presidente del Gobierno de Navarra Sr. Sanz han firmado el Acuerdo para la actualización del Convenio Económico para el quinquenio 2010-2014. Se trata de la fijación de los criterios para el siguiente quinquenio en orden a fijar la aportación de Navarra



al Estado, como el índice imputación de Navarra a las cargas generales del Estado que sigue en el 1,6% y la limitación de los efectos negativos de la denominada horquilla del IVA.

El Estado ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra el art. 8.2, primer párrafo, de la Ley Foral 12/2010, de 11 de junio, que permitía un endeudamiento a las entidades locales por encima del admitido por el Estado, produciéndose además la suspensión del precepto impugnado (BOE núm. 84, de 8 de abril de 2011). El TC mediante Auto 108/2011, de 5 de julio, ha acordado mantener la suspensión del precepto impugnado (BOE núm. 171, de 18 de julio de 2011).

Asimismo, el nuevo Gobierno de la Nación del PP ha anunciado que, en su sesión del día 30 de diciembre de 2011, ha acordado la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Foral 7/2011, de 24 de marzo, por la que se modifica el Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra para incorporar al personal al servicio de la administración de la Administración de Justicia al régimen estatutario de la función pública foral.

Por parte de más de cincuenta diputados del PP se ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Foral 16/2010, de 8 de noviembre, por la que se crea el registro de profesionales en relación con la interrupción voluntaria del embarazo (BOE núm. 160, de 6 de julio de 2011). Dicho recurso fue admitido a trámite tras la estimación del recurso de súplica de los recurrentes mediante Auto 98/2011, de 22 de junio. El Auto 132/2011, de 18 de octubre, denegó la suspensión de la Ley Foral impugnada, instada por los recurrentes.

Asimismo mediante Auto del TC 39/2011, de 12 de abril, se declara la extinción del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Navarra contra el art. 43 del Real Decreto-ley 3/2000, de 23 de junio, por desaparición sobrevenida de su objeto, puesto que este precepto fue declarado inconstitucional y nulo por STC 31/2011, de 17 de marzo.

El TC ha dictado la Sentencia 62/2011, de 5 de mayo, por la que se admite la concurrencia de Bildu a las elecciones autonómicas y locales de mayo de 2011, entre ellas al Parlamento de Navarra y a los municipios y concejos de Navarra. Asimismo la STC 165/2011, de 3 de noviembre, estimó el recurso de amparo electoral de Unificación Comunista de España cuya candidatura a las elecciones generales en Navarra había sido rechazada por extemporaneidad en la subsanación para aportación de avales.

Por otra parte, el Estado interpuso recurso contencioso-administrativo ante el TSJ de Navarra contra la convocatoria de 132 plazas de maestros por la Administración Foral publicada en el BON de 17 de febrero de 2011 por entender que se ofertaban más plazas de las permitidas, llegándose posteriormente a un acuerdo entre el Estado y Navarra el 18 de mayo de 2011 por el que Navarra modifica la justificación de las 132 plazas convocadas y el Estado retira su recurso.

El TS ha dictado diversas sentencias sobre Navarra de las que cabe resaltar: la Sentencia de 30 de septiembre de 2010 que desestima el recurso contra el

art. 17.2 del Estatuto del Personal del Parlamento de Navarra; la Sentencia de 29 de octubre de 2010 que deniega la pretensión de un municipio de formar parte de un grupo de trabajo para planificación de la energía eólica; la Sentencia de 15 de diciembre de 2010 que estima el recurso interpuesto contra resolución de la Junta Arbitral del Convenio Económico entre el Estado y Navarra en materia de Administración competente para la práctica de devoluciones por exceso de IVA, declarando la competencia de la Administración Foral; la Sentencia de 7 de marzo de 2011 que desestima el recurso interpuesto por la Abogacía del Estado contra el Decreto Foral 12/2007, de 12 febrero, por el que se regulan las condiciones para la aplicación del Capítulo XI del Título II del Texto Refundido del Estatuto del Personal, aprobado por Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 agosto, al personal de los Cuerpos de Médicos Forenses, Gestión Procesal y Administrativa, Tramitación Procesal y Administrativa y Auxilio Judicial, al Servicio de la Administración de Justicia en Navarra; la sentencia de 1 de abril de 2011, por la que se anulan diversos preceptos del Decreto Foral 42/2006, de 3 julio, que modifica el Decreto Foral 347/1993, de 22 noviembre, por el que se regula el ingreso y la provisión de puestos de trabajo en el Servicio Navarro de Salud; la Sentencia de 7 de abril de 2011 que desestima los recursos interpuestos contra resolución de la Junta Arbitral del Convenio Económico entre el Estado y Navarra en materia de sucesiones; la Sentencia de 31 de mayo de 2011 por la que se reconoce el derecho del Ayuntamiento de Estella a cambiar su nombre por el de Estella-Lizarrá, que fue ejecutada mediante Acuerdo del Gobierno de Navarra de 1 de agosto de 2011 (BON núm. 182, de 14 de septiembre de 2011); las Sentencias de 6 de abril de 2011 y de 3 de junio de 2011 que versan sobre diversas cuestiones relacionadas con el embalse de Itoiz; la Sentencia de 20 de octubre de 2011, que desestima el recurso del Ayuntamiento de Galar impugnando el acuerdo del Gobierno de Navarra de 27 de febrero de 2006, que resolvió la convocatoria para la adquisición, mediante concurso, de suelo residencial; la Sentencia de 23 de noviembre de 2011 por la que se confirma la anulación del Proyecto Sectorial de incidencia supramunicipal sobre las centrales térmicas de Castejón por entender que incumplen la distancia a población impuesta por el RAMINP; y la Sentencia de 23 de noviembre de 2011 que desestima el recurso de casación contra el Decreto Foral 68/2009, de 28 de septiembre, por el que se regula la contratación de personal en régimen administrativo en las Administraciones Públicas de Navarra.

### Actividad institucional

La actividad institucional es claramente deudora de la celebración de elecciones al Parlamento de Navarra en mayo de 2011. La primera parte del año 2011 ha sido continuista respecto del año anterior y ha reflejado la colaboración entre el Gobierno de Navarra y el Gobierno del Estado. En la segunda se ha mantenido dicha colaboración con la entrada del PSN-PSOE en el Gobierno de Navarra y se está a la espera de las medidas que adopte el nuevo Gobierno de la Nación del PP constituido en el mes de diciembre de 2011.

Las relaciones del Parlamento con el Gobierno reflejan también la nota antes

citada. En el primer semestre el Parlamento tenía una posición de preeminencia sobre el Gobierno, dada su situación de minoría parlamentaria, lo que se refleja en la aprobación de un gran número de leyes forales por medio de proposiciones de ley foral; en el segundo, el nuevo gobierno de coalición controla el Parlamento y todas las leyes forales aprobadas lo han sido como consecuencia de proyectos remitidos por el Gobierno.

A pesar de esta situación de estabilidad política, es preciso reseñar que se han producido importantes cambios institucionales: nuevas fuerzas políticas en el Parlamento (Bildu y PP), nueva Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra (Yolanda Barcina), y nuevo gobierno de coalición entre UPN y PSN-PSOE, lo que además tiene importantes consecuencias en todas las esferas institucionales.

También el comunicado de la banda terrorista ETA abre nuevas vías de posicionamiento político, tanto por la participación de Bildu en las elecciones al Parlamento de Navarra como de Amaiur en las elecciones generales como por la posible apertura de una colaboración con estas fuerzas políticas por parte de otros partidos políticos.

El debate más importante ha sido el celebrado con motivo de la investidura de Yolanda Barcina como Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra.

El Parlamento de Navarra ha aprobado numerosas resoluciones y declaraciones políticas de muy variada índole que afectan a cuestiones internacionales (Sahara, Marruecos, Japón, Palestina, etc.) y también a temas internos (empleo, lengua, discriminación, violencia de género, hipotecas, captación de EITB en Navarra, entidades culturales, etc.).

Asimismo se ha aprobado la presentación de una proposición de ley ante el Congreso de los Diputados sobre la Ley General de Defensa de los Consumidores y Usuarios.

En relación con la Cámara de Comptos cabe afirmar que su actividad ha sido similar a la de años anteriores, sin que pueda aquí destacar de forma especial alguno de sus informes de fiscalización. Idénticas conclusiones pueden formularse respecto de la actividad del Consejo de Navarra y del Defensor del Pueblo.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Parlamento y Gobierno hasta las elecciones de 22 de mayo de 2011

*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

Presidente: Miguel Sanz Sesma

Vicepresidente 1º: Javier Caballero Martínez

Vicepresidente 2º: Álvaro Miranda Simavilla

Número de Departamentos: 12

*Departamento de Presidencia, Justicia e Interior: Javier Caballero Martínez*

*Departamento de Economía y Hacienda: Álvaro Miranda Simavilla*

*Departamento de Relaciones Institucionales y Portavoz del Gobierno: Alberto Catalán Higuera*

*Departamento de Administración Local: Amelia Salanueva Murguialday*

*Departamento de Educación: Alberto Catalán Higuera*

*Departamento de Salud: María Kutz Peironcelly*

*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**

*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)

### **Parlamento y Gobierno tras las elecciones de 22 de mayo de 2011**

*Composición del Parlamento de Navarra por Grupos Parlamentarios y Agrupaciones Parlamentarias*

Total Parlamentarios: 50

*Grupo Parlamentario de Unión del Pueblo Navarro:* 19

*Grupo Parlamentario Socialista:* 9

*Grupo Parlamentario de Nafarroa Bai:* 8

*Grupo Parlamentario de Bildu-Nafarroa:* 7

*Grupo Parlamentario Popular del Parlamento de Navarra:* 4

*Grupo Parlamentario de Izquierda-Ezkerra:* 3

### **Estructura del Gobierno**

Presidente: Yolanda Barcina Angulo (UPN)

Vicepresidente 1º: Roberto Jiménez Alli (PSOE)

Vicepresidente 2º: Álvaro Miranda Simavilla (UPN)

Número de Departamentos: 8

*Departamento de Presidencia, Administraciones Públicas e Interior:* Roberto Jiménez Alli (PSOE)

*Departamento de Economía y Hacienda:* Álvaro Miranda Simavilla (UPN)

*Departamento de Cultura y Turismo y Relaciones Institucionales (y Portavoz del Gobierno):* Juan Luis Sánchez de Muniain Lacasia (UPN)

*Departamento de Educación:* José Iribas Sánchez de Boado (UPN)

*Departamento de Salud:* Marta Vera Janín (UPN)

*Departamento de Política Social, Igualdad, Deporte y Juventud:* Elena Torres Miranda (PSOE)

*Departamento de Desarrollo Rural, Industria, Empleo y Medio Ambiente:* Lourdes Goicoechea Zubelzu (UPN)

*Departamento de Fomento y Vivienda:* Anai Astiz Medrano (PSOE)

## **Tipo de Gobierno**

*Por apoyo parlamentario:* con mayoría (28 escaños sobre 50).

*Partidos y número de Parlamentarios que le apoyan:* Gobierno de coalición entre UPN y PSOE.

## **Cambios en el Gobierno**

Se ha producido un cambio de gobierno a raíz de las elecciones de 22 de mayo de 2011, habiéndose pasado de un gobierno monocolor de UPN en minoría parlamentaria a un gobierno de coalición de UPN y PSN-PSOE con mayoría parlamentaria.

## **Investidura, moción de censura y cuestión de confianza**

Se ha producido la investidura de la nueva Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra el día 23 de junio de 2011.

## **Mociones de reprobación**

No se ha presentado ninguna.

## **Debates y resoluciones más importantes**

El debate más importante fue el de investidura que se celebró el día 23 de junio de 2011 (Diario de Sesiones núm. 2, de 23 de junio de 2011).

## **Reformas del Reglamento del Parlamento de Navarra**

Reforma del Reglamento del Parlamento de Navarra efectuada por Acuerdo del Pleno de 24 de marzo de 2011 (BON núm. 85, de 18 de abril de 2011). Fruto de ella es la aprobación del Texto Refundido del Reglamento por Acuerdo de la Mesa de 12 de septiembre de 2011 y publicado en el BON núm. 190, de 26 de septiembre de 2011.

## **Normas interpretativas y supletorias del Reglamento**

Ninguna digna de mención.

## **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:

1. Informe 2011/33: Los Municipios de Navarra con población inferior a 500 habitantes, ejercicio 2010.
2. Informe 2011/15: Aplicación de la Ley de Dependencia en Navarra (2009-2010).
3. Informe 2011/29: Conciertos y convenios del Departamento de Salud con entidades privadas 2008-2009.
4. Informe 2011/24: Las Fundaciones Públicas Locales, ejercicio 2009.
5. Informe 2011/02: Gestión de la Renta Básica 2009-2010.
6. Informe 2011/06: Instituto Navarro del Deporte, 2009.

### *Consejo de Navarra*

Ha emitido un total de 44 dictámenes. Cabe resaltar por su interés especial el Dictamen 1/2011, 12 de enero, sobre la Ley Foral 15/2010, de 25 de octubre, de modificación de la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra.

### *Defensor del Pueblo*

En primer lugar, su informe anual referido al año 2010 puede verse publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra núm. 6-1 y 6-2, de 8 de septiembre de 2011. También ha realizado diversos informes especiales entre los que cabe destacar:

- La situación efectiva de los derechos lingüísticos de los ciudadanos en relación con la administración electrónica de la Comunidad Foral de Navarra

– La integración de los escolares inmigrantes en la Enseñanza Secundaria Obligatoria



### Introducción

El año 2011 ha venido marcado, en la política y en la sociedad vasca, por tres acontecimientos que han condicionado agendas políticas y han conducido a la adopción de decisiones a nivel social, político y económico de especial relevancia para Euskadi:

A) Por un lado, la esperada y ansiada (aunque no suficiente, falta el anuncio de su disolución definitiva) decisión unilateral de ETA de proceder al cese definitivo de su “actividad armada”.

B) En segundo lugar, la crisis económica, marcada por su directa incidencia en las cifras de desempleo y en la dura repercusión sobre las arcas públicas, todo lo cual ha desencadenado una reforma fiscal en los tres territorios forales con competencia en la materia, para tratar de superar el bajón recaudatorio con una mayor carga impositiva, reforma inacaba y que se ha desarrollado de forma atomizada y descoordinada en cada uno de los tres Territorios Históricos, regidos a su vez por diferentes formaciones políticas en cada uno de ellos.

C) En tercer lugar, y en el contexto más estrictamente político, debe subrayarse la trascendencia de la decisión del TC de permitir la concurrencia a las elecciones municipales y forales de mayo a la izquierda abertzale, representada en tales comicios locales y forales por la coalición *Bildu*, decisión judicial que dio cobertura a la posterior concurrencia de la coalición *Amaiur* a las elecciones generales del 20-N.

### El cese definitivo de ETA

ETA expresó en octubre de 2011 mediante un comunicado “su compromiso claro, firme y definitivo” de superar la confrontación armada y emplazó a los gobiernos español y francés a abrir un “diálogo directo” para solucionar “las consecuencias del conflicto”. El anuncio se produjo transcurridos tres días desde la denominada “*Conferencia de Paz de San Sebastián*”, que finalizó con una declaración de cinco puntos en la que se instaba a ETA a un cese definitivo de la violencia. La declaración fue realizada por seis líderes internacionales encabezados por el ex secretario general de la ONU, Kofi Annan. La antigua

Batasuna hizo suyo el contenido íntegro de la declaración suscrita en la citada Conferencia de Paz.

Tras la declaración del cese de la actividad armada de ETA, la sociedad vasca siente el alivio y la euforia de una sociedad que ha vivido con especial incidencia los 43 años de terrorismo. Desde que cometió su primer atentado en 1968, ETA ha asesinado a un total de 829 personas, de las que 506 eran miembros de las fuerzas de seguridad, 48 empresarios y 39 políticos. No cabe olvidar el sufrimiento que ETA ha generado y, por tanto, su responsabilidad y de quienes le han dado cobertura y apoyo.

Distintas instancias políticas, que representan a la mayoría de la sociedad vasca, han reclamado la disolución de ETA y han reivindicado una política penitenciaria más flexible. En este sentido, el propio *Lehendakari* se ha pronunciado a favor de una política penitenciaria que incluya progresiones de grado, el acercamiento de presos a cárceles vascas y la reinserción en la sociedad de aquellos presos que se aparten de la violencia. El cese de la actividad armada de ETA se ha visto acompañado de la desaparición de la *kale borroka* de las calles vascas, tal y como lo acreditan los datos del Departamento de Interior del Gobierno vasco. En el primer semestre del año, los actos de *kale borroka* contra bienes materiales descendieron un 91% en comparación con el mismo periodo del pasado año.

## Las elecciones

### *La sentencia del TC 62/2011 sobre Bildu*

Frente a la sentencia de la Sala Especial del TS que entendió que *Bildu* representaba la continuación fraudulenta de las actividades de la ilegalizada Batasuna, el TC en la sentencia 62/2011 ha considerado que la mera coincidencia ideológica no es motivo para dejar a *Bildu* fuera del juego democrático, y que por ese motivo, la sentencia del TS ha vulnerado el derecho fundamental de participación política. Para el TC la historia política de los ciudadanos (en este caso, los incluidos en las listas de *Bildu*) no puede ser causa de la denegación de su derecho de sufragio pasivo. En virtud del TC, un juicio de intenciones no tiene cabida en el proceso de ilegalización de una agrupación política. Lo contrario pone en cuestión otro principio clave en toda democracia creíble: el principio del pluralismo político.

### *Las elecciones municipales y forales de mayo*

Tras las elecciones locales y forales de mayo, el País Vasco representa la suma, más atomizada que nunca, de distintas sensibilidades políticas, como se desprende de los resultados en las elecciones a sus Juntas Generales, donde ha ganado un partido distinto en cada parlamento foral, y en sus capitales.

La coalición *abertzale Bildu* (formada por la izquierda abertzale, EA e Independientes) ha irrumpido con fuerza y ha generado un importante cambio en

el escenario político vasco; se ha convertido en la segunda fuerza de Euskadi y primera de Gipuzkoa.

En Gipuzkoa, el mapa político de los 88 municipios queda definido por la rotunda hegemonía de *Bildu*. El PNV pierde el puesto de Diputado General, que pasa a manos de *Bildu*, y, en Donostia-San Sebastián, el candidato de *Bildu* se hace con la Alcaldía, y cierra así una etapa de 20 años en la que ha gobernado el socialista Odón Elorza.

En Bizkaia, el PNV consigue la mayoría de los votos y mantiene la Diputación foral en sus manos; *Bildu* se sitúa como segunda fuerza política del territorio histórico de Bizkaia en detrimento del PSE-EE. El PP pierde votos, pero mantiene su representación. Asimismo, la alcaldía de Bilbao queda en manos del PNV.

En Álava, el PP se impone como partido más votado en las elecciones forales; como segunda fuerza se impone el PNV y el PSE-EE resulta aventajado incluso por *Bildu*, al quedarse con 9 escaños de los 14 que tenían. El PP ha ganado las elecciones también en la capital alavesa. La Diputación Foral de Álava ha quedado en manos del PP.

Tras las elecciones municipales y forales se consolida un nuevo e inédito mapa político en Euskadi: el PNV gobierna en Bizkaia, *Bildu* gobierna en Gipuzkoa y el PP en Álava, mientras el Gobierno vasco se mantiene en manos del PSE-EE.

En relación a las instituciones gobernadas por *Bildu*, tras el transcurso de estos meses, se percibe una sensación de hibernación de proyectos estratégicos, de paralización de actuaciones en materia de infraestructuras y de ralentización de los procesos de toma de decisiones por parte de los gestores públicos. En Gipuzkoa durante los primeros nueve meses del año, la licitación pública ha caído un 65,9% sobre el mismo periodo de 2010. La Diputación gipuzkoana ha decidido poner fin a las obras públicas que había planificado el anterior Gobierno foral para el próximo cuatrienio. A pesar de ello, cabe destacar que *Bildu* ha alcanzado un acuerdo presupuestario con el PNV y también acuerdos en materia fiscal con el PSE.

### *Las elecciones generales de noviembre*

En cuanto a las elecciones generales de noviembre en el País Vasco, cabe destacar la alta participación (69,02%) que parece obedecer al clima de sosiego político asentado con el cese de la actividad armada de ETA. En segundo lugar, se ha de reseñar el triunfo de las fuerzas nacionalistas. Por primera vez en la historia democrática de las elecciones generales, dos partidos nacionalistas, la coalición *Amaiur* (coalición formada por la izquierda abertzale, Aralar, EA y Alternatiba) y el PNV, han sido las dos fuerzas más votadas en las elecciones al Congreso y al Senado, tradicionalmente favorable para las fuerzas *constitucionalistas*.

En las convocatorias anteriores, el PSE-EE siempre se había posicionado entre las dos fuerzas más votadas, salvo en 2000. Sin embargo en las elecciones

generales de noviembre, el PSE ha perdido más de 176.000 votos (ha perdido 5 de sus 9 escaños). Con 254.105 votos (el 21,54%), los socialistas pasan a ser tercera fuerza política en la Comunidad Autónoma del País Vasco. El PP repite los resultados de 2008 con 3 escaños (210.000 sufragios, que representa el 17,8%).

Otro dato a resaltar es la suma de votos de la coalición *Amaiur*. *Amaiur* se ha llevado 6 escaños, un tercio de los 18 escaños en disputa en Euskadi, si bien se constata un ligero retroceso respecto a lo conseguido por *Bildu* en las elecciones municipales de mayo (pese a haber incorporado en esta ocasión al electorado de Aralar). Se constituye en primera fuerza de Gipuzkoa, con 129.655 votos y tres escaños.

Si bien el PNV superó en votos a la coalición *Amaiur* (le sacó casi 39.000 votos y más de tres puntos porcentuales), *Amaiur* logró un escaño más en razón del reparto proporcional de escaños entre los tres territorios históricos. Se confirma la competencia, la lucha electoral por la hegemonía nacionalista entre el PNV y *Amaiur*. Las elecciones generales han ratificado al PNV en su condición de partido mayoritario en Euskadi, lo que les ha permitido mantener su grupo propio en el Congreso.

## La crisis económica

### *Aumento de la tasa de desempleo*

El año 2011 se ha cerrado con 11.000 nuevos parados, una tasa del 10,8%. Con la finalidad de crear empleo, el Gobierno vasco ha aprobado la estrategia de empleo en diciembre. El plan se fija como objetivos concretos rebajar el desempleo del 11% actual hasta el 8% para el año 2014 y 6% en 2020; por otro lado, se pretende conseguir que la tasa de desempleo juvenil sea inferior al 25% e incrementar la tasa de empleo de la población femenina y de las personas entre 55 y 64 años de edad hasta el 63% y 47%, respectivamente.

El crecimiento del PIB en Euskadi no ha sido suficiente para disminuir la tasa de paro. Si bien en octubre el Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno vasco había rebajado sus previsiones de crecimiento del PIB para la Comunidad Autónoma en 2011 del 1,4 al 0,8%, el tramo final de 2011 ha registrado un crecimiento interanual de tan solo un 0,4%. Con ello, el conjunto de 2011 se salda con un incremento del PIB del 0,7% en términos reales.

### *La Reforma fiscal*

Desde 2008 los ingresos tributarios de las arcas forales han marcado una clara tendencia a la baja. En 2011 entre enero y noviembre, la recaudación de las tres haciendas forales por tributos concertados ascendió a 10.190,4 millones de euros, un 2,7% menos que en el mismo periodo de 2010. Entre 2007 y 2009 la recaudación por tributos concertados cayó 4 puntos de PIB, es decir, unos 3.000 millones de euros.

Ante la bajada de ingresos tributarios, los territorios históricos han llevado

a cabo reformas fiscales que han generado inéditos bloques de alianzas entre las distintas fuerzas políticas. Se contemplan “dos bloques fiscales” en la Comunidad Autónoma del País Vasco: populares y nacionalistas, por un lado; PSE y *Bildu*, por el otro.

En Gipuzkoa, la reforma fiscal ha sido aprobada por *Bildu*, que gobierna la Diputación foral, mediante acuerdo con el partido socialista de Euskadi. Estas dos formaciones apoyaron los cambios normativos introducidos en el IRPF y en los impuestos de Sucesiones y Donaciones, así como el restablecimiento del impuesto sobre el Patrimonio.

Los tres territorios forales del País Vasco (Bizkaia, Álava y Gipuzkoa) han restablecido el Impuesto sobre el Patrimonio, aunque de manera diferenciada. Si bien los baremos son los mismos para Bizkaia y Álava (establecen un mínimo personal exento de 800.000 euros y de 400.000 para la vivienda habitual), son distintos para Gipuzkoa, donde el mínimo personal exento asciende a 700.000 euros y el de vivienda habitual, a 300.000 euros.

En relación con la lucha contra el fraude fiscal, cabe resaltar el fracaso de la reunión que las Diputaciones y el Gobierno mantuvieron en el seno del Órgano de Coordinación Tributaria (OCT), por lo que cada institución actuará de forma independiente. La desarmonización fiscal es una realidad, y podría generar “deslocalización” de particulares y de sociedades en el seno de la propia Comunidad Autónoma Vasca.

### *Planes y líneas de ayuda para revitalizar el crecimiento y el empleo*

*Lanbide*, el Servicio Vasco de Empleo, ha aprobado una línea de ayudas dotada con 42 millones de euros destinada a incentivar la contratación de cerca de 4.000 desempleados. Dichas ayudas suponen una cuantía media de 1.500 euros por contrato con una duración de seis meses. Los principales destinatarios de las ayudas son los perceptores de la Renta de Garantía de Ingresos (RGI) y los jóvenes.

El Gobierno vasco ha aprobado asimismo un Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación, con proyección hasta 2015, cuyos objetivos principales son la revitalización del crecimiento económico y la creación de empleo. El Plan, con una importante implicación de la empresa privada en su financiación, diseña una movilización de 8.946 millones de euros destinados a I+D+i en su plazo de vigencia. Las cinco áreas de intervención son el envejecimiento, la energía, el transporte y la movilidad, el mundo digital y la industria de la ciencia.

### *Presupuestos austeros*

El “Plan económico-financiero de Reequilibrio 2011-2013 de la Comunidad Autónoma de Euskadi”, acordado con la Administración General del Estado el 20 de julio de 2011, establece unos escenarios presupuestarios plurianuales que enmarcan los presupuestos anuales de Administración General de la CAE de 2012.

Los presupuestos generales de Euskadi para 2012 tienen tres grandes objetivos: la creación de empleo, garantizar los servicios y prestaciones sociales y asegurar la estabilidad presupuestaria y la consolidación fiscal. Se priorizan aquellas políticas que promueven la innovación, la formación y el refuerzo de los mecanismos de solidaridad que posibiliten la ayuda a la población más perjudicada por la crisis. El gasto social asciende a 7.598 millones de euros, lo que supone un 72,7% de total de los presupuestos, 3.450 euros por habitante.

Se trata de unos presupuestos austeros debido a la disminución de los ingresos no financieros, un 1,3% menos que en el ejercicio 2011. La aportación de las Diputaciones Forales a los presupuestos cae un 2% y se sitúa por debajo del ejercicio 2006. Los presupuestos asumen un objetivo de estabilidad del 1,3% del PIB e inciden en la contención de los gastos de personal, para lo que se toman medidas de gestión y organizativas, y se fijan criterios restrictivos, mecanismos de control y procedimientos para la gestión de la cobertura de puestos, sustituciones y contratación temporal. No se incrementa la plantilla presupuestaria con respecto al total agregado de las plazas existentes al 31 de diciembre de 2011.

Los funcionarios y empleados al servicios de las administraciones públicas del País vasco ven congelado, por segundo año consecutivo, su salario base, y se han comenzado a estudiar medidas específicas en materia de jornada y de flexibilidad en la adscripción de funciones.

#### *Ayudas recibidas dentro del Programa Marco Europeo de I + D*

La Comunidad Autónoma del País Vasco ha recibido 195 millones de euros en ayudas durante los cuatro primeros años de vigencia del séptimo Programa Marco Europeo de I+D (2007-2013), un instrumento para financiar la investigación y el desarrollo tecnológico. La cifra sitúa al País Vasco como una de las CCAA que más ingresos obtienen de la financiación europea en I+D. El dato resulta aún más significativo porque mientras Euskadi representa el 6,2% del PIB español, en los últimos cuatro años ha logrado de dicho programa el 16,16% de los ingresos de todo el país. Y se tiene en cuenta toda la UE, Euskadi significa el 0,54% de su PIB, mientras que ha logrado el 1,22% de todo lo adjudicado a los 27 países europeos.

Euskadi ha registrado 606 actuaciones de agentes vascos en proyectos del Programa Marco Europeo de I+D, de las que 134 han estado lideradas por los propios participantes de la Comunidad Autónoma. Las actividades que mejor comportamiento están experimentando son las de nanotecnologías, materiales y procesos (24%); las TIC (9,3%); energía (21%) y el transporte (20%).

#### **El traspaso de nuevas competencias a la Comunidad Autónoma del País Vasco**

En junio se firmó entre el Gobierno central y el Gobierno vasco el traspaso de un nuevo bloque de once competencias estatutarias; se trata del segundo traspaso de esta legislatura en la Comisión Mixta de Transferencias, que reúne a los Gobiernos central y vasco. Las transferencias, valoradas en conjunto en

33,2 millones de euros, suponen el traspaso a la Administración autónoma de 386 trabajadores. Todas las competencias se han puesto en marcha a partir del 1 de julio de 2011, salvo la transferencia de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que se recogen en los Presupuestos Generales para 2012.

Dentro de las competencias que ha recibido Euskadi cabe destacar el traspaso de 205 profesores de religión de infantil y primaria (más 10 sustitutos) y la asunción de los maestros y el personal sanitario de prisiones (49 trabajadores en conjunto). La valoración de la primera, que Euskadi es una de las últimas comunidades en recibir, se sitúa en 16,5 millones, mientras la segunda supone en total 9,5 millones.

### **La creación de Kutxabank**

Seis años después del primer intento, se fusionan las tres cajas vascas (BBK, Kutxa y Vital) y se crea Kutxa Bank, que se constituye en la empresa más importante de Euskadi (más de 8.300 empleados). La operación de concentración mediante la fórmula del Sistema Institucional de Protección (SIP) sitúa a la nueva entidad como la cuarta entre las cajas y la octava del conjunto del sistema financiero español por volumen de activos, con algo más de 74.000 millones de euros, según los datos de septiembre de 2011.

En el contexto del obligado proceso de reordenación que experimenta el sector de las cajas de ahorro el proyecto de integración-fusión de las tres cajas vascas se ha hecho realidad, tras anteriores intentos.

El nuevo Banco, fruto de la fusión de las tres cajas vascas, dirigido por Mario Fernández, cuenta con un nuevo Consejo de Administración, copado por el PNV y el PP. Se ha generado gran polémica por la exclusión del PSE y de *Bildu* del máximo órgano de la entidad y se le ha criticado por su excesiva politización. Los socialistas y *Bildu* atribuyen al máximo órgano del banco una escasa representatividad social y a muchos de sus consejeros un claro perfil político.

### **La crisis sanitaria entre la Comunidad del País Vasco y la Comunidad de la Rioja**

El Gobierno de La Rioja ordenó el día 9 de septiembre suspender la asistencia especializada a pacientes del sur de Álava en su Hospital de San Pedro. Aunque siguió atendiendo los casos urgentes o los que ya estaban siendo tratados, las cancelaciones afectaron a 400 pacientes, aunque según el Consejero de Sanidad del Gobierno vasco, la población vasca global afectada por la decisión asciende aproximadamente a 10.000 personas.

Tras varias semanas de infructuosas negociaciones para tratar de alcanzar un acuerdo para que se volviera a atender a los pacientes de la Rioja alavesa, en un primer momento el Consejero vasco de Sanidad, Rafael Bengoa, anunció que, si no se solucionaba la crisis sanitaria, Euskadi podría tomar medidas similares con las tres comunidades vecinas -Cantabria, Navarra y Castilla y León- a cu-

vos pacientes de zonas limítrofes atiende. Sin embargo, la pugna se ha limitado a ambas comunidades ante la seguridad que ofreció Euskadi de que no dejará de atender a los residentes en municipios limítrofes de Castilla y León, Cantabria y Navarra a los que atiende cada año.

Euskadi solicitó a la alta inspección del ministerio que mediara para que Logroño volviera a atender a los habitantes de la Rioja alavesa. El día 7 de diciembre se firmó el acuerdo por el que Logroño acepta levantar el veto a los pacientes vascos y el Gobierno de Vitoria pone más de su parte en forma de contraprestaciones sanitarias por las que Osakidetza atenderá cada año a 300 riojanos. Ambos servicios de salud trabajan para calcular los flujos de pacientes y su coste para comprobar si persiste un desequilibrio entre lo que aporta una comunidad y otra.

### Las vacaciones fiscales

En 2001 la Unión Europea consideró que las ayudas forales (*vacaciones fiscales*) que se concedieron de manera selectiva a ciertas firmas a través de rebajas y exenciones en el Impuesto de Sociedades, eran contrarias a la legislación comunitaria. Las *vacaciones fiscales* se otorgaron en 1993 y 1994 por parte de las instituciones forales mediante exenciones del Impuesto de Sociedades durante 10 años a las empresas nuevas si invertían más de 480.810 euros y creaban al menos 10 empleos.

El Tribunal de Primera instancia de la UE determinó contrarias al derecho comunitario las *vacaciones fiscales*. Aquella sentencia de 2006 sólo pudo ser recurrida a por cuestiones formales y no por su contenido. La Comisión Europea multó a las tres Diputaciones por el incumplimiento reiterado de la sentencia y les pidió que recuperaran con carácter inmediato la totalidad de las ayudas que el Tribunal había considerado ilegales. La UE reclama a las tres Diputaciones la recuperación de unos 576 millones de euros. Una decisión que ha sido discutida por las instituciones forales y cuyo incumplimiento ha acarreado dos multas de la UE. La primera de 45 millones de euros y la segunda será de 236.000 euros diarios, a partir de que la Corte de Luxemburgo confirme las sanciones.

En junio de este año, la Corte de Luxemburgo confirmó en una sentencia, que es firme, la ilegalidad de las denominadas *vacaciones fiscales*, como solicitaba la Comisión Europea (CE). La resolución zanja el debate sobre la legitimidad de las ayudas fiscales, pero abre un nuevo proceso judicial que determinará si las instituciones vascas deben pagar la multa de más de 45 millones de euros que ha propuesto Bruselas por no haber recuperado la totalidad de los incentivos que concedieron a las empresas.

El máximo Tribunal europeo no ha aceptado ninguno de los motivos invocados por las haciendas vascas para defender los incentivos. Estas alegaron que el ejecutivo comunitario alargó en exceso el procedimiento -declaró ilegales las ayudas en 2001, más de seis después de la primera denuncia presentada por La Rioja- y que su silencio durante este periodo permitió a las empresas acogerse a



la normativa que entonces estaba vigente en la “confianza legítima” de la legalidad de la misma.

La Corte concluye que si el proceso se demoró tanto fue porque las Diputaciones contribuyeron a ello “con su falta de colaboración y al no notificar las ayudas”. Según el Tribunal “cuando un Estado miembro se muestra reacio a aportar a la Comisión la información oportuna, no puede invocar la confianza legítima” de la regularidad de las ayudas”. El *lehendakari*, Patxi López, ha mostrado una actitud de apoyo a las Diputaciones en el intento de “minimizar” los efectos negativos de la sentencia y acudió a Bruselas al efecto de buscar una salida al conflicto.

### El entramado institucional vasco y sus duplicidades

El Gobierno reabrió el debate sobre la arquitectura institucional de la Comunidad Autónoma del País Vasco. En septiembre se planteó la creación de una comisión para analizar si el modelo confederal que hace tres décadas plasmaron el Estatuto y la Ley de Territorios Históricos (LTH), es decir el sistema de articulación del entramado institucional vasco, sigue siendo válido o si genera duplicidades o disfunciones. Se trata de un debate recurrente de la política vasca pero que ha vuelto a primera línea tras difundir el Gobierno las conclusiones del informe sobre duplicidades e ineficiencias en las Administraciones que le encargó el Parlamento. No cabe olvidar que la LTH de 1983 generó la mayor crisis del PNV, que concluyó en la escisión del partido y el nacimiento de EA.

El informe cuantifica por vez primera esas duplicidades, entendidas como los gastos de una Administración sin tener competencia para ello. Una vez identificadas las duplicidades, el 93% se concreta en cuatro de las tres políticas analizadas y se corresponden con el impulso económico, los servicios sociales, el empleo y la formación, y el transporte.

La polémica apunta directamente a la dialéctica entre el Ejecutivo y las Diputaciones, a las que el informe imputa la mitad de las duplicidades constatadas. El consenso político imprescindible en esta materia parece muy difícil, por la falta de confianza recíproca y porque los intereses de los partidos ligados a unas u otras instituciones son distintos.

### La eurorregión Euskadi/Aquitania

El presidente Patxi López y su homólogo aquitano, Alain Rousset, firmaron en diciembre la creación de la eurorregión vascofrancesa como nueva institución transfronteriza. La eurorregión estará regida por una asamblea de 20 miembros -10 por cada lado de la frontera-, tendrá sede en Hendaya y estará presidida los dos primeros años por Rousset. Su composición está abierta a la incorporación de territorios vecinos.

La figura jurídica del Derecho comunitario bajo la que se crea la eurorregión es la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT). La agrupación

Europea Aquitania-Euskadi integra 5,5 millones de habitantes, y aspira a facilitar la movilidad y las relaciones entre los ciudadanos y agentes de ambos lados de la frontera, así como influir en los órganos de decisión europeos.

## Disposiciones normativas

### *Leyes y normas con rango de Ley*

En la Comunidad Autónoma del País Vasco se han aprobado durante 2011 siete disposiciones con rango de Ley: seis leyes y un Real Decreto Legislativo.

*La Ley 1/2011, de 3 de febrero, de La Ley 1/2011, de 3 de febrero, de tercera modificación de la Ley sobre Prevención, Asistencia e Inserción en materia de Drogodependencias* (BOPV 29/11.02.2011). La nueva Ley aprobada por el Parlamento, además de abordar el tabaco, regula igualmente otras sustancias, legales e ilegales.

El objeto de la presente modificación es la reforma de la Ley 18/1998 del Parlamento Vasco en lo referente a las cuestiones relacionadas con el tabaco, para adaptarlas a las exigencias planteadas por Organización Mundial de la Salud, la Unión Europea y la legislación básica del Estado. Se regulan: a) las limitaciones de la publicidad y promoción del consumo de tabaco; b) las limitaciones del suministro y venta de tabaco; c) la limitación de los consumos de tabaco cuando afectan a terceros –en lugares cerrados abiertos al público y en presencia de personas menores de edad–; d) el régimen de infracciones y sanciones; e) medidas facilitadoras de la deshabituación tabáquica.

Como norma general, la Ley prohíbe fumar en todos los espacios cerrados de uso público. La reforma de ley aspira a proteger la salud de la ciudadanía en materia de prevención y control del tabaquismo, por medio de la protección frente al humo ambiental, especialmente en centros y lugares de trabajo y donde se encuentren personas menores de edad.

Contiene un nuevo régimen sancionador que intenta solventar las dificultades que plantea la Ley para la correcta articulación de esta materia, especialmente en cuestiones relacionadas con el tabaco.

*La Ley 2/2011, de 17 de marzo, de Caza* (BOPV 61/29.03.2011) pretende garantizar tanto la sostenibilidad de los recursos cinegéticos como la protección del resto de la fauna silvestre. La Ley pretende establecer un marco normativo propio en materia de caza, adecuado a las características físicas del País Vasco (un territorio densamente poblado y con zonas rurales muy humanizadas, donde es imprescindible una gestión cinegética adecuada). Por otro lado, se ha tenido en cuenta el hecho de que son las instituciones forales las que ostentan, en virtud del art. 7 b) 3. de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, las competencias de desarrollo y ejecu-

ción de normas de las instituciones comunes en esta materia. La Ley quiere ser un instrumento adecuado para que las instituciones forales puedan desarrollar políticas propias, objetivo necesario a la vista de la diferente realidad, en cuanto a riqueza cinegética, de sus territorios, así como salvaguardar y desarrollar el arraigo social de la caza y la implicación de los cazadores en la gestión sostenible del medio natural.

La Ley se divide en una exposición de motivos, ocho títulos, una disposición adicional, una transitoria, una derogatoria y tres finales. El título I contiene una serie de disposiciones de carácter general sobre la definición de la caza, la propiedad de las piezas ocupadas o los requisitos para el ejercicio de la caza. Se aprecia el carácter mixto, de Derecho civil y administrativo, de las regulaciones cinegéticas. Se regula la necesidad de planificación de los recursos cinegéticos.

El título II clasifica las especies cinegéticas en dos grupos, de caza mayor y menor e insiste en que sólo podrán cazarse las especies que se declaren cinegéticas, en normas de carácter permanente y no, por tanto, en las órdenes forales de vedas, que sólo podrán limitar el listado de especies cinegéticas, y no ampliarlo.

En el título III divide el territorio en dos categorías: los terrenos cinegéticos y los no cinegéticos. Junto a ellos, se prevén unos terrenos de régimen cinegético especial, que tendrán su propia regulación. Los terrenos cinegéticos serán los terrenos de aprovechamiento común, las zonas de caza controlada, los cotos de caza, las zonas de adiestramiento de perros de caza y las zonas de actividades cinegéticas. Las zonas de caza controlada tienen una regulación similar a la de los cotos de caza. Una de las novedades de la Ley consiste en que las zonas de caza controladas se adaptan en su regulación a la que ya estaba siendo la práctica en los Territorios Históricos en que se han implantado.

El título IV regula la ordenación y gestión de la caza, y establece una estructura y contenido mínimo para las órdenes forales de vedas.

El título V regula el ejercicio de la caza. Se ordenan las prohibiciones de forma sistemática.

Los títulos VI y VII tratan de las granjas cinegéticas, el transporte y la comercialización; y de la seguridad y responsabilidad civil.

El título VIII recoge lo relativo a la vigilancia, infracciones y sanciones, y reparación del daño. Respecto a la vigilancia, se ha intentado dotar a las personas empleadas como vigilantes privados del mayor número de atribuciones posible, para que puedan cumplir con una tarea que realizan normalmente con escaso apoyo de las fuerzas de seguridad y frecuentemente en condiciones difíciles.

Uno de los aspectos más polémicos de la nueva legislación han sido las distancias de seguridad, porque se han cambiado con respecto a los documentos previos al dictamen de la ponencia de la Ley. Se mantiene la distancia de 200 metros sobre zonas urbanas, de 20 metros en bidegorris y senderos y de 50 metros en vías férreas y caminos de uso público, pero se ha reducido de 150 a 100 metros para el caso de edificios aislados.

La *Ley 3/2011, de 13 de octubre, sobre Lanbide-Servicio Vasco de Empleo* (BOPV 207/02.11.2011) procede a la creación de *Lanbide-Servicio Vasco de Empleo* con la naturaleza de organismo autónomo administrativo. *Lanbide* tiene como finalidad contribuir al pleno desarrollo del derecho al empleo, estable y de calidad, y favorecer la configuración de un mercado de trabajo que contribuya de forma eficiente a garantizar la empleabilidad de las personas trabajadoras, y a cubrir las necesidades de personal adaptado a los requerimientos de las empresas, así como a favorecer la cohesión social y territorial, a través de la gestión de las políticas de empleo y de ejecución de la legislación laboral que le sean encomendadas.

El personal del organismo autónomo se regirá por la normativa reguladora del personal al servicio de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco. El procedimiento de acceso será el mismo que se aplique al resto de los empleados públicos de la Comunidad Autónoma del País Vasco y garantizará los principios de publicidad, de igualdad, de mérito, y de capacidad. Los puestos de trabajo de *Lanbide-Servicio Vasco de Empleo* serán desempeñados por personal de las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco, según la naturaleza de las funciones asignadas a cada puesto de trabajo.

La *Ley 4/2011, de 24 de noviembre, de modificación de la Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social* (BOPV 233/12.12.2011). La Ley introduce un cambio en el modelo de gestión; se asume por el Gobierno vasco, a través de *Lanbide-Servicio Vasco de Empleo*, el ejercicio de las competencias relacionadas con la tramitación y resolución de las prestaciones económicas de derecho (la renta de garantía de ingresos y la prestación complementaria de vivienda), así como la elaboración, propuesta, negociación, suscripción y seguimiento de los convenios de inclusión. El nuevo modelo de gestión pretende posibilitar el acceso al mercado de trabajo de las personas que se encuentren más alejadas del mercado de trabajo, así como rentabilizar el empleo y facilitar la progresión hacia mejores empleos, mediante estrategias globales de aprendizaje permanente.

En relación a los requisitos de acceso a la renta de garantías de ingresos y al complemento de vivienda, hasta finales de 2011, los solicitantes debían acreditar que llevaban un año empadronados en Euskadi. A partir de enero de 2012, se exige un año de empadronamiento más cinco de cotización en la Seguridad Social en cualquier lugar de España; en su defecto, deberán acreditarse tres años de empadronamiento.

En virtud de la Ley el control de los expedientes y del cumplimiento de los requisitos y de las obligaciones que conllevan las ayudas sociales se hará cada tres meses. Los perceptores estarán obligados a aceptar el trabajo que los orientadores de *Lanbide* consideren adecuado para el receptor. Mientras no encuentren trabajo, deberán realizar cursos de formación y tareas de apoyo a instituciones y asociaciones.

La Ley ha sido recibida con muchas reticencias por la oposición al considerar

que la reforma perjudicará la situación de los inmigrantes porque el tiempo de empadronamiento necesario para percibir la renta se eleva de un año a tres años.

La *Ley 5/2011, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco* (BOPV 245/28.12.2011). Esta Ley reconoce al consejero o consejera del departamento competente en materia de hacienda la facultad para proponer el establecimiento de tasas o precios públicos, así como su actualización; incorpora la posibilidad de concretar mediante norma reglamentaria las cuantías exigibles para cada tasa cuando se autorice por ley, y se establece que a través de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco se pueda modificar la regulación de las tasas y precios públicos.

La Ley modifica la tasa referida al Boletín Oficial del País Vasco así como la tasa por expedición de títulos académicos. Se suprimen algunas tasas como la tasa por expedición del Diploma de Mediador de Seguros Titulado, la tasa por entrega de material informático y de documentos de control y seguimiento relativos a residuos peligrosos, la tasa por autorización de grandes establecimientos comerciales. También se modifica la tarifa de la tasa por la obtención de la licencia de fabricación de productos sanitarios a medida.

Se regula una nueva tasa por la prestación de servicios de rastreo, rescate o salvamento, ante determinadas actividades recreativas y deportivas que comportan un evidente riesgo; asimismo se regula una nueva tasa por la concesión y la utilización de la etiqueta ecológica europea.

La *Ley 6/2011, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2012* (BOPV 247/30.12.2011). La principal novedad legislativa es la inclusión, por primera vez, de las cuentas de Fundaciones y Consorcios dentro de la Ley. Asimismo, cabe destacar el crecimiento cero de las plantillas, la congelación salarial y la mejora en la gestión de las tesorerías.

El estado de gastos del presupuesto de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi asciende en cuanto a los créditos de pago a la cantidad total de 10.449.167.000 euros y en cuanto a los créditos de compromiso a la cantidad total de 1.449.241.745 euros. La Ley congela las retribuciones anuales del personal al servicio de la Administración General de la Comunidad Autónoma, organismos autónomos, entes públicos de derecho privado y consorcios del sector público de la Comunidad Autónoma no sujeto a régimen laboral.

Las aportaciones de las diputaciones forales al sostenimiento de los créditos consignados en el presupuesto de la Administración de la Comunidad Autónoma ascenderán a 8.495.680.208 euros.

*Decreto Legislativo 1/2011, de 24 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen presupuesta-*

*rio de Euskadi y se regula el régimen presupuestario aplicable a las Fundaciones y Consorcios del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi (BOPV 122/28.06.2011). Este texto refundido refunde el texto aprobado por el Decreto Legislativo 1/1994 y las reformas en él operadas por las leyes presupuestarias de 1996, 1997, 2005, 2006 y la Ley 12/2007, de 16 de noviembre, sobre modificación de los arts. 125 y 126 del Decreto Legislativo 1/1994, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de disposiciones legales vigentes sobre régimen presupuestario de la Comunidad Autónoma.*

Asimismo el Texto Refundido incluye los presupuestos de las fundaciones, sociedades y consorcios del sector público en el régimen presupuestario de la CAPV.

### *Decretos*

En 2011 se han aprobado 276 Decretos, entre los cuales cabe destacar los Decretos relativos a la estructura orgánica y funcional de la Administración de la Comunidad autónoma del País Vasco, así como los relativos a los acuerdos de la Comisión Mixta de Transferencias.

En cuanto a la organización administrativa, se han aprobado los siguientes decretos: el Decreto 276/2011, de 27 de diciembre, de modificación de la estructura del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales; el Decreto 237/2011, de 22 de noviembre, por el que se regula la composición, organización y funcionamiento de la Comisión Interdepartamental de Publicidad Institucional; el Decreto 175/2011, de 26 julio, de segunda modificación del Decreto por el que se establece la estructura orgánica y funcional de la Presidencia del Gobierno-Lehendakaritza; el Decreto 45/2011, de 22 de marzo, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Cultura; el Decreto 43/2011, de 22 de marzo, de modificación del Decreto de estructura orgánica y funcional del Departamento de Sanidad y Consumo; el Decreto 42/2011, de 22 de marzo, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales; el Decreto 39/2011, de 22 marzo, de modificación del Decreto por el que se establece la estructura orgánica y funcional de la Presidencia del Gobierno-Lehendakaritza.

En relación a la creación o modificación de órganos de participación y consultivos, cabe destacar el Decreto 1/2011, de 11 de enero, de modificación del Decreto 31/2009, de 10 de febrero, de creación y regulación del Consejo Consultivo de Educación en Derechos Humanos y por la Paz; el Decreto 264/2011, de 13 de diciembre, por el que se crea el Observatorio Vasco de la Violencia Machista contra las Mujeres; el Decreto 225/2011, de 26 de octubre, del Observatorio Vasco de Servicios Sociales; el Decreto 59/2011, de 12 de julio, de estructura y organización de *Kontsumobide*-Instituto Vasco de Consumo; el Decreto 169/2011, de 19 de julio, de modificación del Decreto del Consejo Asesor de Política Territorial del Gobierno vasco; el Decreto 69/2011, de 5 de abril, del Consejo Vasco de Atención Sociosanitaria; el Decreto 2/2011, de 18 de enero, de modificación del Decreto por el que se crea el Consejo Vasco de Investigación y el Decreto 1/2011, de 11 de enero, de modificación del Decreto 31/2009, de 10

de febrero, de creación y regulación del Consejo Consultivo de Educación en Derechos Humanos y por la Paz.

En materia de Registros administrativos y creación de observatorios se han dictado: el Decreto 203/2011, de 27 de septiembre, del Registro General de Explotaciones Agrarias de la Comunidad Autónoma del País Vasco; el Decreto 93/2011, de 10 de mayo, por el que se crea y regula el Registro de Entidades de Control y de Certificación de Productos Agrarios y Alimentarios de la Comunidad Autónoma del País Vasco; el Decreto de 21 de junio, por el que se aprueba el reglamento de organización y funcionamiento del Registro de Museos y Colecciones de Euskadi y se regula el reconocimiento como “Museo de Euskadi” o “Colección de Euskadi” y el Decreto 351/2010, de 28 de diciembre, por el que se crea el Registro de Universidades, Centros y Enseñanzas Universitarias de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

En materia de educación universitaria se han aprobado los siguientes Decretos: el Decreto 79/2011, de 19 de abril, por el que se regula el acceso a las enseñanzas universitarias oficiales de Grado en la Comunidad Autónoma del País Vasco; el Decreto 228/2011, de 8 de noviembre, por el que se aprueban los criterios a utilizar por *Unibasq* -Agencia de Evaluación de la Calidad y Acreditación del Sistema Universitario Vasco- en la evaluación y acreditación del personal docente e investigador contratado de la Universidad del País Vasco y del profesorado de las Universidades privadas de acuerdo con lo establecido en la Ley 3/2004, de 25 de febrero, del Sistema Universitario Vasco; el Decreto 64/2011, de 29 de marzo, por el que se modifica el Decreto sobre complementos retributivos adicionales del personal docente e investigador de la Universidad del País Vasco / *Euskal Herriko Unibertsitatea* y el Decreto 17/2011, de 15 de febrero, por el que se aprueban los estatutos de la Universidad del País Vasco / *Euskal Herriko Unibertsitatea*.

En educación no universitaria se han aprobado los siguientes Decretos: el Decreto 102/2011, de 31 de mayo, por el que se crea el Instituto de Formación Profesional a Distancia de la Comunidad Autónoma del País Vasco; el Decreto 190/2011, de 30 de agosto, por el que se establecen criterios para determinar los perfiles lingüísticos y las fechas de preceptividad en los puestos de trabajo docentes de Formación Profesional. Asimismo se han aprobado diversos Decretos por el que se establecen los currículos correspondientes a diversos títulos de Técnico Superior.

En materia de política social se han aprobado: el Decreto 4/2011, de 18 de enero, de las ayudas de emergencia social, el Decreto 29/2011, de 1 de marzo, sobre los mecanismos de coordinación de la atención a las víctimas de la violencia de género en la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi; el Decreto 230/2011, de 8 de noviembre, por el que se aprueba el instrumento para la valoración de la gravedad de las situaciones de riesgo en los servicios sociales municipales y territoriales de atención y protección a la infancia y adolescencia en la Comunidad Autónoma del País Vasco (BALORA); el Decreto 239/2011, de 22 de noviembre, de modificación del Decreto regulador de los puntos de encuentro familiar por derivación judicial en la Comunidad

Autónoma del País Vasco y el Decreto 144/2011, de 28 de junio, del servicio público de teleasistencia.

En materia de vivienda, se ha aprobado el Decreto 240/2011, de 22 de noviembre, por el que se regula la certificación de la eficiencia energética de los edificios de nueva construcción.

En Sanidad, se han aprobado: el Decreto 66/2011, de 29 de marzo, del Sistema de Información sobre Cáncer de la Comunidad Autónoma del País Vasco; el Decreto 67/2011, de 29 de marzo, sobre integración de personal funcionario y laboral en la condición de personal estatutario de Osakidetza-Servicio vasco de salud y el Decreto 153/2011, de 5 de julio, sobre Sistema de Información de Profesionales Sanitarios.

En materia de trabajo se ha aprobado el Decreto 9/2011, de 25 de enero, del registro y depósito de convenios y acuerdos colectivos de trabajo del País Vasco.

En materia de policía se ha aprobado el Decreto 94/2011, de 17 de mayo, de cuarta modificación del Reglamento de provisión de puestos de trabajo de los funcionarios de los Cuerpos de Policía del País Vasco y el Decreto 71/2011, de 12 de abril, por el que se establecen medidas económicas vinculadas al reforzamiento de las condiciones de seguridad en la prestación del servicio por el personal funcionario de la Ertzaintza.

En materia ambiental se ha aprobado el Decreto 112/2011, de 7 de junio, por el que se aprueba el Código de Buenas Prácticas Agrarias aplicable a las zonas de la Comunidad Autónoma del País Vasco no declaradas como vulnerables a la contaminación de las aguas por los nitratos procedentes de la actividad agraria.

Finalmente es preciso aludir a los Decretos por los que se aprueban los acuerdos de la Comisión de Transferencias. En este sentido es preciso citar los siguientes Decretos: el Decreto 133/2011, de 28 de junio, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias en materia de enseñanza no universitaria (profesorado de religión); el Decreto 134/2011, de 28 de junio, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias en materia de enseñanza no universitaria (maestros de instituciones penitenciarias); el Decreto 135/2011, de 28 de junio, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias en materia de enseñanza (homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros en enseñanzas no universitarias); el Decreto 136/2011, de 28 de junio, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias en materia de enseñanzas náutico-deportivas y subacuático-deportivas, así como de traspaso de funciones y servicios en materia de buceo profesional a la Comunidad Autónoma del País Vasco; el Decreto 137/2011, de 28 de junio, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias en materia de transporte marítimo; el Decreto 138/2011, de 28 de junio, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias en materia de función pública inspectora de la inspección de trabajo y seguridad social; el Decreto 139/2011, de 28 de junio, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias sobre ampliación de las funciones y servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco por el Real Decreto 812/1985, de 8 de mayo, en mate-



ria de expedientes de regulación de empleo; el Decreto 140/2011, de 28 de junio, por el que se aprueba el de la Comisión Mixta de Transferencias en materia de sanidad penitenciaria; el Decreto 141/2011, de 28 de junio, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias en materia de ejecución de la legislación sobre propiedad intelectual; el Decreto 142/2011, de 28 de junio, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias en materia de gestión de archivos de titularidad estatal; el Decreto 242/2011, de 22 de noviembre, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias en materia de turismo y el Decreto 243/2011, de 22 de noviembre, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias, de modificación de medios patrimoniales y personales adscritos a las funciones y servicios traspasados por la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de función pública inspectora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social por el Real Decreto 895/2011, de 24 de junio.

## Conflictos judiciales

### *Resoluciones del Tribunal Constitucional*

Cabe destacar tres resoluciones del TC que tienen una incidencia específica en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

*La STC 62/2011, de 5 de mayo* (BOE núm. 124, de 25 de mayo de 2011) que resuelve el recurso de amparo interpuesto contra la Sentencia de la Sala Especial del TS en relación a la anulación de los acuerdos de las Juntas Electorales de Zona de las provincias de Álava, Guipúzcoa, Vizcaya y de Miranda de Ebro (Burgos) y de las Juntas Electorales de la Comunidad Foral de Navarra de proclamación de las candidaturas presentadas por la coalición electoral *Bildu-Eusko Alkartasuna (EA)/Alternatiba Eraikitzen* a las elecciones municipales, a las Juntas Generales de los Territorios Históricos y al Parlamento Foral de Navarra a celebrarse el día 22 de mayo de 2011. La Sentencia cuenta con 5 votos particulares de los Magistrados Sr. Javier Delgado de Barrio, Sr. Ramón Rodríguez Arriba, Sr. Manuel Aragón Reyes, Sr. Francisco José Hernando Santiago, y Sr. Francisco Pérez de los Cobos Orihuela.

La queja de fondo se cifra en la lesión del derecho de los partidos integrantes de la coalición recurrente a participar en los asuntos públicos en defensa y para la promoción de ideas políticas y merecedoras de las garantías constitucionales debidas a los derechos fundamentales de las personas.

El TC sostiene que la apreciación de la causa prevista en el art. 44.4 LOREG precisa de la *acreditación judicial -razonable, suficiente y conforme a un proceso con todas las garantías- de un designio defraudador dirigido a la continuación de un partido ilegalizado y materializado a través de instrumentos subjetivos, organizativo-funcionales o financieros*, es decir, los tribunales han de acreditar que las candidaturas presentadas por la coalición referida responden a la finalidad de eludir los efectos de un pronunciamiento judicial de disolución de un partido, cuya continuidad se pretende.

El Alto Tribunal entiende que la supuesta continuidad legal y constitucionalmente proscrita entre un partido judicialmente disuelto y un partido político no ilegalizado que pretenda sucederle o unas candidaturas electorales que persigan asegurar su presencia en las instituciones democráticas sólo puede tenerse por debidamente acreditada si concurren “varias similitudes sustanciales” : a) *En primer lugar, la similitud sustancial de las estructuras, organización y funcionamiento;* b) *Además, la similitud sustancial de las personas que los componen, rigen, representan o administran las candidaturas;* c) *En tercer lugar, la similitud de la procedencia de los medios de financiación o materiales;* d) *Por último, se tendrá en cuenta cualesquiera otras circunstancias relevantes que, como su disposición a apoyar la violencia o el terrorismo permitan considerar dicha continuidad o sucesión.*

Según el TC, la sentencia impugnada en amparo ha fundado la anulación de las candidaturas presentadas por la coalición recurrente en un material probatorio del que ha deducido una voluntad defraudatoria del complejo ETA/Batasuna de la Sentencia de ilegalización de este partido político, propugnando una estrategia de convergencia con fuerzas de la izquierda abertzale que le permitiera articular una presencia electoral bajo la cobertura de partidos políticos legales; por otro lado, ha entendido que concurre la materialización de aquella voluntad en las candidaturas presentadas a los distintos procesos electorales por la coalición recurrente, quien habría llegado a un acuerdo con Batasuna para facilitar a través de aquellas candidaturas su presencia en las elecciones; y en tercer lugar, el TS ha sostenido la carencia de virtualidad de las manifestaciones de rechazo a la violencia terrorista.

El Alto Tribunal parte de la consideración de que en nuestro ordenamiento constitucional *cualquier proyecto es compatible con la Constitución, siempre y cuando no se defienda a través de una actividad que vulnere los principios democráticos o los derechos fundamentales.* Tras analizar la valoración de los hechos en la sentencia recurrida, el TC considera que los documentos aportados lo único que acreditan es la estrategia de la organización terrorista y del partido político ilegalizado, pero no la instrumentalización de la coalición electoral al servicio de dicha estrategia. Según el TC *los elementos objetivos utilizados por la Sala, conjuntamente considerados, no abonan en los términos constitucionalmente exigibles la idea de que esa pretensión se haya materializado.*

En consecuencia entiende que no existen elementos que acrediten la existencia de vínculos personales, de orden financiero o de apoyo material entre ETA y el partido ilegalizado Batasuna y la coalición recurrente; asimismo pone de relieve la insuficiente entidad probatoria de los indicios manejados por el TS para poder justificar el sacrificio de los derechos fundamentales de participación política en términos de igualdad y libre defensa y promoción de la propia ideología. En definitiva, el TC admite el amparo al entender *que la simple sospecha no puede constituirse en argumento jurídicamente aceptable para excluir a nadie del pleno ejercicio de su derecho fundamental de participación política.*

La mayoría de los votos particulares coinciden en señalar que el TC se ha extralimitado en sus funciones al analizar de nuevo las pruebas presentadas ante el TS para ver si se han producido o no los hechos controvertidos.

El Auto del TC 38/2011, de 11 de abril de 2011 se incardina en el recurso de amparo interpuesto por la Universidad del País Vasco en el que se interesaba la suspensión de la ejecución de la Sentencia dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS de 25 de marzo de 2009 que procedió a anular el protocolo para la atención de personas internas en centros penitenciarios adoptado por la mencionada Universidad. El TC desestima el recurso al entender que matricularse en la Universidad recurrente en amparo no es la única opción de la que disponen los internos en centros penitenciarios para cursar estudios a distancia, razón por la cual no se advierte la irreparabilidad del perjuicio que la ejecución de la Sentencia impugnada les pudiera ocasionar, pues no cabe admitir que el derecho a la educación comprenda el de configurar el modo en el que haya de ser prestado por los poderes públicos.

La STC 206/2011, de 19 de diciembre de 2011 resuelve el recurso de amparo promovido por la Universidad del País Vasco en relación con la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS que anuló un protocolo sobre atención a personas internas en centros penitenciarios. La Universidad recurrente considera que con la anulación del citado protocolo se habría infringido el derecho a la autonomía universitaria garantizada por el art. 27.10 CE.

El TC entiende que la potestad normativa de la universidad, en cuanto que sirve a la libertad académica, razón de ser de la autonomía universitaria, se integra en el contenido de *la autonomía universitaria como parte de la libertad de ordenación -también normativa- de los medios necesarios para la impartición de las enseñanzas superiores que la Universidad tiene legalmente encomendada*. Por ello, considera que la interpretación del art. 56.2 LOGP efectuada en la Sentencia impugnada es contraria al derecho a la autonomía universitaria reconocida por la Constitución al supeditar el ejercicio de uno de los contenidos de esa autonomía, la potestad normativa para la ordenación de la actividad docente, a la previa suscripción de un convenio interadministrativo.

## Resoluciones de otros Tribunales

### *Restricciones a la circulación*

Las Sentencias del TS de 11 de mayo de 2011 y de 27 de junio de 2011 desestiman sendos recursos de casación deducidos por el Gobierno vasco frente a las Sentencias del TS del País Vasco por las que se anulan los apartados de las Resoluciones del Departamento de Interior del País Vasco por los que se prohibía la circulación a vehículos de mas de 7.500 Kg de MMA en la Comunidad Autónoma Vasca desde las 22:00 h de los sábados o vísperas de festivos hasta las 22:00 h, de los domingos o festivos (para 2006 y 2007) y se creaban lo que se denominan “corredores” en los que se permitía la circulación de esta clase de vehículos durante los días y horas antedichos.

Para el TS, al igual que para el Gobierno de Cantabria (recurrente en instancia) las restricciones a la circulación por los supuestos corredores son de tal alcance que impiden considerarlos como tales. Dicha circunstancia, unida a la prohibición general de circular por todas las vías, permiten concluir al Tribu-

nal que dichas resoluciones establecen una prohibición general con pequeñas excepciones. Asimismo, sostiene que aún cuando aparentemente se trate de limitaciones o restricciones sobre determinados tramos o itinerarios concretos de algunas vías, dichas restricciones producen el efecto de limitar de forma general la circulación de una específica clase de vehículos por una determinada parte del territorio nacional.

### *Incentivos fiscales a la inversión*

La Comunidad de la Rioja interpuso ante el TSJ de la Comunidad Autónoma del País Vasco recurso contencioso-administrativo en impugnación de las Normas Forales de 1996 de Gipuzkoa, Álava y Vizcaya por las que se regulaba el Impuesto sobre Sociedades. El recurso fue estimado en parte y el Gobierno de Cantabria interpuso un recurso de casación ante el TS, que se resolvió en sentencia de 2 de junio de 2011. La parte recurrente considera que los incentivos fiscales reconocidos en las normas forales de cada uno de los Territorios Históricos del País Vasco constituyen inicialmente “ayudas de Estado”, en el sentido del art. 92 del TCE (actual art. 88 TFUE).

Asimismo, el recurrente entiende que dichas normas forales son contrarias al principio de solidaridad recogido en los arts. 2, 138.1 y 158 de la Constitución española y de la prohibición de establecer privilegios económicos o sociales entre CCAA.

El TS sostiene que el hecho de que algunos aspectos del régimen fiscal que establecen las normas forales puedan plantear dudas de compatibilidad con el Derecho europeo, no supone cuestionar las competencias normativas que ostentan las entidades representativas de los Territorios Históricos, sino que la esencia del problema es determinar si el ejercicio de dichas competencias ha podido producir un resultado discriminatorio que sea relevante desde la perspectiva del Derecho comunitario europeo.

El TS reconoce las singularidades tributarias de los Territorios Históricos derivadas del propio reconocimiento constitucional y entiende que dichas singularidades suponen una serie de consecuencias que han de ser tenidas en cuenta al enjuiciarlas. En primer lugar, la modulación del principio de reserva de Ley. Para el TS el principio de reserva de ley y de legalidad en materia tributaria, de por sí con alcance relativo, tiene una relatividad más específica y acusada con respecto a los Territorios Históricos. Esto es, *la exigencia de subordinación y de complementariedad del Reglamento con respecto a la Ley, no se exige en relación con las normas reglamentarias que dictan las Juntas Generales en los mismos términos que se establecen con carácter general para dicha clase de normas en el ámbito tributario*. El principio de reserva de Ley establecido en el art. 31.3 CE resulta matizado para los Territorios Forales en las materias que son de su competencia exclusiva.

Asimismo, el TS afirma que el deber básico de contribuir a los gastos públicos establecido en el art. 31.1 CE puede tener un tratamiento diferenciado en los Territorios Históricos, siempre que quede a salvo la igualdad básica de todos

los españoles y ello no suponga un trato fiscal realmente privilegiado. Para el TS *es precisamente la desigualdad tributaria derivada de los distintos sistemas en su conjunto -y no de un impuesto concreto- lo que las Leyes de Concierto y Convenio Económico tratan de controlar, previendo normas de armonización, entre las que destaca la exigencia de una presión efectiva global equivalente a la existente en el resto del Estado.*

El TS desestima el recurso de casación en relación a la impugnación general de las normas forales.

#### *Falta de cobertura legal de los Estatutos de la Federación Vasca de Fútbol*

La Sentencia de 11 mayo de 2011 del TSJ del País Vasco resuelve el recurso interpuesto por la Administración del Estado contra la resolución de 6 de junio de 2008 del Departamento de Cultura del Gobierno vasco por la que se acuerda la aprobación e inscripción en el Registro de Entidades Deportivas del País Vasco, de los Estatutos de la Federación Vasca de Fútbol por ser nulos de pleno derecho los arts. 10 y 13.1.a del Decreto 16/2006 del Gobierno vasco. La recurrente se cuestiona la falta de competencia del Gobierno vasco y de la Federación para determinar la representación internacional de una actividad deportiva federada.

La Sala reitera la respuesta que se ha venido dando en supuestos similares. Entiende que el Decreto del que trae causa la Resolución recurrida es un Decreto que desarrolla, en materia de federaciones deportivas la Ley 14/98. Esta Ley fue suspendida por un Auto del TC en lo que se refiere al primer inciso del art. 16.6 de la Ley 14/98, en el aspecto controvertido “vertiente exterior”, o internacional. Por ello la Sala estima que no existe en estos momentos norma con rango de Ley que posibilite el desarrollo reglamentario en éste aspecto. Tampoco comparte la Sala que pudiera regularse mediante una norma con rango reglamentario, aún en ausencia de norma con rango de Ley vigente, cuando precisamente la cuestión litigiosa se encuentra pendiente de resolución ante el TC, al existir un recurso de inconstitucionalidad contra la norma con rango de Ley, y cuando se trata de regular una materia en la que existe normativa estatal con rango de Ley. En consecuencia la Sala estima que procede declarar la nulidad de los preceptos del Decreto impugnados indirectamente, y de los directamente impugnados de los Estatutos, en lo referido al ámbito internacional a que se contrae el recurso.

#### *Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter estatal*

La sentencia del TSJ del País Vasco de 31 de mayo de 2011 resuelve el recurso contencioso-administrativo, promovido por el Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local del Territorio Histórico de Álava, contra la Orden de 30 de octubre de 2008, de la Consejera de Hacienda y Administración Pública, por la que se aprueban las bases generales que han de regir los procesos selectivos de acceso a la Escala de Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter estatal, en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

El Colegio recurrente pretendía la nulidad de pleno derecho de la Orden recurrida, al entender, entre otros motivos, que la Comunidad Autónoma del País Vasco, en ausencia de normas de desarrollo de la Disposición Adicional Segunda de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, carecía de competencia para convocar el proceso selectivo al no estar determinado previamente a qué concreto órgano, autonómico o foral a tenor del apartado segundo de la Disposición Adicional Tercera de la Ley, le corresponde la referida atribución.

El Tribunal entiende que no es necesario un desarrollo normativo previo para que las CCAA asuman las competencias previstas en la Disposición Adicional Segunda de la Ley 7/2007, de 12 de abril, siendo esta una norma de atribución competencial directa y autónoma que no requiere de la intermediación de otras para la plena eficacia de sus determinaciones. Para el Tribunal se trata de una competencia autonómica que, en el concreto y singular ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, puede ser ostentada también por las Instituciones Forales de los territorios históricos, siempre y cuando la normativa autonómica así lo prevea.

### Comisión Arbitral

En su primera decisión de 2011 (1/2011, de 13 de mayo de 2011), la Comisión Arbitral ha resuelto las cuestiones de competencia planteadas por las Diputaciones Forales de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, en relación con la Proposición de Ley de Apoyo a los Emprendedores y a la Pequeña Empresa del País Vasco. Correspondía a la Comisión determinar si la previsión de que *el Plan de Apoyo a Emprendedores y Pequeña Empresa* contenga medidas de carácter fiscal, en la medida en que su aprobación corresponde a las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma (más concretamente, al Parlamento vasco), es contraria a la distribución de competencias entre Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y Órganos Forales de sus Territorios Históricos. Y, en el caso de que se tratase de una competencia que corresponde a los Territorios Históricos, si resulta igualmente contrario a la distribución de competencias en el interior de la Comunidad Autónoma atribuir al Órgano de Coordinación Tributaria la función de proponer las ayudas fiscales que deban integrarse en el Plan de apoyo a emprendedores y pequeña empresa.

La Comisión señala que la competencia cuestionada en relación con la previsión contenida en el art. 12.3.a) de la Proposición de Ley de ayuda a los emprendedores y la pequeña empresa, relativa al establecimiento de medidas fiscales dirigidas a promover un marco económico que facilite la creación de empresas, no se adecua a la distribución de competencias entre Instituciones Comunes y Forales establecida en el Estatuto de Autonomía, por ser una competencia que corresponde a los Órganos Forales de los Territorios Históricos.

Asimismo, sostiene que la competencia cuestionada en relación con la previsión contenida en el art. 16.1 de la Proposición de Ley de ayuda a los emprendedores y la pequeña empresa, por el que se atribuye al Órgano de Coordinación

Tributaria la competencia para proponer las ayudas fiscales a establecer con aquel fin, no se adecua a la distribución de competencias entre Instituciones Comunes y Forales establecida en el Estatuto de Autonomía, por ser una competencia que corresponde a los Territorios Históricos.

En su segunda decisión de 2011 (8 de noviembre de 2011), la Comisión resuelve las cuestiones de competencia planteadas por las Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa en relación con el Proyecto de Ley de Cambio Climático.

Según las Diputaciones forales, el ejecutivo autonómico vasco, de forma indebida, por vía reglamentaria y al socaire del ejercicio de sus competencias medioambientales y de la adopción de medidas para reducir la emisión de gases de efecto invernadero (cuya fuente principal de reducción, como es bien sabido, son las masas forestales) pretende regular reglamentariamente actividades y materias que competen de forma exclusiva a los Territorios Históricos y sus Órganos Forales (la competencia en materia de montes, servicios forestales, conservación y mejora de los suelos agrícolas forestales, sanidad vegetal, administración de espacios naturales protegidos y defensa contra incendios, la reforestación).

Según la Administración autonómica, la Comunidad Autónoma del País Vasco ejerce una competencia que le corresponde, la de “protección del medio ambiente y ecología” que no desapodera a los Órganos Forales de los Territorios Históricos, sino que tiene incidencia en el ámbito competencial de estos, incidencia que se considera efecto inseparable de cualquier sistema de distribución de competencias mediante ámbitos materiales de gestión.

La primera cuestión que dilucida la Comisión Arbitral es la relativa a la extensión de la competencia de “medio ambiente y ecología” en la que se ha incardinado, sin alegación en contrario por las partes recurrentes, lo relativo al cambio climático, objeto del PLCC. La Comisión sostiene que el panorama competencial que resulta de las normas forales de los tres territorios históricos permite obtener una serie de conclusiones que pueden sintetizarse de la manera siguiente:

a) La atribución a las instituciones comunes de la CAPV de la formulación de un Plan de Cambio Climático que establezca objetivos, criterios, pautas y directrices generales a través de unas normas técnicas a cumplimentar por las Administraciones Públicas de la CAPV, incluidas los Órganos Forales de los Territorios Históricos, resulta en principio adecuado a la distribución competencial interna de la CAPV (art. 11.1.a) EAPV y el art. 6 LTH), sin que sea necesario modificar directa o indirectamente, por vía de una legislación sectorial, dicha LTH.

b) Para la Comisión no es lo mismo fijar a través de normas técnicas, objetivos, criterios, pautas y directrices en materia de cambio climático, que dictar medidas en relación a la gestión forestal, el mantenimiento o incremento de bosque autóctono, técnicas silvícolas u otros que ciertamente corresponden a los Órganos Forales de los Territorios Históricos, sin negar la necesaria coordinación en materia medio ambiental con el resto de las administraciones públi-

cas, coordinación que pasa, de acuerdo con el PLCC, por respetar los objetivos, criterios, pautas y directrices que éste establezca de forma reglamentaria en materia de reducción de gases de efecto invernadero del inventario de gases de la CAPV.

La Comisión Arbitral resuelve que las competencias cuestionadas no afectan a la distribución de competencias entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de los Territorios Históricos.

Finalmente cabe destacar el Acuerdo de 8 de noviembre de 2011, del Pleno de la Comisión Arbitral, en el incidente de levantamiento de suspensión de la tramitación ante el Parlamento Vasco del Proyecto de Ley de Cajas de Ahorro de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en la cuestión de competencia n.º 7/2011.

La Diputación Foral de Bizkaia promovió con fecha 5 de octubre de 2011 cuestión de competencia ante la Comisión Arbitral en relación con el art. 41 del Proyecto de Ley de Cajas de Ahorro. La Comisión se pregunta por la existencia o inexistencia de las circunstancias excepcionales del art. 51 Ley reguladora de la Comisión Arbitral en relación al levantamiento de la suspensión; se trata de circunstancias tasadas y resumibles en dos puntos centrales: “circunstancias de extraordinaria o urgente necesidad” y “atención a los intereses públicos en juego”.

La Mesa del Parlamento vasco solicita el levantamiento de la suspensión “en atención a la protección de los intereses públicos en juego y a fin de evitar los perjuicios que una dilación de dicha tramitación pudiera suponer para los mencionados intereses”.

La Comisión Arbitral entiende que no han quedado patentes las circunstancias extraordinarias esgrimidas por parte de la mesa del Parlamento vasco que justifiquen el levantamiento de la suspensión. En consecuencia, sostiene que no se justifican los intereses públicos en juego ni los perjuicios que produciría la paralización del Proyecto de Ley hasta que recaiga decisión sobre el fondo de la cuestión de competencia; para la Comisión *produce menos perjuicios en los intereses públicos en juego que la eventualidad de los que se originarían si,alzada la suspensión y finalizada su tramitación, entrase la Ley en vigor y, posteriormente, la Comisión Arbitral decidiese la estimación de la reivindicación competencial planteada por la Diputación Foral de Bizkaia, ya que, entonces, la Decisión no produciría “efectos directo” con respecto a la Ley aprobada.*

### Comisión Jurídica Asesora

La Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad Autónoma del País Vasco ha emitido 223 dictámenes e informes a lo largo del 2011:

- Anteproyectos de Ley: 14
- Proyectos de disposiciones reglamentarias: 26
- Revisión de oficio de los actos y disposiciones administrativas: 15



- Nulidad, interpretación y resolución de los contratos y concesiones administrativas: 6
- Reclamaciones sobre responsabilidad patrimonial cuando la cantidad reclamada sea igual o superior a 6.000 euros: 162

Entre ellos cabe destacar los 14 dictámenes emitidos en relación con las consultas sobre los siguientes anteproyectos:

- Anteproyecto de Ley 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.
- Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- Anteproyecto de Ley de la Autoridad Vasca de la Competencia.
- Anteproyecto de Ley de Cambio Climático.
- Anteproyecto de Ley de cuarta modificación de la Ley de Policía del País Vasco.
- Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres.
- Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley de Política Agraria y Alimentaria.
- Anteproyecto de Ley de entidades participadas o financiadas mayoritariamente por el sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
- Anteproyecto de Ley de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi.
- Anteproyecto de Ley de Cajas de Ahorro de Euskadi.
- Anteproyecto de Ley sobre Entidades de Previsión Social Voluntaria.
- Anteproyecto de Ley del Consejo de Relaciones Laborales.
- Anteproyecto de Ley Vasca de Juventud.
- Anteproyecto de Ley municipal de Euskadi.

## **El Tribunal Vasco de Cuentas Públicas**

En 2011 el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas ha publicado 17 informes. La gran mayoría informan sobre la gestión de distintos Municipios de la Comunidad Autónoma en años anteriores.

Cabe destacar las conclusiones del informe sobre la cuentas de la Administración General del País Vasco de 2009. En el apartado de cumplimiento de la legalidad, el órgano fiscalizador opina positivamente sobre el cumplimiento

de la normativa legal por parte de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, señalando determinadas salvedades. Entre estas salvedades, el Tribunal informa que los presupuestos y las cuentas anuales del Sector Público de la Comunidad Autónoma no incluyen los de sus fundaciones y consorcios a pesar de que forman parte de aquel, según dispone el art. 7.4 del Decreto Legislativo 1/1997.

En relación a la contratación administrativa, se han detectado, entre otros, incumplimientos de legalidad como la aprobación de modificados en dos contratos de obra que han incrementado los presupuestos inicialmente adjudicados en un 58% y 50%, lo que supone una transgresión de los principios licitatorios.

También se señala que el Consejo de Gobierno ha convalidado, de acuerdo con el procedimiento excepcional establecido en la normativa, gastos por contrataciones de obras, suministros y asistencias técnicas, 23,6 millones de euros, que previamente habían sido informadas negativamente por la Oficina de Control Económico, siendo los principales incumplimientos: el no observar los principios de publicidad y concurrencia. Asimismo, se constata que se han concedido un total de 12,2 millones de euros en subvenciones directas incumpliendo los requisitos de excepcionalidad y/o imposibilidad de convocatoria pública exigidos por la normativa vigente.

Otro de los informes que cabe destacar es el relativo a la fiscalización de la gestión económico-financiera de la Fundación Privada para el Centro Superior de Música del País Vasco correspondiente al ejercicio 2009. De dicho informe destaca la opinión del Tribunal en el sentido de que la Fundación ha incumplido la normativa legal que regula su actividad económico-financiera en el ejercicio 2009 y concreta en el propio informe esta opinión en diversos aspectos e incumplimientos. Así, en el área de personal, la Fundación no ha seguido los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad en la contratación de 5 trabajadores de administración y servicios y en la contratación de 47 profesores; las características de las actividades contratadas en 39 contratos mercantiles cuestionan la utilización de este tipo de contratos; la Fundación no ha autorizado la compatibilidad del personal docente que trabaja en otros entes, destacándose algunos casos concretos en el propio informe.

## **El Ararteko**

En 2011 se han presentado en el Parlamento Vasco el informe ordinario del año 2010 y tres informes extraordinarios: “La aplicación de la ley de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia en la CAPV”, “Infancias vulnerables” y “Diagnóstico de accesibilidad del sistema de transporte público en la CAPV”.

Por lo que se refiere al informe ordinario de 2010 presentado al Parlamento Vasco, cabe destacar los siguientes aspectos: se resalta la constitución de la Oficina de la Infancia y la Adolescencia, con el objetivo de sistematizar y proyectar mejor el trabajo que el Ararteko lleva a cabo en relación con las realidades y los derechos de niños, niñas y adolescentes. Por otro lado, las actuaciones relacio-

nadas con el servicio a la ciudadanía y el control de las administraciones durante 2010 susceptibles de cuantificación (consultas telefónicas, visitas, quejas y actuaciones de oficio) son 6.446, frente a las 6.213 del año 2009, lo que determina un incremento, en estos términos, de un 3,75%. Destacan las reclamaciones de contenido social y, por temas o áreas concretas, las quejas sobre tráfico, educación, y régimen jurídico, bienes y servicios de las administraciones públicas, áreas que incrementan su peso respecto al año precedente.

Durante el año 2010, se han resuelto 1.413 expedientes de queja, de ellos 773 corresponden al año 2010 y 640 a años pasados y la administración afectada ha enmendado la actuación que originó la reclamación en el 79,85% de los casos que se ha apreciado que había alguna actuación incorrecta.

La administración contra la que más reclamaciones se han dirigido en 2010 (el 42,07%), han sido los ayuntamientos de la Comunidad mientras que han descendido las quejas sobre actuaciones del Gobierno vasco (35,73%).

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos parlamentarios

Total Diputados: 75

Composición a 1-I-2011 y a 31-XII-2011

*Grupo Parlamentario Euzko Abertzaleak-Nacionalistas Vascos:* 30 escaños

*Grupo Parlamentario Socialistas Vascos-Euskal Sozialistak:* 25 escaños

*Grupo Parlamentario Popular Vasco-Euskal Talde Popularra:* 13 escaños

*Grupo Parlamentario Aralar:* 4 escaños

*Grupo Parlamentario Mixto:* Eusko Alkartasuna: 1 escaño

Esker Batua Berdeak: 1 escaño

UPyD: 1 escaño

### Mesa del Parlamento

Presidente/a: Quiroga Cia, Arantza (PP)

Vicepresidente/a primero/a: Roncal Azanza, Blanca (SV)

Vicepresidente/a segundo/a: Iturrate Ibarra, Iñigo (NV)

Secretario/a primero/a: Loza Aguirre, Jesús (SV)

Secretario/a segundo/a: Martínez Martínez de Lizarduy, Mikel (NV)

### Estructura del Gobierno

Número de Departamentos: 11

Presidente del Gobierno vasco y del Departamento de Presidencia: Patxi López Álvarez

*Departamento de Interior:* Rodolfo Ares Taboada

*Departamento de Educación, Universidades e Investigación:* Isabel Celáa Diéguez

*Departamento de Economía y Hacienda:* Carlos Aguirre Arana

*Departamento de Justicia y Administración Pública:* Idoia Mendia Cueva

*Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes:* Iñaki Arriola López

*Departamento de Industria, Innovación, Comercio y Turismo:* Bernabé Unda Barturen

*Departamento de Empleo y Asuntos Sociales:* Gemma Zabaleta Areta

*Departamento de Sanidad y Consumo:* Rafael Bengoa Rentería

*Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca:* Pilar Unzalu Pérez de Eulate

*Departamento de Cultura:* Blanca Urgell Lázaro

## Tipo de Gobierno

En minoría

*Grupo parlamentario y número de diputados que lo apoyan:* Grupo Parlamentario Socialistas Vascos-Euskal Sozialistak: 25 escaños.

## Actividad parlamentaria 2011

Proyectos de Ley: 17

Proyectos de Ley de presupuestos: 1

Proposiciones de Ley: 4

Proposiciones de Ley por iniciativa popular: 4

Decretos Legislativos: 1

Propuestas de resolución: 4

Interpelaciones: 94

Mociones consecuencia de interpelaciones: 39

Preguntas para respuesta oral en pleno: 235

Preguntas para respuesta oral en comisión: 23

Preguntas para respuesta escrita: 11901

Declaraciones institucionales: 17

Comunicaciones, documentos y planes del Gobierno: 1

Comparecencias en comisión a petición propia: 63

Comparecencias en comisión a petición de la comisión: 202

Convenios: 14

- Informe anual del Ararteko: 1
- Informes extraordinarios del Ararteko: 3
- Tribunal Vasco de Cuentas Públicas. Informes ordinarios: 17
- Tribunal Vasco de Cuentas Públicas. Informe anual (memoria): 1
- Tribunal Vasco de Cuentas Públicas. Programa anual de trabajo: 1
- Control de subsidiariedad de iniciativas comunitarias: 143
- Designaciones: 4
- Organización y Recursos Humanos: 9
- Acuerdos y comunicaciones de los órganos parlamentarios: 7

## Proyectos de Ley

1. De modificación de la Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social
2. De modificación de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco
3. 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
4. De la Autoridad Vasca de la Competencia
5. De cambio climático
6. Por la que se modifica la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y la Ley sobre creación de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer
7. Por la que se modifica el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, la Ley de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi y la Ley del Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, para la regulación de las entidades participadas o financiadas mayoritariamente por el sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi
8. De modificación de la Ley de política agraria y alimentaria
9. De cajas de ahorros de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
10. Sobre entidades de previsión social voluntaria
11. De Lan Harremanen Kontseilua / Consejo de Relaciones Laborales
12. Municipal de Euskadi
13. De cuarta modificación de la Ley de Policía del País Vasco
14. De ordenación del sistema de seguridad pública de Euskadi

15. De juventud
16. Del Consejo Económico y Social Vasco
17. De modificación de la Ley de Gestión de Emergencias

### **Proposiciones de Ley**

1. De modificación de la Ley 5/1982, de Creación del Ente Público Radio Televisión Vasca.
2. De modificación de la Ley 6/2003, de Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarías
3. Relativa a la armonización del impuesto sobre el patrimonio en los territorios históricos de la Comunidad Autónoma vasca
4. De modificación de la Ley 20/1997, de 4 de diciembre, para la Promoción de la Accesibilidad

### **Proposiciones de Ley por iniciativa popular**

1. Sobre regulación de la segunda actividad para los funcionarios y funcionarias de los cuerpos de policía del País Vasco
2. Relativa a las hipotecas concedidas por entidades financieras para la compra de inmuebles
3. De corresponsabilidad parental y relaciones familiares en casos de ruptura de la convivencia de los padres con hijos/as a su cargo o parejas sin hijos/as
4. De relaciones familiares de los hijos e hijas cuyos padres no conviven

### **Declaraciones institucionales**

1. Con motivo del asesinato de David Kato en Uganda
2. Con motivo del Día Mundial de las Enfermedades Raras
3. Con motivo del día internacional contra el racismo y la xenofobia
4. Sobre la defensa de la igualdad desde la perspectiva de los derechos humano
5. En solidaridad con el parlamentario Benjamín Atutxa Iza
6. Con motivo del cierre de las corresponsalías de Telecinco y Antena 3 en Vitoria-Gasteiz
7. De apoyo a la defensa de los derechos económicos, sociales, culturales, ambientales y de los pueblos indígenas en Guatemala

8. Sobre Consultas de Buena Fe en Guatemala
9. Con motivo del cierre de las corresponsalías de Telecinco y Antena 3 en Vitoria-Gasteiz
10. De solidaridad con los trabajadores y trabajadoras de Esmaltaciones San Ignacio
11. Ante el anuncio por parte de ETA del cese definitivo de su actividad armada
12. Ante la situación creada en la empresa Panda Security
13. En apoyo y solidaridad a Abdullah Demirbas, alcalde de Diyarbakir-Sur (Turquía)
14. Con motivo del Día Internacional contra la Violencia hacia las Mujeres
15. En relación con el Día Mundial del Sida
16. Sobre la situación de la empresa GAM General de Alquiler de Maquinaria
17. En defensa de la libertad de expresión en Turquía y por una solución civilizada al conflicto kurdo



# LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL

## JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL 2011

Marc Carrillo  
Hèctor López Bofill  
Aida Torres

### Consideraciones generales

La actividad jurisdiccional del TC durante el año 2011 en materias de relevancia para el análisis de las controversias competenciales entre el Estado y las CCAA se ha expresado en 47 sentencias. Tras la evidente ralentización del número de resoluciones generado en los últimos años –solo 13 sentencias en 2010– como consecuencia de la atención prestada a los recursos presentados contra el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 que concluyó con la STS 31/2010, la producción jurisdiccional del Tribunal ha experimentado un notable crecimiento.

Se trata de resoluciones por las que se resuelven 30 recursos de inconstitucionalidad, 8 conflictos positivos de competencia y 9 cuestiones de inconstitucionalidad en las que en todas ellas también se suscitan problemas relativos a la delimitación competencial. No obstante, cabe precisar que una parte importante de ellas se remiten a lo ya decidido en las SSTC 134/2011 y 157/2011, especialmente con respecto a la *Ley 18/2001, de 13 de diciembre, general de estabilidad presupuestaria*, cuyo juicio de constitucionalidad le ha otorgado un especial protagonismo este año.

El colegio de magistrados que a lo largo de este año ha decidido sobre las controversias competenciales es el mismo del año anterior, lo cual supone que sigue estando pendiente en el momento de redactar este informe (febrero de 2012) la renovación de los magistrados que debe proponer el Congreso de los Diputados y que desde noviembre de 2010 está constitucionalmente emplazado para llevarla a cabo.

Las cuestiones de orden competencial son, en lo esencial, las referidas al alcance de la legislación básica estatal, sin que al respecto se aprecien cambios de criterio. Lo mismo hay que consignar respecto de la doctrina aplicada en diversas sentencias referidas a la incidencia de la actividad subvencional sobre las competencias de las CCAA. Además de ello, es preciso retener algunas sentencias que examinan supuestos de alcance supraterritorial de las competencias autonómicas; las relativas a las competencias ejecutivas; o a la relación entre competencias y derechos fundamentales. También destaca una sobre los límites de las leyes de presupuestos; la potestad tributaria de las CCAA y, finalmente no es ocioso destacar los criterios expuestos en un voto particular sobre las com-

petencias en materia de urbanismo y las consideraciones sobre la regla de la supletoriedad en un sentido opuesto a las STC 61/1997.

Excepción hecha de las sentencias que tiene su origen en el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad, las restantes que se refieren a actuaciones de naturaleza conflictual entre el Estado y las CCAA, versan sobre leyes u otras disposiciones que datan de unas fechas de aprobación que oscilan entre 1997 (2) y 2007 (4), si bien la mayoría datan de 2000 (6) y 2001 (14). Por tanto, el tradicional retraso del TC en resolver los contenciosos competenciales se cifra este año en una media de 9 años.

La naturaleza del fallo emitido en las sentencias pronunciadas en las actuaciones conflictuales entre el Estado y las CCAA (en las sentencias que resuelven los recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia) han sido del siguiente tenor: en 6 ocasiones el Tribunal estima íntegramente las pretensiones del recurrente; por el contrario en 19 las rechaza plenamente; en 8, el fallo tiene un contenido mixto (estima parcialmente y rechaza el resto de las pretensiones). Además, dentro de esta última modalidad, aparecen otras variantes como es el caso de algunas otras sentencias en las que se declara extinguido parte del recurso por pérdida del objeto y en un caso, el Tribunal opta por una decisión interpretativa que afecta a parte de las pretensiones del recurrente. Y de las 47 sentencias registradas, en tres de ellas se acompañan votos particulares.

Finalmente, las materias competenciales que en las actuaciones conflictuales entre el Estado y las CCAA, han ocupado la actividad jurisdiccional del Tribunal han sido las siguientes: habida cuenta del protagonismo que ofrece la legislación sobre estabilidad presupuestaria, predominan la materia referida a la hacienda de las CCAA. Asimismo, destacan también otras de naturaleza económica como las relativas a: comercio, energía, agricultura, ganadería y aguas, además de algunas referidas a derechos fundamentales, elecciones, fundaciones.

## Consideraciones específicas

### *De orden procesal*

El retraso del Tribunal en pronunciarse sobre las contenciosos competenciales, provoca que en varias ocasiones tenga que pronunciarse sobre disposiciones que ya han sido derogadas. Además, en algunos casos también el cambio se ha producido en el bloque de la constitucionalidad, como consecuencia de la reforma del Estatuto de Autonomía. No se registran cambios significativos en la doctrina sobre el *ius superveniens* ya conocida, si bien es preciso distinguir en estos casos, cuando se trate de un recurso de inconstitucionalidad de los supuestos en los que se plantea una cuestión de inconstitucionalidad. En el primer caso, el marco de enjuiciamiento será el de las normas vigentes en el momento de dictar sentencia y que entraron en vigor con posterioridad a la admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad (STC 18/2011; STC 134/2011; 149/2011; STC 159/2011; STC 204/2011). Este criterio se aplica lógicamente también cuando lo que se ha modificado ha sido el Estatuto de Autonomía (STC 118/2011). El criterio es distinto en el segundo caso: así, por ejemplo, en la STC 4/2011, el

Tribunal recuerda que en este procedimiento constitucional iniciado a instancia de la jurisdicción ordinaria, la doctrina del *ius superveniens* no se aplica. Por tanto, el control de los preceptos que pudieren haber incurrido en un exceso competencial no ha de efectuarse con arreglo a las normas del bloque de la constitucionalidad vigentes en el momento de dictarse sentencia, sino de acuerdo con aquellas que lo son en el momento en el que fue planteada la cuestión. En el mismo sentido, cabe citar las SSTC 175 y 184/2011.

En relación a la legitimación activa de las CCAA para impugnar disposiciones ante la jurisdicción constitucional, el Tribunal reitera su doctrina más flexible establecida desde finales de la década de los años ochenta (STC 199/1987), por la que la esfera de interés de la Comunidad Autónoma que justifica su legitimación no se identifica solamente con la defensa de las competencias en el recurso de inconstitucionalidad, sino que depende también de un interés objetivo en la depuración del ordenamiento (STC 30/2011).

La STC 158/2011 aborda la cuestión de la delimitación del objeto del conflicto, que se plantea cuando se produce una incoherencia entre los preceptos que son objeto de discrepancia consignados en el requerimiento y aquellos que lo son en la formulación posterior de conflicto. En este sentido, el Tribunal excluye de su enjuiciamiento los preceptos que previamente no han sido incluidos en un requerimiento de incompetencia. Por el contrario admite pronunciarse en el caso opuesto, esto es, cuando el precepto objeto del conflicto fue invocado en el requerimiento, pero no se incluyó en el *petitum* de la demanda siempre que se trate de una omisión formal que puede ser subsanada.

### *De orden material*

#### *A) Las competencias sobre planificación de la actividad económica, las competencias sobre aprovechamientos hidráulicos y el alcance de lo básico*

Las competencias en materia económica y su relación con la legislación básica; las competencias en materia de aguas y la legislación básica y sus límites en relación a la legislación de desarrollo autonómica, sigue ocupando la atención del TC. Un primer grupo de sentencias encabezado por la STC 134/2011, ha tenido por objeto determinar el alcance de la autonomía política y financiera de las CCAA, a raíz de la aprobación por el Estado de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, así como la incidencia que tuvo la misma en la reforma de la Ley Orgánica de Financiación de las CCAA, llevada a cabo por la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Sin perjuicio de que la legislación que se acaba de citar haya sido modificada con posterioridad, la cuestión más relevante que se plantea en la STC 134/2011, es el alcance que deba tener el título competencial del art. 149.1.13 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para la determinación de las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica. Aunque, ciertamente, la posición que el TC ha sostenido en relación a la legislación de estabilidad presupuestaria, ya queda en un segundo plano tras el mandato constitucional que en el mismo sentido se ha incorporado en la reciente reforma del art. 135 de la Constitución, de 27 de

septiembre de 2011. En todo caso examinemos ahora el importante significado de la sentencia citada.

La misma trae causa del recurso planteado por el Parlamento de Cataluña contra la citada Ley 18/2001. La representación procesal del órgano legislativo catalán rechazaba que el principio de estabilidad presupuestaria que se impone al sector público deba entenderse en los términos que la ley prescribe, en la medida en que vulnera la autonomía política y financiera de la Generalidad de Cataluña, así como la autonomía local garantizada en los arts. 137 y 140 CE.

El Tribunal inicia su argumentación definiendo qué se entiende por estabilidad presupuestaria, concepto que lo concibe como una situación de equilibrio o de superávit computada en términos de capacidad de financiación, de acuerdo con la definición establecida en el sistema europeo de cuentas nacionales y regionales. La *ratio decidendi* del Tribunal se basa en rechazar las alegaciones del recurrente al afirmar que las leyes estatales recurridas y el establecimiento de un principio de estabilidad presupuestaria, encuentra claramente su cobertura en las competencias del Estado *ex art.* 149.1.13 y 149.1.14 CE, ambos referidos específicamente a las bases de la planificación general de la actividad económica y a la competencia estatal sobre la hacienda general del Estado. Así, la definición de “estabilidad presupuestaria” se configura como una orientación de política económica general que el Estado puede dictar de acuerdo con el título competencial 149.1.13 que le asiste. En este sentido, la autonomía política de las CCAA de los arts. 2 y 137 de la Constitución no es sino la capacidad de autogobierno, que se manifiesta, sobretudo, en la capacidad para elaborar sus propias políticas públicas en materias de su competencia, de modo que esa capacidad para establecer el plan de ingresos y gastos no se prescribe constitucionalmente con carácter absoluto, sino que admite la existencia de controles como por ejemplo los previstos en las dos leyes impugnadas por la Generalidad de Cataluña. Por tanto, el Estado cuenta con plena legitimidad, de acuerdo con lo prescrito en los arts. 149.1.13 y 156.1 CE en conexión con el art. 149.1.14, para establecer topes máximos en materias concretas a las CCAA en la elaboración de sus presupuestos. Esto es, que las medidas destinadas a procurar una disciplina presupuestaria tendente a la estabilidad son una manifestación explícita de la competencia exclusiva del Estado para la planificación general de la economía así como de la regulación de la hacienda pública.

Merece también prestar atención al criterio que emplea el TC en relación al papel que el art. 5 de la Ley Orgánica 5/2001, atribuye al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CCAA, cuando establece que tanto dicho Consejo como las CCAA en él representadas deberán respetar en todo caso el objetivo de estabilidad presupuestaria; y también cuando lo prevea en el art. 6 de la citada ley que, al regular dicho objetivo de estabilidad en el presupuesto, el citado Consejo determinará el objetivo de estabilidad correspondiente a cada una de las CCAA, y si en el plazo previsto por la ley no se alcanzase un acuerdo sobre los objetivos individuales de estabilidad, cada una de las CCAA estará obligada a elaborar y liquidar sus presupuestos en situación, al menos, de equilibrio presupuestario, según los términos establecidos por la Ley 18/2001. Pues bien, sobre estos aspectos el TC recuerda que la autonomía financiera de las CCAA se

desarrolla dentro del marco de la coordinación y la cooperación entre el Estado y las CCAA encauzado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, y éste es un mecanismo que se considera constitucionalmente adecuado para garantizar la efectividad del principio de estabilidad presupuestaria.

Todo lo dicho hasta ahora en cuanto a la legitimidad constitucional de los títulos competenciales argüidos a favor del Estado se traslada también a la obligación que corresponde a los entes locales para someterse al citado mandato de estabilidad en el presupuesto. Así entiende el TC que junto con los títulos competenciales ya invocados más el previsto en el art. 149.1.18 CE, el Estado dispone de la doble competencia para regular la hacienda general y para establecer las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas. Por todo ello la legislación impugnada en materia de estabilidad presupuestaria no conculca el sistema de distribución de competencias establecido en el bloque de la constitucionalidad.

En el mismo sentido que se ha expuesto hasta ahora y respecto de la misma legislación impugnada se pronuncian las sentencias posteriores siguientes: SSTC 157/2011, 185/2011, 186/2011, 187/2011, 188/2011, 189/2011, 195/2011, 196/2011, 197/2011, 198/2011, 199/2011 y 203/2011. De todas ellas, que versan sobre la misma cuestión competencial relativa al mandato de estabilidad presupuestaria, cabe también añadir que la STC 188/2011 se plantea la cuestión de la responsabilidad del Estado por incumplimiento del Derecho Europeo y su incidencia en el sistema interno de distribución de competencias. Y en este sentido afirma que la responsabilidad *ad extra* de la Administración estatal por incumplimiento del Derecho de la UE, no justifica la asunción de una competencia que no le corresponde, aunque tampoco le impide repercutir *ad intra* sobre las administraciones públicas autonómicas competentes la responsabilidad que en cada caso proceda. En consecuencia, es al Estado a quien corresponde no sólo establecer sistemas de coordinación y cooperación para garantizar el cumplimiento del derecho de la UE, sino también los sistemas de compensación interadministrativa de la responsabilidad financiera que pudiera generarse para el propio Estado, en el caso de que dicho incumplimiento sea generado por las instituciones autonómicas. En esta misma sentencia el Tribunal rechaza que la competencia exclusiva del Estado para establecer las bases de la planificación general de la economía, suponga una vulneración de la autonomía institucional o de autoorganización de las CCAA. Pues no hay duda, que dicha competencia *ex art.* 149.1.13 CE es susceptible de proyectarse sobre todos los sectores del poder público no solamente estatal sino también el autonómico y local.

En la STC 189/2011, ya citada como una de las diversas que se remiten a la 134/2011, el TC rechaza que a través de la legislación sobre estabilidad presupuestaria, el legislador estatal haya dictado una norma interpretativa en el sentido prescrito por la célebre STC 76/1983. Porque la inclusión en la Ley 18/2001, de definiciones sobre conceptos generales no supone que el legislador haya suplantado la posición del poder constituyente. Una cosa es que el legislador realice, que no es el caso, con pretensiones normativas de validez general, una interpretación genérica y abstracta del sistema de distribución de competencias, y otra muy distinta es que, en el ejercicio de las competencias que la Constitución

le atribuye para la ordenación general de la economía, dicho legislador proceda a establecer un objetivo de política económica general basado en la estabilidad presupuestaria.

Un segundo ámbito de controversias competenciales que han ocupado a la jurisdicción constitucional ha sido el régimen jurídico del agua. Una primera resolución de especial relevancia en la medida que concierne a una reforma estatutaria, es la contenida en la STC 30/2011, que resolvió un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura contra determinados preceptos de la Ley Orgánica 2/2007, de 29 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. La controversia principal se centró en lo que prescribía el art. 51 del citado Estatuto. De acuerdo con las alegaciones del Gobierno extremeño, la asunción de competencias sobre las aguas de la cuenca del Guadalquivir que transcurren en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía y que no afecten a otra Comunidad Autónoma, era contraria a la competencia exclusiva reservada al Estado por el art. 149.1.22 CE, en materia de aguas que discurren por el territorio de más de una Comunidad Autónoma y, en particular, opuesto al criterio sostenido por la jurisprudencia constitucional de cuenca hidrográfica natural como unidad de gestión.

El Tribunal parte de la base para resolver este conflicto de la doctrina establecida en la STC 227/1988, en la que se pronunció favorablemente sobre la constitucionalidad del principio de unidad de gestión de cuenca hidrográfica como criterio de delimitación territorial utilizado por la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas. A este respecto, declara que el art. 51 del Estatuto andaluz, al atribuir a la Comunidad Autónoma de Andalucía competencias exclusivas sobre aguas de la cuenca del Guadalquivir, siendo como es ésta una cuenca hidrográfica intercomunitaria, se separa de la previsión establecida en el art. 149.1.22 CE y del criterio que utiliza la Ley de Aguas para la concreción de la delimitación territorial. Todo lo cual conduce a un entendimiento de la gestión de la cuenca fluvial de forma fragmentada, cuando se trata de aguas pertenecientes a una misma cuenca hidrográfica intercomunitaria. El Tribunal concluye que esta es una opción inconstitucional argumentando al respecto que desde el punto de vista de la lógica de la gestión administrativa, no es razonable compartimentar el régimen jurídico y la administración de cada curso fluvial y sus afluentes en atención a los confines o límites geográficos de cada Comunidad Autónoma, puesto que los aprovechamientos concedidos en un tramo pueden impedir o menoscabar las facultades de utilización en otros tramos inferiores o superiores al curso fluvial. Vemos pues aquí que el Tribunal fundamenta lo esencial de su criterio, en la no razonabilidad de la técnica de gestión que se deriva del precepto estatutario andaluz.

Pero hay un argumento de mayor relieve jurídico para rechazar la norma estatutaria cuestionada, y es el relativo a la aptitud formal de un Estatuto de Autonomía para ser él la norma que concrete el criterio territorial empleado por el art. 149.1.22 CE. El Tribunal rechaza dicha aptitud porque la garantía de la unidad última del ordenamiento debe corresponder al Estado, pues de lo contrario esta padecería de manera irremisible -es decir la unidad del orde-

namiento- si los Estatutos de Autonomía fueran constitucionalmente capaces de imponer un criterio de delimitación competencial respecto de potestades y funciones que, como es el caso de las aguas que discurren por varias CCAA, han de proyectarse sobre una realidad física supracomunitaria. En la línea fijada en la STC 31/2010, esta interpretación devalúa al Estatuto como norma.

Merece también la atención el rechazo que al respecto establece la sentencia en relación con la interpretación conforme que proponía el abogado del Estado, en el sentido de considerar que, en realidad, las competencias exclusivas sobre la cuenca del Guadalquivir atribuidas en el art. 51 del Estatuto andaluz no eran exclusivas en su integridad sino una parte de ellas, esto es, las que se ejerciesen como tales en la parte de la cuenca del río que transcurre por el territorio andaluz.

Con referencia a la STC 30/2011, es preciso también citar la STC 32/2011, en la que se plantea una controversia competencial del mismo tenor que la anterior. En este caso se trataba del recurso de inconstitucionalidad interpuesto también por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura contra el art. 75.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León aprobado por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Se reproduce la doctrina sentada en la STC 30/2011, y la cuestión que se plantea es la misma. En síntesis, la previsión del Estatuto de Castilla y León al compartimentar el régimen jurídico y la administración de las aguas pertenecientes a una misma cuenca hidrográfica supracomunitaria, como es la del Duero, y no respetar el criterio de unidad de gestión de dicha cuenca, también vulnera el art. 149.1.22 CE.

Sin abandonar el ámbito material de la competencias sobre recursos hidráulicos, procede ahora prestar atención a la STC 110/2011, que resolvió un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Comunidad Autónoma de La Rioja contra la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. En la misma se plantean los límites de la confluencia de competencias sobre la cuenca hidrográfica en el ámbito del territorio autonómico de autogobierno y las competencias básicas del estado en materia de agua.

Para la Comunidad Autónoma recurrente los preceptos estatutarios impugnados referidos a derechos, competencias y gestión en materia de agua, exceden del contenido propio y característico de un Estatuto de un Estatuto de Autonomía, lo que supone una infracción del art. 147 de la CE, y más especialmente de los preceptos constitucionales que delimitan las competencias en materia de agua (arts. 132, 148.1.10 y 149.1.22 CE). El tema que es objeto principal del recurso, es la incorporación de derechos en la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma. En este punto el Tribunal se remite a lo expuesto en su jurisprudencia citando expresamente las SSTC 247/2007 (Estatuto de Valencia) y 31/2010 (Estatuto de Cataluña), aunque no hay que olvidar que en ambas no decía exactamente lo mismo acerca de la naturaleza jurídica de los derechos estatutarios ni tampoco parecía aclarar de forma indubitada, si eran principios que contienen mandatos a los poderes públicos o son derechos subjetivos. Ahora, en el caso de la STC 110/2011, en relación al alcance de los llamados derechos estatutarios, sostiene que son mandatos dirigidos a los poderes públicos autonó-

nicos, cuya legitimidad constitucional se ciñe a la circunstancia de que respeten el ámbito competencial asumido por la Comunidad Autónoma.

A partir de este argumento, en relación al examen concreto del art. 19.1 EAAR, el Tribunal rechaza los argumentos sostenidos por el recurrente ya que considera que es claro que el derecho estatutario contenido en dicho artículo tiene su anclaje en las competencias asumidas por el art. 72 del EAAR. No obstante, la cuestión más controvertida que se suscita en esta sentencia es la que trae causa de las alegaciones planteadas por el Consejo de Gobierno de la Rioja contra el art. 19.2 del EAAR, sobre el mandato a los poderes públicos aragoneses dirigido a fijar los “caudales mínimos apropiados” en las tareas de conservación y mejora de recursos hídricos, y contra el art. 19.3 EAAR. Un precepto que prescribe la obligación que corresponde a los poderes públicos de Aragón de “velar” para evitar transferencias de aguas de las cuencas hidrográficas de las que forma parte la Comunidad Autónoma. En relación a ello, el Tribunal opta por interpretar que el art. 19 del EAAR es respetuoso con la Constitución, dado que se refiere a los cursos de agua que transcurren íntegramente por el territorio de Aragón y, en lo que concierne a la cuenca del Ebro, la mencionada regulación no menoscaba la titularidad estatal. La razón se fundamenta en que la participación de la Comunidad Autónoma en la fijación de los caudales mínimos y el mandato dirigido a los poderes públicos aragoneses de “velar” para evitar transferencias de aguas, se ejercerá de acuerdo con lo que disponga el mencionado art. 149.1.22 CE. Además, -insiste el Tribunal- el informe preceptivo elaborado por la Comunidad Autónoma para realizar transferencias de agua no es vinculante para el Estado. En el mismo sentido interpretativo expuesto, el Tribunal rechaza que las competencias sobre aguas prescritas en el art. 72.1 EAAR, lesionen la competencias del Estado al respecto, porque no hay duda que el mencionado precepto se refiere a las aguas exclusivamente intracomunitarias. Y también resulta constitucional el art. 7.2 EAAR, relativo a las técnicas de colaboración entre la Comunidad Autónoma y el Estado, porque explicita que aquéllas se ejercerán en el marco de lo dispuesto en el art. 149.1.22 CE. Y en relación al apartado 3 del mismo precepto referido al informe que ha de emitir la Comunidad Autónoma, el Tribunal no encuentra motivo para el reproche de constitucionalidad, dado que no es vinculante para el Estado. Como tampoco lo observa en lo prescrito en la disposición adicional quinta EAAR., sobre planificación hidrológica y su concreción en la Resolución de las Cortes de Aragón de 30 de junio de 1992, para uso exclusivo de los aragoneses, puesto que el Tribunal, en una resolución de carácter interpretativo, admite la constitucionalidad de la regulación siempre que no se interprete la reserva de agua de 6550 hm. cúbicos como una imposición al legislador estatal. Todo lo cual no deja de resultar incoherente con la posición sostenida en las SSTC 30 y 32/2011.

En el ámbito material de la legislación básica estatal, cabe retener la STC 149/2011, referida a los recursos planteados contra la Ley 46/1999, de 13 de diciembre, de modificación de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas, así como del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, que regula el Texto refundido de la Ley de Aguas. La cuestión que aquí se planteaba por parte del Gobierno de Aragón que recurrió ambas leyes era el contrato de cesión de derechos de uso de agua. En el recurso se alegaba que la brevedad de los plazos previstos junto



con el carácter positivo del silencio vulneraba el art. 149.1.18 CE, relativo a las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, así como también impedía una garantía real y efectiva de los intereses medio ambientales. El TC rechaza ambos argumentos afirmando que el recurrente no cuestionaba la competencia para autorizar dichos contratos por parte del organismo de cuenca, el cual será un órgano estatal.

La siempre recurrente cuestión del alcance de la legislación básica estatal se aborda en la STC 140/2011, relativa a una controversia sobre comercio interior. Se trataba de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares contra determinados preceptos de la Ley del Estado 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales. A juicio de la Comunidad Autónoma, el establecimiento de un régimen especial de horarios comerciales para determinados establecimientos excede del ámbito de las competencias estatales *ex art.* 149.1.13 CE. El Tribunal recuerda que ésta es una materia que se incluye claramente en el ámbito del comercio interior, y admite que el principio de plena libertad de apertura de locales de comercio citados en la ley en cuanto a los días y horarios, se formula en unos términos que excluyen la intervención normativa de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, este dato no convierte a la norma básica estatal en inconstitucional. En la jurisprudencia constitucional consolidada al respecto (por todas, la STC 284/1993, FJ 4.c) se ha admitido que, por excepción, pueda ser calificada como norma básica *ex art.* 149.1.13 CE, una regulación estatal que establezca la libertad de los establecimientos comerciales y que, por tanto, no produce un vaciamiento de la competencia autonómica sobre un comercio interior. Asimismo, el Tribunal se remite a lo que se establece en la exposición de motivos de la Ley 1/2004 y admite que por la naturaleza de los productos que se venden, no se produce una vulneración de una competencia autonómica. Cabe resaltar aquí pues, que la definición de lo básico viene a depender de la naturaleza de los productos objeto de venta.

Siguiendo con el alcance de la legislación básica estatal, la STC 118/2011, se plantea la cuestión en el ámbito material relativo al régimen jurídico de las Cajas de Ahorros. Se trataba aquí de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Andalucía contra determinados preceptos de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero. Los preceptos impugnados modificaban diversos artículos de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de Regulación de las Normas Básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorro (LORCA). El Parlamento de Andalucía alegaba que estos preceptos excedían de la competencia básica estatal. Una buena parte de la argumentación aquí utilizada por el Tribunal pende de su doctrina establecida en la STC 49/1988. El Tribunal aclara que la utilización que el término “competencia exclusiva” para referirse a la competencia autonómica sobre regulación de la organización de las Cajas de Ahorro, no neutraliza el ejercicio de las competencias estatales en materia de Cajas de Ahorros que tengan su domicilio en Andalucía, en virtud de lo establecido en los arts. 149.1.11 y 149.1.13 CE. Así mismo indica que la expresión “en todo caso” que encabeza el listado de competencias autonómicas tiene un alcance meramente descriptivo. Por tanto, el Tribunal se acoge a lo ya dicho respecto de la reforma del Estatuto de Cataluña en la STC 31/2010 y la naturaleza jurídica de las llamadas submaterias.

Sobre el fondo de la cuestión planteada por el Parlamento andaluz el Tribunal rechaza una buena parte de sus pretensiones. El punto de partida es bien conocido: en primer lugar, reitera que el ámbito de lo básico incluye las determinaciones que aseguran un mínimo común normativo en el sector material de que se trate; y en segundo lugar reitera que la competencia básica estatal no puede producir un vaciamiento de las competencias autonómicas y por tanto que el marco básico relativo a la configuración de las Cajas de Ahorro, no puede concretarse de tal modo que conduzca de hecho a la uniformidad organizativa de las mencionadas entidades. A partir de estos argumentos de principio, el Tribunal, no obstante, rechaza las pretensiones del Parlamento recurrente de que la remisión que la ley hace a una eventual normativa de desarrollo se refiera únicamente a disposiciones estatales; según el Tribunal nada excluye que puedan ser autonómicas. Sin embargo no hay que olvidar que de acuerdo con la doctrina sentada en la STC 31/2010, sobre las competencias ejecutivas de las CCAA, estas nunca podrán desarrollar una ley estatal mediante un reglamento con efectos a ésta.

El Tribunal también rechaza que el establecimiento de un porcentaje máximo de representación de las administraciones públicas y corporaciones de Derecho Público, en los órganos de Gobierno de las Cajas de Ahorro, vacíe absolutamente de contenido las competencias autonómicas, ya que existe un margen para el legislador autonómico a que introduzca sus propias opciones al respecto. En todo caso es un principio básico estatal la exigencia de la debida profesionalización de la caja en tanto que medida para garantizar la autonomía de gestión. El Tribunal aplica la misma argumentación a la asignación de máximos y mínimos de representación en los órganos rectores de las Cajas de Ahorro para los grupos de impositores y empleados. Lo justifica desde una óptica democratizadora o participativa que debe presidir el funcionamiento de las cajas. También avala la legislación estatal en lo referente a la duración del ejercicio de los cargos de consejero general o vocal del Consejo de Administración y la fijación de un período para el nombramiento de estos cargos. Aunque sostiene que son contrarias al orden competencial las limitaciones referidas a la posibilidad de reelección y a la duración total del mandato, ya que el carácter democrático y representativo de los cargos sólo exige que periódicamente sean sometidos a un proceso de elección.

El Tribunal también avala el carácter básico de la irrevocabilidad del mandato, pero no así el establecimiento de un límite de edad. Por otra parte el Tribunal no ve reproches de constitucionalidad, en el silencio que la legislación estatal establece respecto de un reconocimiento explícito de la tutela financiera de las CCAA respecto a los acuerdos de colaboración entre las Cajas de Ahorro, por lo que aquélla no queda impedida. Y finalmente rechaza que pueda existir un régimen diferenciado respecto de las Cajas de Ahorro que hayan sido fundadas por la Iglesia Católica. Concretamente sostiene que no puede acogerse la argumentación del abogado del Estado en el sentido de entender justificado un régimen singular para las Cajas de Ahorro que fueron fundadas por la Iglesia Católica, lo que conduciría a que la tutela sobre las mismas únicamente debería corresponder al Estado. El argumento del Abogado del Estado se basaba en la necesidad de garantizar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado español. En el Acuerdo con el Estado Vaticano en materia de asuntos

jurídicos de 3 de enero de 1979, el Tribunal rechaza este argumento, sosteniendo que el Estado no puede ampararse como por principio en su competencia exclusiva sobre relaciones internacionales, *ex art.* 149.1.3 CE para extender su ámbito competencial a toda actividad que constituya desarrollo o ejecución de convenios y tratados internacionales. En consecuencia el Tribunal declara que ha de ser la Comunidad Autónoma la competente en materia de organización interna de las Cajas de Ahorro fundadas por la Iglesia Católica.

En el mismo sentido de la fundamentación expresada en esta STC 118/2011, es preciso registrar también otras que se remiten a ella, como es el caso de las SSTC 138/2011, 139/2011 y 151/2011, a la que a su vez se remite también la STC 160/2011, en estos dos últimos casos, con motivo del planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad.

El respeto al orden constitucional de la legislación básica del Estado y el alcance que ésta deba tener respecto de la legislación autonómica de desarrollo, se plantea en la STC 18/2011 en relación con el ámbito de las competencias compartidas en materia de energía. En esta resolución el Tribunal resuelve dos recursos de inconstitucionalidad acumulados, respecto de la Ley del Estado 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico y la Ley de Canarias 11/1997, de 2 de diciembre, de regulación del sector eléctrico. La sentencia estima parcialmente las pretensiones del Estado y alguna que otra de la Comunidad Autónoma. Para llegar a esta conclusión, el Tribunal traslada sus consideraciones sobre competencias en el sector petrolero expuestas en la STC 197/1996, al sector eléctrico que ahora enjuicia. El argumento principal del que parte es que dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general, tienen cobertura las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones de medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector, sin olvidar que la competencia estatal en cuanto a la planificación económica *ex art.* 149.1.13 CE —y en ello difiere de la relativa al régimen energético *ex art.* 149.1.25— no se agota en las bases, sino que comprende además la “coordinación” en tal materia, lo cual no excluye las competencias autonómicas, aún de mera ejecución, que deben ser respetadas. Todas estas circunstancias justifican que el Estado puede intervenir en la ordenación del sector eléctrico, tanto a través del título general del art. 149.1.13 CE como del específico del art. 149.1.25 CE. De acuerdo con este canon, el Tribunal entiende que cuando en el apartado 3 del art. 3 de la Ley 54/1997, se delimita un listado de competencias que “corresponde a las CCAA en el ámbito de sus respectivos Estatutos”, el Estado se ha excedido en el ejercicio de sus competencias, penetrando en el ámbito reservado por el bloque de la constitucionalidad a las CCAA, incurriendo en inconstitucionalidad.

Por el contrario, no formula reproche alguno de constitucionalidad a los preceptos impugnados por la Comunidad Autónoma de Canarias respecto de la Ley estatal que delimitan las facultades de planificación eléctrica ejercida por la Administración del Estado. El carácter básico de la planificación energética estatal tiene como finalidad asegurar, mediante la utilización de esta técnica, el correcto funcionamiento del sistema eléctrico estatal. Tampoco observa obje-

ciones del mismo tenor en las previsiones de la ley a la atribución que hace el Gobierno para adoptar medidas en situaciones de crisis, lo cual resulta justificado constitucionalmente, tanto por resultar un complemento necesario para preservar lo básico en materia energética (art. 149.1.25 CE) como para el desarrollo de la actividad económica del país (art. 149.1.13 CE).

La relación entre ley y reglamento para la concepción de lo básico basada en criterios finalistas, se plantea a raíz de la impugnación por Canarias del art. 12.1 de la Ley estatal, al entender que la remisión reglamentaria sobre aspectos de la regulación del sector eléctrico en territorios insulares y extra-peninsulares vulneraba tanto la reserva de ley formal relativa al desarrollo del derecho fundamental de la libertad de empresa como el art. 149.1.25, al desbordar, dicha remisión reglamentaria, el contenido de las bases que el sistema constitucional reconoce al Estado. El Tribunal rechaza esta argumentación, considerando que la reserva formal relativa a derechos fundamentales no impide la colaboración reglamentaria y, en este sentido, el art. 12.1 ha de considerarse materialmente básico, atendiendo además a la finalidad estratégica a la que responde.

La competencia del Estado para la coordinación de las actividades de coordinación de las actividades de distribución de la energía eléctrica previstas en el art. 39.3 de la Ley, tampoco son objeto de reproche alguno de constitucionalidad, pese a las pretensiones de la Comunidad Autónoma de Canarias en sentido contrario. El Tribunal recuerda que dentro de la competencia estatal se encuentra la de coordinación, sobre la que se apoya la referencia del artículo impugnado cuando determina que los criterios de regulación de la distribución de la energía, serán fijados por un órgano estatal (el Ministerio de Industria y Energía) “previo acuerdo con las CCAA afectadas”. En primer lugar, ello presupone el ejercicio de competencias ejecutivas por las CCAA; pero, además, y desde otra perspectiva, en una decisión de carácter interpretativo, el Tribunal rechaza la demanda de inconstitucionalidad formulada por Canarias, entendiendo que la referencia a ese acuerdo previo en ningún caso supone que la posición de las CCAA vincule al Estado. También descarta la queja relativa a la falta de carácter básico de la disposición transitoria impugnada, puesto que es necesario que el legislador estatal pueda prever la existencia de un régimen específico para la regulación de las actividades eléctricas en territorios insulares y extra-peninsulares.

Por su parte, el Estado cuestiona la regulación de la figura de los autoprodutores de electricidad por invasión de la legislación básica, una pretensión que es parcialmente atendida por el Tribunal porque altera el régimen básico, afectando a la configuración del régimen especial de producción eléctrica. También rechaza por incorrecta la técnica normativa utilizada por el legislador canario (art. 2.11) de reproducir parcialmente la norma básica estatal. Asimismo, juzga contradictoria con la legislación básica la calificación de la redes eléctricas establecida en la ley autonómica (art. 35.1) en función de la tensión que soporten; y en relación a los arts. 12.2 y 12.3 de la ley canaria, recuerda que el carácter preceptivo y vinculante de los informes emitidos por la Administración General del Estado, se funda en la competencia del Estado para el establecimiento de las bases y la coordinación de la planificación económica. Finalmente, reitera que la

regulación de un régimen económico único para todo el territorio estatal en el sector eléctrico tiene naturaleza básica, al ser necesaria esa regulación uniforme para calcular la retribución de los distintos operadores que realizan las diferentes actividades destinadas al suministro eléctrico y para repercutir los costes sobre los consumidores.

En el mismo sentido que la STC 18/2011, cabe citar la STC 148/2011, que resuelve el litigio competencial suscitado con respecto a la Ley de Castilla-La Mancha 6/1999, de 15 de abril, de protección de la calidad del suministro eléctrico.

Finalmente, en este apartado referido al alcance de las bases del Estado y en el ámbito de las formas de acceso a la función pública, la STC 175/2011, estima una cuestión de constitucionalidad planteada en relación con la Ley de Cantabria 7/1994, de 19 de mayo, de coordinación de policías locales. Esta disposición establece que “la falta de titulaciones exigidas en el art. 21 no supondrá ninguna variación para los Policías Locales nombrados antes de la presente Ley, pudiendo participar en un plazo de tres años desde la citada entrada en vigor en los concursos-oposición de promoción interna con dispensa de un grado del requisito de titulación, siempre que hayan superado o superen los cursos que a tal efecto imparta la escuela regional de Policía Local de Cantabria”. Tras el análisis del marco competencial que rige en la cuestión planteada, esto es, la competencia de materia de régimen local de la Comunidad Autónoma (art. 25.2 EACant); coordinación de las policías locales (art. 24.24 EACant); bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos (art. 149.1.18 CE) y seguridad pública (art. 149.1-29 CVE), el Tribunal concluye que la titulación se erige en requisito esencial de la promoción interna, elemento éste que forma parte del régimen estatutario de los funcionarios públicos (art. 148.1.18 CE). En consecuencia, las submaterias referidas a “promoción interna” y “titulación”, ostentan carácter básico, en la medida que forma parte del régimen estatutario de los funcionarios públicos /art. 149.1.18 CE.

#### B) *La legislación sobre financiación de las CCAA*

La STC 204/2011 examina la constitucionalidad de determinados preceptos de 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 CCAA de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía. El Tribunal desestimó en su integridad los motivos alegados en el recurso. Así, en relación con los que concernían a cuestiones de orden competencial, el primero de ellos se centró en alegación de los recurrentes de que la Ley lesionaba el principio dispositivo de las CCAA, puesto que su disposición adicional segunda, condicionaba indebidamente la aplicación del nuevo sistema de financiación a la aceptación por cada Comunidad Autónoma de la competencia de gestión de los servicios de asistencia sanitaria de la Seguridad Social. El Tribunal rechaza que ello sea así, puesto que del nuevo sistema se derivaban dos posibilidades para las CCAA: si la Comunidad Autónoma había recibido la transferencia de servicios y aceptaba el sistema de financiación, es claro que no se produce ninguna vulneración del

principio dispositivo (art. 147 CE), pues se vincula a la competencia estatutaria la correspondiente financiación. Y en la segunda, si la Comunidad Autónoma no había recibido la transferencia de servicios o no aceptaba el sistema de financiación, se regirá por el anterior, al que en su momento dio su conformidad, razón por la cual no se produjo ninguna lesión del principio dispositivo. En relación a éste último, otro de los motivos alegados por los recurrentes se fundamentó en que al no haberse respetado lo acordado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, el principio dispositivo quedó también vulnerado. El Tribunal lo rechaza, pues el hecho de que la ley se haya apartado de lo acordado en el Consejo no puede implicar una infracción en los términos que pretenden los recurrentes, incluso si dichos acuerdos tuviesen el mismo valor que los de las comisiones mixtas Gobierno-Comunidad Autónoma, conduciría a la intangibilidad de sus acuerdos.

Otro de los argumentos argüidos por los recurrentes fue que la Ley lesionaba el principio de suficiencia financiera contenido en el art. 156.1 CE, así como también el de lealtad institucional. El primero es rechazado ya que dicho precepto constitucional exige atender a todos los recursos a disposición de las CCAA, y no sólo a las transferencias garantizadas por el Estado o, como era en el caso enjuiciado, a las entregas a cuenta como modalidad de participación en los ingresos del Estado. Finalmente el Tribunal tampoco atiende al argumento invocado de que la Ley incurría en una doble infracción del art. 9.3 CE, por tratarse de una norma arbitraria, que además conculca el principio de seguridad jurídica. En relación con el principio de la interdicción de la arbitrariedad, considera que la eventual diferencia de financiación no tendría efectos discriminatorios, en primer lugar porque el término de comparación no tiene lugar entre CCAA con el mismo nivel competencial, sino entre CCAA –como era el caso– según hubiesen o no recibido las transferencias sanitarias; en segundo lugar, porque la disposición impugnada de la Ley encuentra su racionalidad en la lógica del nuevo modelo de financiación, que precisamente consiste en la incorporación de las competencias sanitarias al sistema de financiación antes denominado “común”. En cuanto a la presunta infracción del principio de lealtad constitucional, el TC rechaza también su invocación porque considera que el proyecto de ley presentado por el Gobierno respetaba escrupulosamente lo acordado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Y además fueron debatidas en el Parlamento y, en particular, en la Comisión General de las CCAA del Senado, órgano que precisamente pretende cumplir el objetivo de facilitar la participación de las CCAA en el proceso legislativo (art. 56 RS).

Sin abandonar el tema de la legislación básica estatal, la STC 158/2011, en un procedimiento de conflicto positivo de competencias, permite al Tribunal recordar el carácter materialmente básico de las competencias que corresponden al Estado en relación Real Decreto 324/2000 de 3 de marzo, por el que se establecen las normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas y también con relación al Real Decreto 3483/2000 de 29 de diciembre, por el que se modifica el primero citado. El Tribunal concluye que en este caso la regulación del Estado tiene carácter materialmente básico en cuanto define el sistema de explotación porcina, al consistir en el establecimiento de criterios de ordenación de estas explotaciones para todo el territorio del Estado. También el citado Real

Decreto cumple el requisito formal de norma básica, porque aun siendo una disposición reglamentaria, es admisible que con carácter excepcional el decreto pueda prever el contenido básico complementario al de la ley.

El Tribunal admite que el Estado puede establecer de acuerdo con el art. 149.1.13 CE normas básicas de ordenación del subsector del ganado porcino que limiten la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma. Ello sin perjuicio de que las CCAA puedan desarrollar políticas propias dentro de la ordenación del subsector realizada por el Estado. Merece, así mismo, subrayar que el Tribunal destaca que el Gobierno de Extremadura haya dictado el Decreto 158/1999 y que éste haya entrado en vigor con anterioridad al Real Decreto 324/2000, argumentando que tal anticipación no invalida el carácter básico de éste último, sino que la normativa autonómica deberá adaptarse a la normativa estatal. En el mismo sentido se pronuncia también la STC 207/2011 que se remite a los razonamientos expuestos en lo anterior.

### C) *Subvenciones y su incidencia en el ámbito competencial*

La actividad de fomento a través de las subvenciones sigue ocupando reiteradamente la atención del TC, especialmente los conflictos positivos de competencia que se examinan globalmente en este apartado. El primero es tratado en la STC 178/2011, y viene referido al planteado por la Generalidad de Cataluña contra la Orden TAS/893/2005, de 17 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones del área de servicios sociales, familia y discapacidad, del ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y del Instituto de Mayores y Servicios Sociales. La Generalidad alegó que tratándose de subvenciones en una materia como la relativa a Servicios Sociales, que ha sido asumida con carácter exclusivo por la Generalidad, los fondos correspondientes deberían haber sido territorializados entre todas las CCAA. El Tribunal estima parcialmente las pretensiones de la Generalidad, basándose en su reiterado *leading de* la STC 13/1992: esto es, cuando la Comunidad Autónoma ostenta una competencia exclusiva sobre una determinada materia y el Estado no invoca título competencial alguno, ya sea genérico o específico, la determinación del destino de los fondos solo puede hacerse de manera genérica o global, y en todo caso deben ser territorializados. En la medida en que la norma impugnada impone una gestión centralizada sin justificación alguna al respecto, resulta contraria a las competencias de la Generalidad.

La STC 159/2011 también se remite a la Doctrina establecida en la STC 13/1992. Se trata de un conflicto positivo de competencias promovido también por la Generalidad de Cataluña contra el Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, por el que se regula la cooperación del Estado a las inversiones de las entidades locales. Con carácter previo, es preciso subrayar las consideraciones que esta sentencia realiza con respecto a la figura de la inconstitucionalidad por omisión alegada por la Generalidad. El Tribunal –siguiendo a su doctrina al respecto– la rechaza, porque entiende que la inconstitucionalidad por omisión solo se produce cuando es la propia Constitución la que impone al legislador la necesidad

de dictar normas de desarrollo constitucional y el legislador no lo hace. En la medida en que en este caso no estamos ante un acto del Parlamento, sino del ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno, carece de encaje en un conflicto positivo de competencia la citada figura y por tanto el Tribunal desestima las pretensiones autonómicas.

Entrando ya en la cuestión relativa a la incidencia de la subvención en el sistema de distribución de competencias, el Tribunal además de la doctrina tradicional del año 1992 se remite a lo ya juzgado en la STC 109/1998, en la que afirma que la financiación que se canalice hacia el plan único de obras y servicios de Cataluña, debe guardar homogeneidad y equivalencia respecto a la que se encauce hacia los planes provinciales de obras y servicios en el resto de España, ya que la singularidad competencial de Cataluña solo se cifra en que el plan único de obras y servicios de Cataluña sustituye e integra a dichos planes provinciales. En segundo lugar, nada impide que el Estado disponga de otras fuentes de financiación dirigidas hacia objetivos de cooperación económica con los entes locales distintos a los señalados. Por tanto, en este aspecto el Tribunal rechaza las pretensiones de la Generalidad.

De acuerdo con la sentencia 13/1992 indica que el carácter bifronte del régimen local no le permite al Estado ignorar las competencias de las CCAA. La competencia del Estado para establecer las normas básicas en materia de régimen local (art. 149.18 CE) le posibilita el establecimiento de líneas de apoyo económico a los entes beneficiarios de la subvención para que alcancen determinados objetivos. Tratándose de una competencia compartida, la subvenciones estatales dirigidas a financiar los proyectos singulares de desarrollo local y urbano deben gestionarse de manera descentralizada; en consecuencia los créditos correspondientes deben ser repartidos entre todas las CCAA para que éstas los gestionen de acuerdo con las normas básicas establecidas por el Estado, sin que ello signifique la integración de dichos fondos en el plan único de obras y servicios de Cataluña.

Finalmente en el capítulo de subvenciones cabe citar también la STC 156/2011 relativa a un conflicto positivo de competencias promovido por la Generalidad de Cataluña frente a la Resolución de 8 de septiembre de 1999, del Consejo Superior de Deportes, por la que se convocan subvenciones a universidades privadas con programas de ayudas a deportistas universitarios de alto nivel correspondientes al año 1999.

El mayor interés que presenta esta sentencia referida a la distribución competencial en materia de subvenciones, radica en la determinación del título competencial aplicable a este caso. El dilema en el seno del Tribunal se centró en determinar si el contenido de la resolución se refería a la materia “deporte” o a la materia “enseñanza”. La mayoría del Tribunal optó por encuadrar el conflicto en la materia de enseñanza negando, por tanto, que fuese deporte, como consecuencia de la conexión existente entre el interés general del Estado y el deporte de alto nivel y la relevancia supracomunitaria de este deporte. El Tribunal argumenta que en realidad la citada resolución no estaba dirigida a propiciar la práctica del deporte de alto nivel, sino que lo que hacía era promover que las universidades privadas beneficiarias establezcan programas específicamente



educativos dirigidos a este tipo de deportistas. En consecuencia, el título competencial aplicable a este caso es el de educación. Es evidente que, en aplicación de la doctrina STC 13/1992, la identificación del título competencial aplicable es decisivo para determinar el grado de intervención de las CCAA en la gestión de las subvenciones estatales. Y en este sentido, la opción por encuadrar la competencia en materia de educación (competencia compartida) no es la misma que si se hubiese optado por ubicarla en la materia deporte (competencia exclusiva). En el primer caso, es obvio que las posibilidades de las CCAA son más reducidas.

*D) Competencias ejecutivas en materia de personal no judicial de la Administración de Justicia*

La STC 109/2011 desestima un conflicto positivo de competencias planteado por la Junta de Andalucía contra el Real Decreto 1909/2000, de 24 de noviembre por el que se fija el complemento de destino de los funcionarios de los cuerpos médicos forenses, técnicos facultativos del Instituto de Toxicología, oficiales y auxiliares y agentes de la Administración de Justicia, técnicos especialistas, auxiliares de laboratorio del Instituto de Toxicología y agentes de laboratorio a extinguir del citado Instituto. La Junta sostuvo que la norma impugnada conculcaba las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de personal al servicio de la Administración de Justicia, en relación con su autonomía financiera puesto que, traspasada al ente autonómico la gestión de los medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia, la fijación del complemento de destino por parte del Real Decreto impugnado, no ha llevado aparejada la correspondiente transferencia presupuestaria en favor de la Comunidad Autónoma. Esta circunstancia supone que el complemento deba ser sufragado por la Comunidad Autónoma perturbándose así sus competencias de gestión de este personal, así como su autonomía financiera.

El Tribunal desestima las pretensiones de la Comunidad Autónoma recurrente remitiéndose a lo establecido en la STC 31/2010 sobre el personal no judicial al servicio de la Administración de Justicia. En dicha sentencia relativa al Estatuto de Autonomía de Cataluña, el Tribunal recuerda que las competencias autonómicas en materia de personal no judicial, deben desarrollarse dentro del respeto al estatuto jurídico de ese personal establecido por la Ley Orgánica del Poder Judicial. De la misma se infiere que el legislador orgánico ha optado por un modelo que considera a los cuerpos de la Administración de Justicia como Cuerpos Nacionales y el régimen retributivo de los mismos es un aspecto básico o fundamental del Estatuto del personal regulado por el Real Decreto impugnado.

*E) Competencias ejecutivas y efectos supraterritoriales*

La STC 1/2011 ofrece una especial relevancia en cuanto a las consideraciones que realiza sobre el territorio como límite al ejercicio de las competencias y las excepciones a este último. Se trata de un conflicto positivo promovido por la Diputación General de Aragón contra diversos convenios en materia de for-

mación continuada de las profesiones sanitarias, y asimismo de un recurso de inconstitucionalidad planteado por el mismo ente autonómico contra diversos artículos de la Ley 44/2033 de 21 de noviembre de ordenación de las profesiones sanitarias. Para el Gobierno de Aragón, los convenios y algunos preceptos de la citada ley estatal, reconocen a la Administración General del Estado competencias ejecutivas en el ámbito de la formación continuada de las profesiones sanitarias, que vulneran las competencias autonómicas de la Sanidad, la gestión de la Asistencia Sanitaria, de la Seguridad Social, los colegios Profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas.

Sobre el encuadramiento competencial de los Convenios controvertidos el Tribunal se acoge a su propia jurisprudencia para descartar que la materia implicada se refiera a “educación” y centra su examen en la materia “sanidad”, en la que el Estado tiene atribuida la competencia para el establecimiento de las normas básicas y de coordinación. En cuanto a la incidencia del art. 149.1.1 CE respecto de las cláusulas de los Convenios que atribuyen al Estado potestades de ejecución, el Tribunal rechaza que dicho precepto transversal pueda dar cobertura competencial a los Convenios impugnados, toda vez que dicho precepto constitucional, tiene un alcance normativo mientras que la controversia delimitada en el presente caso se refiere a actuaciones de ejecución. Constatada la naturaleza ejecutiva de las funciones que se atribuyen a las organizaciones colegiales y de acuerdo con el reparto competencial existente en el bloque de la constitucionalidad en el momento de dictar sentencia en la materia de sanidad, el Tribunal declara que dichas funciones pertenecen a la Comunidad Autónoma de Aragón cuando hayan de realizarse en su territorio. En cuanto a la posibilidad de que el Estado pueda retener la competencia como consecuencia de su proyección y eficacia en todo el territorio nacional, el Tribunal recuerda que la posible eficacia supracomunitaria de los actos de ejecución esta implícita en las reglas constitucionales de reparto competencial. Por ello, y siguiendo su propia doctrina, las actuaciones ejecutivas autonómicas, por el hecho de que generen consecuencias más allá del territorio de las CCAA, no revierten automáticamente al Estado como consecuencia de tal efecto supraterritorial. Ello solo será posible cuando la competencia no admita ser fraccionada o incluso, en este caso, cuando no pueda llevarse a cabo mediante mecanismos de cooperación y coordinación. Pues bien, en la medida en que el Estado no logra demostrar las mencionadas circunstancias, el Tribunal estima que una parte de los Convenios de Colaboración impugnados vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón. Finalmente el Tribunal declara inconstitucional por vulneración de las competencias ejecutivas de la Comunidad Autónoma, la acreditación en materia de formación continuada de los profesores sanitarios.

También, en materia de competencias ejecutivas, la STC 194/2011 relativa a un conflicto positivo de competencia promovido por la Generalidad de Cataluña contra la Orden de 24 de julio de 2000 del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, reitera el mismo criterio sobre los efectos supraterritoriales, en su caso, de las competencias autonómicas para estimar en su integridad las pretensiones de la Generalidad de Cataluña. Además, a través de las cuestiones de inconstitucionalidad, también se ha planteado el alcance de las competencias ejecutivas de las CCAA. Este es el caso de la STC 4/2011 referido al Decreto Legislativo de la

Generalidad de Cataluña 1/1993 de 9 de marzo, sobre comercio interior referido a la venta por rebajas. Sobre el tema de fondo y las previsiones que el art. 34.1 del citado Decreto Legislativo, en el que se hace referencia a “o unas condiciones especiales de estos que supongan una aminoración en relación con los precios practicados habitualmente”, el TC avala la interpretación del juez *a quo* por la que, acogiéndose a la Doctrina Constitucional dictada en la STC 157/2004, estima en su integridad la pretensión de inconstitucionalidad formulada por el Tribunal ordinario. La razón estriba en que el precepto citado desborda el marco fijado por la legislación básica en materia de ordenación del comercio minorista, puesto que la norma catalana incluye como venta en rebajas también la de aquellos productos que se ofertan en unas condiciones especiales de los precios “que supongan una aminoración en relación con los precios practicados habitualmente”, de tal modo que esta regulación provoca la alteración de una modalidad de contrato mercantil contenida en la legislación estatal vulnerando en este sentido la competencia exclusiva del Estado en relación a la legislación mercantil.

#### F) *Otras cuestiones*

*Competencias sobre urbanismo y supletoriedad del derecho estatal: ¿un indicio de una futura reconsideración de la doctrina de la STC 61/1997?*

El origen son dos Decretos-leyes. La STC 31/2011, carece de relevancia competencial puesto que el Tribunal limita su pronunciamiento a examinar si el Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios, cumplía con el requisito constitucional del presupuesto de hecho habilitante del art. 86.1 CE. El Tribunal estima el recurso interpuesto por el Parlamento de Cataluña y niega -¡once años después!- que la norma del Gobierno con rango de ley justificase la extraordinaria y urgente necesidad de la medida adoptada. La razón principal es que, las reglas específicas contenidas en la legislación estatal anterior al Decreto-ley impugnado, no perdían su vigencia ni existía un vacío normativo que justificase la apremiante actuación legislativa. La cuestión competencial que, por tanto, no llegó a ser examinada por el Tribunal se refería a las competencias en materia de turismo interior de la Generalidad de Cataluña que su Parlamento creía vulneradas, ya que –a su juicio- ni el art. 149.1.1 CE ni el art. 149.1.13 CE proporcionaban cobertura a la disposición impugnada.

La segunda sí presenta mayor relieve competencial, no por su contenido positivo sino por los votos particulares que la acompañan (magistrados Delgado Barrio y Aragón Reyes). Se trata de la STC 137/2011, en la que el Tribunal estima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por un grupo de diputados del PSOE contra el Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes. El Tribunal niega también en este caso que el presupuesto de hecho habilitante fuese justificado por el Gobierno, por lo que ya entró en los temas de fondo. Sí que lo hicieron, por el contrario, los magistrados discrepantes, quienes consideraron que los títulos competenciales invocados por el Estado (art. 149.11. 8, 13 y 18 CE) otorgaban

cobertura competencial a la disposición del Gobierno. Y en su fundamentación se aprecia un indubitado cuestionamiento de la doctrina del Tribunal sobre las competencias en materia de urbanismo fijada en la STC 61/1997. En síntesis sus argumentos fueron los siguientes: a modo de consideración general sobre el sistema de distribución de competencias, sostienen que las Cortes Generales pueden legislar sobre cualquier materia sin necesidad de poseer un título específico, pues el Estado posee una competencia universal, mientras que la competencias autonómicas son de atribución: asimismo, recuerdan con cita de la STC 31/2010, que la exclusividad de una competencia no es siempre coextensa con una materia; discrepan de la doctrina sentada en las SSTC 118/1996 y 61/1997, en la medida en que vacían de contenido la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 CE. En la relación a esta doctrina, afirman que al establecer el TC que la cláusula de supletoriedad no es un precepto atributivo de competencias, introdujo una concepción incorrecta de nuestro modelo constitucional del Estado de las Autonomías, obviando que la soberanía nacional reside en el pueblo español; por tanto, entienden que la supletoriedad del Derecho estatal es una función referida al conjunto del ordenamiento jurídico que se refiere a la relación entre los ordenamientos jurídicos estatal y autonómico, no es una concreta norma jurídica estatal; en consecuencia, el Estado debe tener potestad de dictar normas de carácter supletorio del Derecho Autonómico; la finalidad de ello no puede ser otras que asegurar la igualdad básica de los españoles en el ejercicio de sus derechos, reaccionar frente a la inactividad autonómica en supuestos de competencia compartida y garantizar el cumplimiento de los compromisos del Estado con la UE. En conclusión, las competencias de las CCAA en materia de urbanismo lo serán siempre sin perjuicio de las competencias exclusivas del Estado que el Estado ostenta *ex art.* 149.1.8, 13 y 18 de la CE.

### *Competencias sobre derecho electoral*

Las dos sentencias que aquí se reseñan tienen por objeto dos leyes electorales aprobadas por CCAA en el marco de su autonomía institucional y en el ejercicio de sus competencias en materia electoral. La primera de ellas es la STC 40/2011, que desestimó el recurso de inconstitucionalidad presentado por diputados del grupo parlamentario del PP contra la Ley 5/2005, de 8 de abril, por la que se modifica la Ley 1/1986, de 2 de enero, electoral de Andalucía. La impugnación se fundamentó en la contradicción apreciada por los recurrentes entre el establecimiento de las denominadas “listas cremallera” para la presentación de candidaturas electorales al Parlamento de Andalucía y los arts. 6, 14, 20.1, 22.1, 23, 68.5, 81.1 y 149.11 CE. El Tribunal se remite a su doctrina ya fijada en las SSTC 12/2008 y 13/2009 al respecto. En lo que atañe exclusivamente a la discrepancia competencial formulada, la sentencia niega que la Ley 5/2005 menoscabe las competencias estatales en la determinación de las condiciones básicas para el ejercicio de los derechos ni la reserva de ley orgánica. Y no la menoscaba, porque el legislador estatal ya ha ejercido precisamente su competencia *ex art.* 149.1.1 CE mediante la Ley Orgánica 3/2007, de 2 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, en la que tras imponer un porcentaje mínimo de representación de ambos sexos en las candidaturas electorales, dis-

pone que en las Asambleas autonómicas, “las leyes reguladoras de sus respectivos regímenes electorales podrán establecer medidas que favorezcan una mayor presencia de mujeres en las candidaturas, que es lo que a la postre se limita a hacer la ley andaluza impugnada.

La segunda es la STC 19/2011, que también desestimó en su integridad el recurso de inconstitucionalidad presentado por senadores del grupo parlamentario del PP, contra la Ley 12/2007, de 8 de noviembre, por la que se adecua de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha. El objeto de la reforma electoral que motivó el recurso, fue el aumento en dos (de 47 a 49) del número de diputados en las Cortes de Castilla-La Mancha, asignando dos nuevos escaños a las circunscripciones electorales de Guadalajara y Toledo. El reproche de inconstitucionalidad de la reforma, se basó en la lesión de los principios de proporcionalidad, igualdad e interdicción de la arbitrariedad. El Tribunal no cuestiona en ningún momento la competencia autonómica para la reforma electoral llevada a cabo ni tampoco su respeto a los principios constitucionales citados y concluye que la modificación llevada a cabo fue proporcional.

*El territorio: ¿ámbito subjetivo de aplicación o límite competencial del autogobierno?*

Esta disyuntiva se plantea en la STC 120/2011, por la que el Tribunal estimó parcialmente el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Presidente del Gobierno contra la Ley 1/1998, de 2 de marzo, de fundaciones de la Comunidad de Madrid. El objeto principal del conflicto competencial se centró en el art. 9.3 de la Ley, que establecía: “Las fundaciones que desempeñan su actividad principalmente en la Comunidad de Madrid y que estén constituidas por una o varias personas jurídico-públicas cualquiera que sea el ámbito territorial de actuación de tales personas, estarán sujetas a las disposiciones de la presente Ley”. La representación del Estado entendió que el precepto impugnado suponía una extralimitación competencial por parte del legislador autonómico al incluir en su ámbito subjetivo de aplicación de la citada ley autonómica a las fundaciones constituidas por la Administración General del Estado. La razón era que dichas fundaciones, con independencia de la localización territorial, siempre tienen una vocación supraterritorial. En defensa del precepto legal impugnado, la Comunidad de Madrid sostuvo que la distribución de competencias en materia de fundaciones, se asienta sobre un criterio exclusivamente territorial, referido al ámbito espacial donde este tipo de entes desarrollan principalmente sus funciones, y que ese criterio debía de ser preservado frente a otros que resultasen ajenos al bloque de la constitucionalidad, como era el relativo a la “vocación supraautonómica” de las funciones desempeñadas por las fundaciones.

El Tribunal no lo entiende así y lo hace con una argumentación que enerva el alcance que el territorio como límite del autogobierno competencial. En este sentido, expone que con la regulación prevista en el art. 9.3 de la Ley 1/1998, el legislador autonómico, al pretender su extensión a las fundaciones del sector público estatal, desconoce que está invadiendo las competencias propias ejercidas por parte del Estado en las que utiliza la forma fundacional de modo instru-

mental. En efecto, el Tribunal declara la inconstitucionalidad del precepto legal citado porque la decisión de actuar a través de la interposición de una fundación, tiene como consecuencia el sometimiento de la actuación de la Administración General del Estado, a través del ejercicio de sus propias competencias, a un conjunto de controles administrativos de legalidad que, de no haberse empleado la forma jurídica de fundación no resultarían de aplicación.

### *Los límites materiales a la ley de presupuestos*

La STC 74/2011 no plantea, de hecho, un estricto conflicto competencial, sino que examina un posible exceso de una ley autonómica de presupuestos respecto del contenido que debe tener una ley de esta naturaleza. Se trata de la Ley 25/2002, de 19 de diciembre, de presupuestos generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año de 2003, que modifica el apartado 4 de su disposición adicional novena de la Ley 4/1991, de 13 de diciembre, de dicha Comunidad Autónoma, en la que se estableció que: “Los terrenos propiedad de la Administraciones y Empresas Públicas, o que se enajenen por éstas a partir de la entrada en vigor de esta Ley, y que se incorporen al proceso de urbanización y edificación de uso residencial, no podrán tener otro destino que la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social”. El Tribunal rechaza que dicho contenido sea el propio del contenido mínimo que la jurisprudencia constitucional fija que ha de tener una ley presupuestaria, esto es la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos. La razón esencial de ello la fundamenta en que la disposición impugnada no guarda relación directa con los ingresos o gastos de la Comunidad Autónoma.

### *Potestad tributaria y hacienda local*

La STC 184/2011 resuelve una cuestión de inconstitucionalidad que se plantea en relación con la exención del impuesto de construcciones instalaciones y obras que tienen por finalidad la conservación la mejora o la rehabilitación de monumentos declarados de interés nacional, prevista en el art. 59.2,2 de la Ley del Parlamento de Cataluña 9/1993, de 30 de Septiembre, del patrimonio cultural catalán. El objeto de la cuestión que aquí se plantea es que la citada exención tributaria no aparece regulada en la ley creadora del impuesto, es decir, la Ley 39/1998, de 29 de diciembre, reguladora de Haciendas Locales, razón por la cual el juez *a quo* considera que la Generalidad de Cataluña ha incidido sobre una materia reservada al Estado, vulnerando a su vez los principios de autonomía y suficiencia financiera de los entes locales. El TC estima en su integridad la cuestión planteada y para ello se basa en su Doctrina sentada anteriormente: SSTC 233/1999; 48/2004 y 31/2010. En esta doctrina jurisprudencial señala que es al Estado sobre la base de la competencia exclusiva en materia de Hacienda General (art. 149.1.14 CE) a quien, a través de la actividad legislativa, le corresponde hacer efectivo el principio de suficiencia financiera de las corporaciones locales. Esta misma Doctrina ha sido acogida por la STC 31/2010, en la que se establece que se trata de una potestad exclusiva y excluyente del Estado que no permite

intervención autonómica en la creación y regulación de los tributos propios de las entidades locales.

### *Derechos fundamentales*

Finalmente, el Tribunal ha examinado en diversas sentencias la incidencia que sobre el principio de igualdad y el derecho a no ser discriminado, tiene el ejercicio de las competencias autonómicas sobre la regulación del servicio farmacéutico. Se trata de la STC 63/2011, a la que siguen otras del mismo tenor, por la que se estima la cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación a la Ley 4/1996, de 26 de diciembre, de ordenación del servicio farmacéutico de Castilla-La Mancha, por una posible vulneración del art. 14 CE. El precepto objeto de la duda de constitucionalidad establecía que “en ningún caso puede participar en el procedimiento de instalación de una nueva oficina de farmacia los farmacéuticos que tengan instalada otra en el mismo núcleo de población en el cual se solicita la nueva instalación o que tengan más de sesenta y cinco años al inicio del procedimiento”. El Tribunal confirma que esta regulación es lesiva del art. 14 CE. Para fundamentar el sentido de su decisión argumenta que los motivos de discriminación no se limitan a las categorías enumeradas en el art. 14 CE, sino que dicho artículo abre la puerta, a través de la cláusula “cualquier otra condición o circunstancia personal o social”, a otras categorías susceptibles de ser motivo de discriminación, como es el caso de la edad. Y seguidamente añade que ésta última es uno de los factores a los que alcanza la prohibición constitucional de fundar en ellos un tratamiento diferenciado que no se acomode a las rigurosas exigencias de justificación y proporcionalidad. En el mismo sentido, es preciso reseñar también otras sentencias referidas a leyes de contenido similar de Extremadura (STC 161/2011); Galicia (STC 79/2011) y Aragón (STC 117/2011).

### *Inadmisión de un conflicto negativo de competencia*

Aunque se trata de una cuestión de orden procesal, merece subrayarse singularmente el caso que examina el Auto del TC 15/2011, de 15 de febrero de 2011, por el que el Tribunal inadmitió a tramite el conflicto negativo de competencia entre la Comunidad de Madrid y la Administración General del Estado, promovido por la Confederación Nacional del Trabajo (CNT), referido a la su solicitud de restitución de fondos documentales, documentos y efectos al amparo de los dispuesto en el Real Decreto 2134/2008, de 26 de diciembre, por el que se regula el procedimiento a seguir para la restitución a particulares de documentos incautados con motivo de la guerra civil.

La razón procesal del rechazo se fundamentó en que el sindicato anarquista no satisfizo la condición contenida en el art. 68.1 LOTC, de haber agotado la vía administrativa frente a la administración requerida, la Comunidad de Madrid. Mediante la presentación del precedente recurso administrativo ante el órgano correspondiente con anterioridad a reproducir su pretensión frente a la Administración General del Estado.

## TRAMITACIÓN DE CONFLICTOS DE COMPETENCIA ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Marc Carrillo  
Ramón Riu*

En el cuarto y último año de la IX Legislatura de las Cortes Generales, se ha registrado de nuevo un aumento de la conflictividad competencial entre el Estado y las CCAA. Esta tendencia que ya se manifestó el año pasado, parece poner de relieve que las reformas estatutarias no ayudan de momento a clarificar de los respectivos ámbitos competenciales o, en todo caso, no coadyuvan a reducir las divergencias al respecto. Por esta razón, cabe reiterar lo que ya se subrayaba en 2010: que a más de treinta años de experiencia descentralizadora, el nivel de conflictividad que se sigue produciendo resulta excesivo.

Porque, en efecto, de los 47 nuevos conflictos registrados el año anterior se han pasado ahora a los 50, un aumento de más de 100% de los habidos en 2009 (22). De los nuevos conflictos, 30 han sido planteados por órganos centrales del Estado, de los cuales 11 han correspondido al Gobierno, ya por la vía del recurso de inconstitucionalidad o bien a través del conflicto positivo de competencias; otros 3, lo han sido por el Congreso de los Diputados, siempre a iniciativa de representantes del Grupo Parlamentario Popular; y en 14 ocasiones, han sido órganos del Poder Judicial que a través del procedimiento incidental de la cuestión de inconstitucionalidad, los que han promovido ante la jurisdicción constitucional dudas sobre la validez de leyes aplicables al caso concreto que estaban enjuiciando, basadas en razones relativas a la titularidad competencial. A este respecto, cabe destacar de nuevo, que se ha tratado -como viene siendo habitual- de leyes de las CCAA. Por su parte, las CCAA han planteado 21 contentiosos competenciales sobre disposiciones del Estado. Y, al igual que el año pasado, en el presente también se han registrado dos supuestos de conflicto en defensa de la autonomía local.

Los desistimientos o situaciones procesales similares experimentan un cierto repunte que destaca respecto de la línea descendente de los últimos años, si bien este dato no ofrece un significado especialmente relevante, si atendemos al hecho de que la conflictividad ha aumentado. En 2009 la cifra había sido de 4 y en 2010 se produjeron solamente 2 supuestos, por desaparición sobrevenida del objeto del conflicto. Este año la cifra ha ascendido a 6, cinco de los cuales a causa también de la extinción sobrevenida del objeto y un solo caso de desistimiento propiamente dicho, que corrió a cargo del Abogado del Estado en relación con un recurso de inconstitucionalidad planteado contra la *Ley 13/2007, de 17 de mayo, de Ordenación de Transporte por Carretera de Canarias*.



Por lo que se refiere a los incidentes de suspensión previstos en relación con las previsiones del art. 161.2 CE se han producido 14. En 9 de ellos se levanta la suspensión; y en los 5 restantes el Tribunal la mantiene.

En esta sección del *Informe*, se analizan las actuaciones que presentan relevancia procesal ante TC, respecto de las diversas formas de controversia competencial entre el Estado y las CCAA, así como también la nueva conflictividad que puede promoverse en defensa de la autonomía local. Se dan cuenta de los nuevos conflictos, que se manifiestan en los recursos de inconstitucionalidad y los conflictos de competencia presentados, a los que hay que añadir las cuestiones de inconstitucionalidad promovidas por los órganos judiciales, cuyo objeto, además de los aspectos de legalidad ordinaria, verse de problemas de orden competencial, ya que la jurisdicción ordinaria no pueden ignorarlos para llegar a una resolución de legalidad respetuosa con el sistema constitucional de distribución de competencias establecido por la Constitución y los Estatutos de Autonomía. También se añaden este año los supuestos que se han producido en defensa de la autonomía local, que como antes se señalaba se han vuelto a plantear de nuevo. 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 medida de suspensión de la disposición autonómica impugnada, cuando a ésta se adjunta a 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. En último término, se concluye con los casos registrados a lo largo del año, de situaciones consistentes en la resolución extra-jurisdiccional de conflictos previstas por el art. 33.2 de la LOTC y que, en síntesis, significa que el Presidente del Gobierno y los órganos colegiados ejecutivos de las CCAA, puedan interponer el recurso de inconstitucionalidad en el plazo de nueve 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 entre el Estado y la 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 citado acuerdo sea puesto en conocimiento del TC por las partes que se encuentran en controversia competencial.

Las normas con rango de ley que han sido objeto de nuevos conflictos a través del procedimiento de recurso de inconstitucionalidad presentado por el Estado y por las CCAA han sido un total de 23.

Por parte de la Presidencia del Gobierno se han presentado 9, en relación con las leyes siguientes: *Ley 5/2010, de 14 de mayo, de coordinación de Policías locales de La Rioja*; *Ley de Castilla y León 6/2010, de 28 de mayo, de Declaración de proyecto Regional del «Complejo de ocio y Aventura meseta Ski»*; *Ley Foral 127/2010, de 11 de junio, por la que se adaptan a la Comunidad Foral las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público*; *Ley de Cataluña 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum*; *Ley de*

*Galicia 12/2010, de 22 de diciembre, de racionalización del gasto en la prestación farmacéutica; Ley de la Generalidad Valenciana 5/2011, de 1 de abril, de relaciones familiares de los hijos e hijas cuyos progenitores no conviven; Ley de Extremadura, 9/2010, de 18 de octubre, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de Suelo y Ordenación Territorial; Ley de Cataluña 35/2010, de 1 de octubre, del occitano, aranés en Arán, y Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón.*

Como viene siendo habitual casi cada año, también en 2011, en todos y cada uno de estos recursos, el Presidente del Gobierno ha invocado el art. 161.2 CE, que produce la automática suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados de las leyes citadas.

Las tres leyes que han sido objeto de recurso de inconstitucionalidad por parte de diputados adscritos al Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados han sido: *la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2011; la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de reordenación del Sector Público de Andalucía y la Ley Foral de Navarra 16/2010, de 8 de noviembre, por la que se crea el registro de profesionales en relación con la interrupción voluntaria del embarazo.*

Por parte de las CCAA, los recursos de inconstitucionalidad presentados lo han sido en relación a las normas con rango de ley han sido las siguientes:

- a) Aragón: *Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible y Ley 40/2010, de 29 de diciembre, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono.*
- b) Canarias: *Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible y Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electora General.*
- c) Castilla y León: *Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011.*
- d) Comunidad Valenciana: *Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico.*
- e) Cataluña: *Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible y Ley 40/2010, de 29 de diciembre, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono.*
- f) Extremadura: *Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico.*
- g) Galicia: *Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011; Ley 40/2010, de 29 de diciembre, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono y Real Decreto-ley 27/2011, de 18 de febrero, para el reforzamiento del sistema financiero.*
- h) Murcia: *Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se*

*establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico y Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011.*

Cabe subrayar que las disposiciones citadas, la *Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible*; la *Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011*, la *Ley 40/2010, de 29 de diciembre, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono* y *Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico*, son las que han suscitado mayor coincidencia entre las diversas CCAA sobre las dudas acerca de su validez constitucional.

Por lo que respecta a las controversias expresadas a través del conflicto positivo de competencias, de nuevo las CCAA se muestran más activas en el uso de este procedimiento constitucional: de los 8 conflictos efectivos registrados 7 lo han sido a iniciativa de las mismas, respecto de disposiciones reglamentarias del Gobierno.

El Gobierno ha planteado conflicto positivo, en relación al Acuerdo del Consejo de la Junta de Galicia, por el que se aprueba el catálogo priorizado de productos farmacéuticos de la Comunidad Autónoma de Galicia.

Por su parte, las CCAA lo han hecho respecto de las siguientes disposiciones del Estado:

- a) *Canarias*: Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas.
- b) *Cataluña*: ha planteado cinco conflictos, relativos a las disposiciones siguientes: Real Decreto 775/2011, de 3 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales; Real Decreto 804/2011, de 10 de junio, por el que se regula la ordenación zootécnica, sanitaria y de bienestar animal de las explotaciones equinas y se establece el plan sanitario equino; Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire; Plan de Socorro Binacional del Túnel de Perthus de la Línea de Alta Velocidad Perpiñán-Figueras, y Real Decreto 1715/2010, de 17 de diciembre, por el que se designa a la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC) como organismo Nacional de Acreditación.
- c) *Comunidad Valenciana*: Real Decreto 1260/2010, de 8 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes.
- d) *Murcia*: la Comunicación del Director General de Coordinación Financiera con las CCAA y con entidades Locales del Ministerio de Economía y Hacienda, de 5 de octubre de 2010, conflicto que, no obstante, el TC, tras haberlo inicialmente admitido a trámite, con

posterioridad acordó estimar el recurso de súplica del Abogado del Estado, para finalmente no admitirlo a trámite. Por tanto, no puede ser contabilizado como un nuevo conflicto.

El procedimiento de la cuestión de inconstitucionalidad con contenido competencial experimenta un repunte importante: de las 6 y 5 que respectivamente se presentaron en 2009 y 2010, este año la cifra ha ascendido a 14. Todas ellas, como se ha expuesto con anterioridad, contra leyes de las CCAA. Este amplio número de incidentes procesales con relevancia competencial lo protagonizan también una considerable diversidad de Salas de lo Contencioso Administrativo de Tribunales Superiores de Justicia (Madrid, Galicia, Cantabria, País Vasco, Cataluña y Castilla-La Mancha), así como de Juzgados del mismo orden jurisdiccional (Barcelona, Alicante, Valladolid y Almería) con la única excepción de un juzgado de lo social (Santander). Este aumento de las cuestiones de inconstitucionalidad suscita la duda acerca de en qué medida la extensa y diversa jurisprudencia constitucional sobre la delimitación de competencias, es o no empleada con la debida intensidad y diligencia por la jurisdicción ordinaria, antes de remitir al TC la duda o la convicción acerca de la validez constitucional de una disposición. Una duda que no se detiene aquí, pues a fin de entender el ascenso de las cuestiones de inconstitucionalidad, probablemente habría también que añadir a lo dicho, si la calidad técnica de las leyes es siempre la adecuada o si la jurisprudencia constitucional es suficientemente clara y precisa para del juez ordinario.

De nuevo este año se ha registrado dos nuevos supuestos de conflictos en defensa de la autonomía local. El objeto de los mismos han sido también dos disposiciones autonómicas: el *Decreto-ley de Illes Balears 1/2010, de 26 de marzo, de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general* y la *Ley de Illes Balears 10/2010, de 27 de julio, de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general en materia de ordenación territorial, urbanismo y de impulso a la inversión*.

En el contexto del análisis metajurídico de la conflictividad competencial, se constata de nuevo la ya habitual línea de comportamiento procesal –con alguna ligera excepción– por el que las controversias competenciales entre el Estado y las CCAA acostumbra a estar dirigidas respecto de disposiciones de instituciones donde no gobierna la misma fuerza política que las 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 controversias ante el TC. 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 que ilustran esta reiterada tendencia y sus excepciones son los que siguen: en las 10 actuaciones de orden conflictual promovidas por el Gobierno

a través del recurso de inconstitucionalidad o el conflicto de competencias, en 8 de ellas han sido dirigidas frente a disposiciones de CCAA en las que el partido (PSOE) que sostiene al Gobierno del Estado no ostenta responsabilidades ejecutivas. La excepción la representan Aragón, cuya *Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón* fue aprobada cuando todavía el PSOE tenía responsabilidades de gobierno en dicha Comunidad Autónoma. Idéntica circunstancia afecta a la *Ley 9/2010, de 18 de octubre, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura*.

En sentido inverso llegamos a la misma conclusión en el recurso de inconstitucionalidad planteado por Aragón contra la *Ley 40/2010, de 29 de diciembre, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono*, en un momento en el que en ambas administraciones todavía el PSOE ejercía responsabilidades de gobierno.

Las misma regla, pero esta vez sin excepciones, es la que se pone de manifiesto en el caso del PP. Durante este año, esta formación política únicamente ha recurrido disposiciones aprobadas por parlamentos donde carecía de mayoría para gobernar. Éste es el caso de los 3 recursos de inconstitucionalidad presentados por diputados del Grupo Parlamentario Popular contra leyes de Navarra (UPN), Andalucía (PSOE) y Cortes Generales (PSOE). Asimismo, en los conflictos competenciales (a través de los procedimientos del recurso de inconstitucionalidad y de los conflictos positivos), con excepción de Cataluña (CiU) y Canarias (CC), el resto de CCAA recurrentes frente a disposiciones del Estado, todas ellas son de gobierno del PP.

Sin dejar del lado el ámbito que concierne a la afinidad política que motiva o, en su caso, impide el planteamiento, el año pasado destacábamos algunas diferencias que en este sentido presentaban las iniciativas preconflictuales del art. 33.2 LOTC, en las que se apreciaban una mayor distensión o flexibilidad respecto al criterio de la proximidad política de la otra parte. Así, en 2010, de las 27 iniciativas preconflictuales registradas, en 11 la controversia se daba entre el Gobierno del Estado (PSOE) y CCAA donde esta formación política también formaba parte del respectivo Gobierno autonómico. En el presente, la proporción es menor, pues las 67 iniciativas preconflictuales registradas en aplicación del art. 33.2 LOTC, la coincidencia de signo político entre ambas partes (Gobierno del Estado, PSOE y CCAA con un Ejecutivo del mismo color) se ha producido en 16 casos.

Las materias competenciales sobre las que principalmente ha recaído la nueva conflictividad en 2011, se refieren a ámbitos muy diversos. Entre otros destacan porque se reiteran en más de una ocasión las referidas, especialmente, a medio ambiente, urbanismo derechos fundamentales, finanzas, función pública, energía, consumidores, crédito y caza.

En cuanto a los procedimientos constitucionales a través de los cuales han cristalizado las discrepancias competenciales entre el Estado y las CCAA, al igual que en el anterior, también en el presente año el recurso de inconstitucionalidad y, por tanto, las normas con rango de ley superan con creces (26) a los

conflictos positivos de competencia (10). También se repite la tónica de que en éstos últimos, son las CCAA las que lo siguen utilizando con mayor intensidad (9 sobre uno sólo el Estado).

Otro dato que ya es clásico es el que registra el grado de la litigiosidad protagonizada por las diversas CCAA frente al Estado, a través del recurso de inconstitucionalidad y el conflicto de competencias ante el TC: si el año pasado, excepcionalmente la tradicional hegemonía “contenciosa” de Cataluña se veía ligeramente superada por Galicia, en 2011 lo ha vuelto a recuperar: Cataluña con siete nuevos contenciosos competenciales, es la que más ha acudido al TC, seguida por Murcia con 2; Galicia y Canarias con 3, Aragón y Comunidad Valenciana con 2, y Castilla y León junto con Extremadura con 1.

Los Autos por los que el Tribunal ha acordado declarar la desaparición sobrevenida y parcial del objeto del recurso se han referido a las disposiciones siguientes: *Ley de la Comunidad Valenciana 1/2006, de 19 de abril, del Sector Audiovisual* (en este caso fue parcial, subsistiendo en lo demás); *Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes* (que había sido impugnado por Islas Baleares, Asturias y Andalucía), y *el Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios*.

Las decisiones jurisdiccionales del TC relativas a este incidente procesal del art. 161.2 CE por las que se levanta la suspensión han sido las referidas a las siguientes disposiciones: *Ley de Extremadura 2/2010, de 26 de febrero, de creación del Colegio Profesional de Logopedas*; *Ley de Extremadura 3/2010, de 26 de febrero, de creación del Colegio Profesional de Higienistas Dentales*; *Ley 1/2010, de 11 de febrero, de modificación de diversas Leyes de Galicia para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006*; *Ley de Cataluña 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por la vía de referéndum*; *Ley de Galicia 12/2010, de 22 de diciembre, de racionalización del gasto en la prestación farmacéutica*; *Acuerdo del Consejo de la Xunta de Galicia, de 30 de diciembre de 2010, por el que se aprueba el catálogo priorizado de productos farmacéuticos*; *Ley de la Rioja 5/2010, de 14 de mayo, de Coordinación de Policías Locales*; *Ley 5/2011, de 1 de abril, de la Generalidad Valenciana, de relaciones familiares de los hijos cuyos progenitores no conviven, y, Ley de Extremadura 15/2001, de 14 de diciembre, de Suelo y Ordenación Territorial*.

Las decisiones que, por el contrario, han mantenido la suspensión de la disposición impugnada ha sido respecto las relativas a las disposiciones siguientes: *Ley de Cataluña 35/2010, de 1 de octubre, del occitano, aranés en Arán*; *Ley de la Generalidad Valenciana 10/2010, de 9 de julio, de ordenación y Gestión de la Función Pública*; *Ley Foral de Navarra 12/2010, de 11 de junio, por la que se adaptan a la Comunidad Foral de Navarra las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público* y *Ley de Castilla y León 6/2010, de 28 de mayo, de declaración del Proyecto regional del “Complejo de Ocio y aventura Meseta-Ski”*.

Finalmente, cabe constatar que este año se confirma el cambio en la aplicación de las previsiones referidas a las iniciativas preconflictuales del art. 33.2

LOTC que ya habíamos comprobado el 2010. Recuérdese a este respecto que durante el año 2009, su utilización por el Estado y por las CCAA (en 22 casos) se encontraba casi a la par: el primero lo hizo respecto de 13 leyes autonómicas, mientras que las CCAA lo había iniciado con relación a 9 leyes estatales. A lo largo de 2010, el número total se acrecentó a 27, pero de éstas sólo en cuatro ocasiones lo fueron a iniciativa de las CCAA con respecto a leyes estatales, mientras que el Estado sí que se mostró mucho más proclive a intentar esta vía previa extrajurisdiccional, haciendo uso de la misma en 23 ocasiones. Pues bien, en 2011, la tendencia se ha acrecentado: las CCAA han hecho uso de las previsiones del art. 33.2 LOTC en 10 casos referidos a leyes estatales, mientras que el Estado lo ha hecho nada menos que en 57 ocasiones. El balance que ofrece la aplicación en los 67 supuestos registrados ha sido de 28 controversias competenciales resueltas por esta vía extraprocesal, mientras que 39 han quedado pendientes de la futura negociación o han concluido sin acuerdos y pueden dar lugar al planteamiento de un recurso. Lo cual permite apuntar un balance satisfactorio de los progresos que esta experimentando esta vía extraprocesal de resolución de conflictos.

NUEVOS CONFLICTOS (en general) .....	50
DESISTIMIENTOS/ALLANAMIENTOS.....	6
Extinción por desaparición sobrevenida del objeto .....	5
Desistimiento .....	1
En conflicto iniciado por Comunidad Autónoma .....	4
En conflicto iniciado por la Presidencia del Gobierno .....	2
INCIDENTES DE SUSPENSIÓN.....	14
Se levanta la suspensión .....	9
Se mantiene la suspensión.....	5
PROCEDIMIENTOS CONSTITUCIONALES DE LOS NUEVOS CONFLICTOS	
Recursos de inconstitucionalidad .....	26
Planteados por el Presidente del Gobierno .....	9
Planteados por el Congreso de los Diputados .....	3
Planteados por las CCAA .....	14
Conflictos positivos de competencia.....	8
Planteados por el Gobierno .....	1
Planteados por las CCAA.....	7
Cuestiones de Inconstitucionalidad .....	14
Respecto de ley autonómica.....	14
Respecto de ley estatal.....	0
Por la Sala de lo C-A del TSJ de Madrid .....	1
Por la Sala de lo Civil y Penal del TSJ de Galicia .....	1
Por la Sala de lo C-A del TSJ de Galicia.....	1
Por la Sala de lo C-A del TSJ de Cantabria.....	1

Por la Sala de lo C-A del TSJ del País Vasco .....	2
Por la Sala de lo C-A del TSJ de Cataluña .....	1
Por la Sala de lo C-A del TSJ de Castilla La Mancha .....	1
Por el Juzgado de lo C-A nº 13 de Barcelona.....	2
Por el Juzgado de lo C-A nº 2 de Alicante .....	1
Por el Juzgado de lo C-A nº 2 de Valladolid .....	1
Por el Juzgado de lo C-A nº 2 de Almería.....	1
Por el Juzgado de lo Social nº 1 de Santander.....	1
Conflictos en defensa de la autonomía local .....	2
Respecto de ley autonómica.....	2
Respecto de ley estatal.....	0
<b>LOS NUEVOS CONFLICTOS PLANTEADOS POR LOS ÓRGANOS CENTRALES DEL ESTADO (en total 30, de los cuales 10 por el Gobierno)</b>	
Por las Cortes Generales.....	3
RI contra ley estatal.....	1
RI contra ley autonómica.....	2
Por el Gobierno .....	10
Recurso de Inconstitucionalidad.....	9
Conflicto de competencia .....	1
CI planteadas por el Poder Judicial .....	14
<b>LOS NUEVOS CONFLICTOS PLANTEADOS POR EL GOBIERNO CONTRA LAS CCAA..</b>	<b>10</b>
Aragón .....	1
Castilla y León.....	1
Cataluña .....	2
Comunidad Valenciana.....	1
Galicia.....	2
Extremadura .....	1
La Rioja .....	1
Navarra.....	1
<b>LOS NUEVOS CONFLICTOS PLANTEADOS POR LAS CCAA CONTRA EL ESTADO .....</b>	<b>21</b>
Aragón .....	2
Canarias.....	3
Castilla y León.....	1
Cataluña .....	7
Comunidad Valenciana.....	2
Extremadura .....	1
Galicia.....	3
Murcia.....	2



INICIATIVAS PRECONFLICTUALES DEL ART. 33.2 LOTC.....	67
En relación a leyes del Estado .....	10
Con acuerdo .....	1
Sin acuerdo.....	9
CA promotora:	
Canarias.....	3
Castilla y León.....	1
Galicia.....	2
Cataluña.....	3
Extremadura.....	1
En relación a leyes de las CCAA .....	57
Con acuerdo .....	27
Sin acuerdo.....	30
El Estado la ha promovido en relación a:	
Andalucía.....	1
Aragón .....	3
Asturias.....	2
Canarias .....	1
Cantabria .....	1
Castilla La Mancha.....	7
Castilla y León.....	8
Cataluña.....	11
Comunidad Valenciana .....	3
Extremadura.....	5
Galicia .....	8
La Rioja.....	1
Madrid .....	4
País Vasco .....	2
Balance de la aplicación del art. 33.2 de la LOTC en 2010	
Controversias resueltas	28
Controversias pendientes o no resueltas	39

**Relación de casos en los que se ha utilizado el procedimiento constitucional del art. 33.2 LOTC en 2009**

*Objeto de la discrepancia:* Ley 9/2010, de 18 de octubre, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura

*Resultado de la negociación:* Las partes comunican su acuerdo al TC (BOE 15/12/2011)

*Desenlace final:* Fin de la controversia

***Objeto de la discrepancia:*** Ley 6/2011, de 1 de abril, de Movilidad de la Comunidad Valenciana

*Resultado de la negociación:* Las partes comunican su acuerdo al TC (BOE 10/10/2011)

*Desenlace final:* Fin de la controversia

***Objeto de la discrepancia:*** Ley de Cataluña 6/2011, de 27 de julio, de Presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 2011

*Resultado de la negociación:* Las partes comunican su acuerdo al TC (BOE 21/10/2011)

*Desenlace final:* Fin de la controversia

***Objeto de la discrepancia:*** Ley de la Comunidad Autónoma de Extremadura 2/2011, de 31 de enero, de Desarrollo y Modernización del Turismo de Extremadura

*Resultado de la negociación:* Las partes comunican su acuerdo al TC (BOE 18/10/2011)

*Desenlace final:* Fin de la controversia

***Objeto de la discrepancia:*** Ley 1/2011, de 4 de enero, por la que se adapta la Ley 4/2003, de 11 de marzo, de Cajas de Ahorro de la Comunidad de Madrid al Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de Órganos de Gobierno y otros aspectos del Régimen Jurídico de las Cajas de Ahorro

*Resultado de la negociación:* Las partes comunican su acuerdo al TC (BOE 6/10/2011)

*Desenlace final:* Fin de la controversia

***Objeto de la discrepancia:*** Ley 5/2010, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2011

*Resultado de la negociación:* Las partes comunican su acuerdo al TC (BOE 28/11/2011)

*Desenlace final:* Fin de la controversia

**Objeto de la discrepancia:** Ley de la Comunidad de Madrid 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y racionalización del Sector Público

**Resultado de la negociación:** Las partes comunican su acuerdo al TC (BOE 14/11/2011)

**Desenlace final:** Fin de la controversia

**Objeto de la discrepancia:** Ley 14/2010, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2011

**Resultado de la negociación:** Las partes comunican su acuerdo al TC (BOE 9/11/2011)

**Desenlace final:** Fin de la controversia

**Objeto de la discrepancia:** Ley 17/2011, de 15 de junio, de Seguridad Alimentaria y Nutrición

**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 9/11/2011)

**Desenlace final:** Pendiente

**Objeto de la discrepancia:** Ley de Galicia 13/2010, de 17 de diciembre, del Comercio Interior de Galicia

**Resultado de la negociación:** Las partes comunican su acuerdo al TC (BOE 9/11/2011)

**Desenlace final:** Fin de la controversia

**Objeto de la discrepancia:** Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de Medidas de Apoyo a los Deudores Hipotecarios, de Control del Gasto Público y Cancelación de Deudas en la Actividad Empresarial e Impulso de la Rehabilitación y de Simplificación Administrativa

**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 7/11/2011)

**Desenlace final:** Pendiente

**Objeto de la discrepancia:** Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de Turismo de Castilla y León

*Resultado de la negociación:* Las partes comunican su acuerdo al TC (BOE 7/11/2011)

*Desenlace final:* Fin de la controversia

*Objeto de la discrepancia:* Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de Medidas de Apoyo a los Deudores Hipotecarios, de Control del Gasto Público y Cancelación de Deudas en la Actividad Empresarial e Impulso de la Rehabilitación y de Simplificación Administrativa

*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 4/11/2011)

*Desenlace final:* Pendiente

*Objeto de la discrepancia:* Ley 11/2010, de 11 de octubre, de Creación del Colegio Profesional de Terapeutas Ocupacionales de Castilla y León

*Resultado de la negociación:* Las partes comunican su acuerdo al TC (BOE 3/10/2011)

*Desenlace final:* Fin de la controversia

*Objeto de la discrepancia:* Ley de Castilla y León 15/2010, de 10 de diciembre, de Prevención de la Contaminación Lumínica y del Fomento del Ahorro y Eficiencia Energéticos derivados de Instalaciones de Iluminación

*Resultado de la negociación:* Las partes comunican su acuerdo al TC (BOE 3/10/2011)

*Desenlace final:* Fin de la controversia

*Objeto de la discrepancia:* Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León

*Resultado de la negociación:* Las partes comunican su acuerdo al TC (BOE 3/10/2011)

*Desenlace final:* Fin de la controversia

*Objeto de la discrepancia:* Ley 1/2011, de 28 de marzo, de Mediación de la Comunidad Autónoma de Cantabria

*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 15/7/2011)

*Desenlace final:* Pendiente

**Objeto de la discrepancia:** Ley 9/2011, de 24 de mayo, de Mediación Familiar de Aragón

**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 15/7/2011)

*Desenlace final:* Pendiente

**Objeto de la discrepancia:** Ley 6/2011, de 1 de abril, de Movilidad de la Comunidad Valenciana

**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 15/7/2011)

*Desenlace final:* Pendiente

**Objeto de la discrepancia:** Decreto Legislativo 3/2010, de 5 de octubre, para la Adecuación de las Normas con rango de Ley a la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, relativa a los Servicios en el Mercado Interior

**Resultado de la negociación:** Las partes comunican su acuerdo al TC (BOE 27/7/2011)

*Desenlace final:* Fin de la controversia

**Objeto de la discrepancia:** Ley de Cataluña 34/2010, de 1 de octubre, de Fiestas Tradicionales con Toros

**Resultado de la negociación:** Las partes comunican su acuerdo al TC (BOE 27/7/2011)

*Desenlace final:* Fin de la controversia

**Objeto de la discrepancia:** Ley de Castilla-La Mancha 6/2011, de 10 de marzo, de Declaración del Parque Natural del Valle de Alcudia y Sierra Madrona

**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 12/7/2011)

*Desenlace final:* Pendiente

**Objeto de la discrepancia:** Ley de Castilla-La Mancha 5/2011, de 10 de marzo, de Declaración del Parque Natural de la Sierra Norte de Guadalupe

*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 12/7/2011)

*Desenlace final:* Pendiente

**Objeto de la discrepancia:** Ley de Castilla-La Mancha 11/2010, de 4 de noviembre, de Cooperativas de Castilla-La Mancha

*Resultado de la negociación:* Las partes comunican su acuerdo al TC (BOE 12/7/2011)

*Desenlace final:* Fin de la controversia

**Objeto de la discrepancia:** Ley de Castilla-La Mancha 12/2010, de 18 de noviembre, de Igualdad entre Mujeres y Hombres de Castilla-La Mancha

*Resultado de la negociación:* Las partes comunican su acuerdo al TC (BOE 2/7/2011)

*Desenlace final:* Fin de la controversia

**Objeto de la discrepancia:** Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible

*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 18/5/2011)

*Desenlace final:* Pendiente

**Objeto de la discrepancia:** Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible

*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 27/6/2011)

*Desenlace final:* Pendiente

**Objeto de la discrepancia:** Ley 5/2011, de 10 de marzo, de Patrimonio de Aragón

*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 18/5/2011)

*Desenlace final:* Pendiente

**Objeto de la discrepancia:** Ley 3/2011, de 24 de febrero, de Medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón

*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 24/6/2011)

*Desenlace final:* Pendiente

**Objeto de la discrepancia:** Ley de Cataluña 25/2010, de 29 de julio, del Libro Segundo del Código Civil de Cataluña, relativo a la Persona y la Familia

*Resultado de la negociación:* Las partes comunican su acuerdo al TC (BOE 7/6/2011)

*Desenlace final:* Fin de la controversia

**Objeto de la discrepancia:** Ley de Cataluña 22/2010, de 20 de julio, del Código de Consumo de Cataluña

*Resultado de la negociación:* Las partes comunican su acuerdo al TC (BOE 7/6/2011)

*Desenlace final:* Fin de la controversia

**Objeto de la discrepancia:** Ley 40/2010, de 29 de diciembre, de Almacenamiento Geológico de Dióxido de Carbono

*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 7/6/2011)

*Desenlace final:* Pendiente

**Objeto de la discrepancia:** Ley 1/2011, de 14 de enero, por la que se adapta la Ley 4/2003, de 11 de marzo, de Cajas de Ahorro de la Comunidad de Madrid, al Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de Órganos de Gobierno y otros aspectos del Régimen Jurídico de las Cajas de Ahorro

*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 27/5/2011)

*Desenlace final:* Pendiente

**Objeto de la discrepancia:** Ley de la Comunidad Autónoma de Extremadura 7/2010, de 19 de julio, de modificación de la Ley 3/2002, de 9 de mayo, de Comercio de la Comunidad Autónoma de Extremadura

**Resultado de la negociación:** Las partes comunican su acuerdo al TC (BOE 25/5/2011)

*Desenlace final:* Fin de la controversia

**Objeto de la discrepancia:** Ley 2/2011, de 21 de enero, de Desarrollo y Modernización del Turismo de Extremadura

**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 25/5/2011)

*Desenlace final:* Pendiente

**Objeto de la discrepancia:** Ley de la Comunidad de Madrid 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y racionalización del Sector Público de la Comunidad de Madrid

**Resultado de la negociación:** Las partes comunican su acuerdo al TC (BOE 29/4/2011)

*Desenlace final:* Fin de la controversia

**Objeto de la discrepancia:** Ley 14/2010, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2011

**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 28/4/2011)

*Desenlace final:* Pendiente

**Objeto de la discrepancia:** Ley 40/2010, de 29 de diciembre, de Almacenamiento Geológico de Dióxido de Carbono

**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 28/4/2011)

*Desenlace final:* Pendiente



**Objeto de la discrepancia:** Ley de Galicia 3/2010, de 17 de diciembre, del Comercio Interior de Galicia

**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 28/4/2011)

*Desenlace final:* Pendiente

**Objeto de la discrepancia:** Ley 5/2010, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2011

**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 26/4/2011)

*Desenlace final:* Pendiente

**Objeto de la discrepancia:** Ley del Estado 13/2010, de 5 de julio, por la que se modifica la Ley 1/2005, de 1 de marzo, por la que se regula el Régimen del Comercio de Derechos de Emisión de Gases de efecto invernadero para perfeccionar y ampliar el régimen general de comercio de derechos de emisión e incluir la aviación en el mismo

**Resultado de la negociación:** Las partes comunican su acuerdo al TC (BOE 25/4/2011)

*Desenlace final:* Fin de la controversia

**Objeto de la discrepancia:** Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011

**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 14/4/2011)

*Desenlace final:* Pendiente

**Objeto de la discrepancia:** Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del Déficit Tarifario del Sector 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 13/4/2011)

*Desenlace final:* Pendiente

**Objeto de la discrepancia:** Ley de Andalucía 11/2010, de 3 de diciembre, de Medidas Fiscales para la Reducción del Déficit Público y para la Sostenibilidad

**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 13/4/2011)

*Desenlace final:* Pendiente

**Objeto de la discrepancia:** Ley del Principado de Asturias 10/2010, de 17 de diciembre, de tercera modificación de la Ley del Principado de Asturias 7/2001, de 22 de junio, de Turismo

**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 12/4/2011)

*Desenlace final:* Pendiente

**Objeto de la discrepancia:** Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011

**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 11/4/2011)

*Desenlace final:* Pendiente

**Objeto de la discrepancia:** Ley 14/2010, de 9 de abril, de Turismo de Castilla y León

**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 11/4/2011)

*Desenlace final:* Pendiente

**Objeto de la discrepancia:** Ley de Castilla y León 15/2010, de 10 de diciembre, de Prevención de la Contaminación Lumínica y del Fomento del Ahorro y Eficiencia Energéticos derivados de Instalaciones de Iluminación

**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 11/4/2011)

*Desenlace final:* Pendiente

**Objeto de la discrepancia:** Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León

**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 11/4/2011)

*Desenlace final:* Pendiente

**Objeto de la discrepancia:** Ley de Castilla-La Mancha 12/2010, de 18 de noviembre, de Igualdad entre Mujeres y Hombres de Castilla-La Mancha

**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 28/3/2011)

*Desenlace final:* Pendiente

**Objeto de la discrepancia:** Ley de Castilla-La Mancha 11/2010, de 4 de noviembre, de Cooperativas de Castilla-La Mancha

**Resultado de la negociación:** Las partes comunican su acuerdo al TC (BOE 28/3/2011)

*Desenlace final:* Fin de la controversia

**Objeto de la discrepancia:** Ley de La Rioja 5/2010, de 14 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de La Rioja

**Resultado de la negociación:** Las partes comunican su acuerdo al TC (BOE 23/11/2011)

*Desenlace final:* Fin de la controversia

**Objeto de la discrepancia:** Ley 9/2010, de 4 de noviembre, de Aguas de Galicia

**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 17/3/2011)

*Desenlace final:* Pendiente

**Objeto de la discrepancia:** Ley de la Comunidad Valenciana 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local

**Resultado de la negociación:** Las partes comunican su acuerdo al TC (BOE 15/3/2011)

*Desenlace final:* Fin de la controversia

**Objeto de la discrepancia:** Ley de Extremadura 9/2010, de 18 de octubre, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura

*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 21/2/2011)

*Desenlace final:* Pendiente

**Objeto de la discrepancia:** Ley de Cataluña 21/2010, de 7 de julio, de Acceso a la Asistencia Sanitaria de Cobertura Pública a cargo del Servicio Catalán de Salud

*Resultado de la negociación:* Las partes comunican su acuerdo al TC (BOE 18/2/2011)

*Desenlace final:* Fin de la controversia

**Objeto de la discrepancia:** Ley de Cataluña 35/2010, de 1 de octubre, del Occitano, Aranés en el Arán

*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 18/2/2011)

*Desenlace final:* Pendiente

**Objeto de la discrepancia:** Decreto Legislativo 3/2010, de 5 de octubre, para la adecuación de normas con rango de Ley a la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los Servicios en el Mercado Interior

*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 18/2/2011)

*Desenlace final:* Pendiente

**Objeto de la discrepancia:** Ley de Cataluña 34/2010, de 1 de octubre, de regulación de las Fiestas Tradicionales con Toros

*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 18/2/2011)

*Desenlace final:* Pendiente

**Objeto de la discrepancia:** Ley de Cataluña 30/2010, de 3 de agosto, de Veguerías

**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 18/2/2011)

*Desenlace final:* Pendiente

**Objeto de la discrepancia:** Ley de Cataluña 2/2010, de 18 de febrero, de Pesca y Acción Marítima

**Resultado de la negociación:** Las partes comunican su acuerdo al TC (BOE 18/2/2011)

*Desenlace final:* Fin de la controversia

**Objeto de la discrepancia:** Ley de Castilla y León 11/2010, de 11 de octubre, de Creación del Colegio Profesional de Terapeutas Ocupacionales de Castilla y León

**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 16/2/2011)

*Desenlace final:* Pendiente

**Objeto de la discrepancia:** Ley 2/2010, de 25 de marzo, de Medidas Urgentes de modificación de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia

**Resultado de la negociación:** Las partes comunican su acuerdo al TC (BOE 15/2/2011)

*Desenlace final:* Fin de la controversia

**Objeto de la discrepancia:** Ley del Principado de Asturias 2/2010, de 12 de marzo, de Integración del “Hospital del Oriente de Asturias Francisco Grande Covián” y de su personal en el servicio de salud del Principado de Asturias

**Resultado de la negociación:** Las partes comunican su acuerdo al TC (BOE 14/2/2011)

*Desenlace final:* Fin de la controversia

**Objeto de la discrepancia:** Ley 4/2010, de 4 de junio, del Catálogo Canaria de Especies Protegidas

*Resultado de la negociación:* Las partes comunican su acuerdo al TC (BOE 24/1/2011)

*Desenlace final:* Fin de la controversia

## JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

*Marc Carrillo  
Maribel González Pascual*

A lo largo del período comprendido entre septiembre de 2010 y julio de 2011, la actividad de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS ha generado toda una serie de sentencias que además de las cuestiones de legalidad ordinaria, también abordan temas relativos a litigios competenciales. En general, en estas resoluciones del órgano jurisdiccional superior se manifiesta la necesaria incidencia que sobre las mismas ha de tener la jurisprudencia constitucional establecida sobre la delimitación de competencias y que debe ser tenida en cuenta por el TS tener como criterio interpretativo (art. 9.1 CE, art. 40.2 LOTC y art. 5.1 LOPJ). No obstante, ello no siempre es así, como tendremos oportunidad de reseñar.

El año pasado se aportaban 40 sentencias que presentaban un interés específico al respecto. En el presente se han seleccionado 20 resoluciones que contienen aspectos de diversa relevancia para la delimitación competencial, cuyo enjuiciamiento debe ser también atendido por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS. Como es habitual, en esta selección de sentencias analizadas se han incorporado aquéllas que se caracterizan por presentar un mayor interés en la distribución territorial de competencias, además de las cuestiones de legalidad ordinaria que a ellas vienen anudadas.

Los temas de mayor relevancia jurídica que en el período analizado y que se relacionan con las diversas controversias competenciales son, entre otros, los siguientes: el principio de autonomía política aplicado al ámbito de la enseñanza; el concepto de lengua vehicular en la enseñanza; las competencias en materia de aguas y el territorio como límite al autogobierno; las competencias ejecutivas en materia de comercio y la aplicación del derecho estatal como derecho supletorio

Las materias competenciales más habituales de las sentencias del TS este año son las referidas, sobre todo a: comercio, lengua en la educación y en la función pública, elecciones; patrimonio de las CCAA, aguas, seguridad pública, sanidad y urbanismo.

Del total de las 20 sentencias de relevancia seleccionadas en las que el TS se pronuncia preferentemente sobre cuestiones de orden competencial, 11 corresponden a disposiciones y resoluciones de las CCAA, 7 al Estado y las 2 restantes proceden de las Corporaciones Locales. En una buena parte de ellas, el TS se acoge expresamente a la jurisprudencia constitucional para fundamentar su decisión sobre la controversia competencial que subyace al juicio de legalidad, aunque en uno de los casos citados la ignora completamente. Este año presentan

una especial incidencia: la STC 31/2010, relativa al Estatuto de Autonomía de Cataluña, en lo que concierne al régimen lingüístico; la STC 227/1988 en materia de aguas; la STC 61/1978, sobre urbanismo y derecho supletorio y la STC 30/2011, referida a las competencias sobre las aguas del río Guadalquivir.

Las disposiciones del Estado que han sido objeto de los contenciosos resueltos durante el período analizado, son las siguientes: *Real Decreto 1003/2010, de 5 de agosto, por el que se regula la liquidación de la prima equivalente a las instalaciones de producción de energía eléctrica de tecnología fotovoltaica en régimen especial*; *Real Decreto 1666/2008, de 17 de octubre, sobre traspasos de funciones y servicios de la Administración General del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía, en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las aguas de la cuenca del Guadalquivir que discurren íntegramente por el territorio de la Comunidad*; *Orden JUS/2544/2006, de 28 de julio, por la que se establecen las bases comunes que regirán los procesos selectivos para ingreso o acceso en los cuerpos y escalas de funcionarios al servicio de la Administración*; y la *Resolución de la Confederación Hidrográfica del Norte de 2/4/2005, en expediente de transferencia de un aprovechamiento de aguas, en la que se impone la obligación de presentar en el plazo de tres meses, de un proyecto de dispositivo de paso con las dimensiones adecuadas al caudal ecológico impuestos para su posterior aprovechamiento hidroeléctrico*.

Entre las disposiciones de las Corporaciones Locales, se han tenido en cuenta las dos siguientes: *Plan especial de Telefonía Móvil de la Isla de Menorca aprobado por la Comisión Insular de urbanismo de Menoría y el Acuerdo de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cádiz de 1/8/2001, que aprobó definitivamente una modificación puntual del PGOU del Puerto de Santa María*.

Por lo que concierne a las numerosas disposiciones de las CCAA, entre otras destacan las siguientes: *Orden del Departamento de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno de Aragón de 24 de febrero de 2006, por la que se determinan las fechas de las rebajas*; *Decreto 171/2006, de 18 de mayo, de normas complementarias para la realización del referéndum sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña*; *Orden del Departamento de Educación, Cultura y Deporte de la Diputación General de Aragón, de 3/9/2003, por la que se completa la declaración originaria de Bien de Interés Cultural de la denominación "Ciudadela de Jaca" (Huesca)*; *Decreto del Consell de la Generalidad valenciana 58/2005, de 11 de marzo, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los recursos naturales de la Serra Gelada y su zona litoral*; *Resolución del Director de Seguridad Ciudadana del Departamento de Interior del Gobierno vasco de 17/2/2005, por la que se autorizó al "BBVA SA" para contratar con una empresa de seguridad la realización de un servicio de vigilancia con armas*; *Orden del Departamento de Educación, Cultura y Deporte de la Comunidad Autónoma de Aragón, por la que convoca el Programa de Gratuidad de Libros de texto en los centros sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón para los niveles obligatorios y gratuitos de la enseñanza para el curso 2008/2009 y se aprueban las bases reguladoras y Resolución de la Consejería de Educación, de 2 de mayo de 2006, que desestimó las solicitudes para que el castellano*



*sea reintroducido como lengua vehicular de forma proporcional y equitativa en relación al catalán en todos los cursos del ciclo de enseñanza obligatoria, y para que todas las comunicaciones, circulares y cualquier otra documentación, tanto oral como escrita, que le sean dirigidas por el centro escolar lo sean en castellano siempre que así lo solicite.*

## Recursos contra actuaciones del Estado

En la STS 8/6/2011 referida al recurso planteado contra el *Real Decreto 1003/2010, de 5 de agosto, por el que se regula la liquidación de la prima equivalente a las instalaciones de producción de energía eléctrica de tecnología fotovoltaica en régimen especial*, el recurrente arguyó que la competencia para establecer las condiciones para acceder a las ayudas a determinadas instalaciones de generación de energía eléctrica no había de corresponder al Estado, pues al hacerlo se extralimitaba en sus competencias atinentes a la regulación de la normativa básica en materia de energía. La cuestión es de especial relevancia porque al tratarse de ayudas que se proyectan sobre una competencia compartida como es la referida al régimen energético (art. 149.1.25ª CE), la Comunidad Autónoma dispone de capacidad de intervención a través de la legislación de desarrollo, la potestad reglamentaria (competencias normativas) y la ejecutiva. Y más concretamente, si nos atenemos a los criterios que la STC 13/1992 -el *leading case* sobre este tema- estableció en relación a la incidencia que la actividad de fomento había de tener sobre el régimen competencial, cuando se tratase de competencias compartidas, decía la citada sentencia, en su FJ 8 que “(...) cuando el Estado ostente (...) las competencias de desarrollo normativo y de ejecución (...) el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las CCAA para concretar con mayor detalle la afectación o destino o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación”. Pues bien, no obstante esta doctrina consolidada de la jurisdicción constitucional, el TS hace abstracción de la misma y estima que el Estado puede aprobar una regulación única y uniforme respecto del régimen económico del sistema eléctrico y, por tanto, respecto de dicho régimen las CCAA no ostentan competencia alguna, puesto que el Real Decreto 1003/2010 impugnado se enmarca en dicho régimen.

Un segundo tema versa sobre el régimen jurídico de las lenguas en relación a la función pública. Es tratado en la STS 25/5/2011, en relación a un recurso interpuesto por el Gobierno vasco contra la valoración del conocimiento de las lenguas autonómicas y del derecho propio de las CCAA. Según el criterio del Gobierno autonómico, dicha valoración debería ser tomada en cuenta a los efectos de la promoción interna. El TS rechaza este planteamiento a causa del carácter optativo de las pruebas de conocimiento del Derecho especial y de las lenguas autonómicas en el acceso libre. Por tanto, el conocimiento de las lenguas no es necesario para acceder al Cuerpo, sino que es un criterio de prelación entre los

seleccionados. Asimismo, no sería justificable establecer una diferenciación en los casos de promoción interna tratándose de un funcionario estatal.

La necesidad de respetar la colaboración, como principio de necesaria aplicación en las relaciones entre los entes que integran un Estado de estructura compuesta, es invocado en la STS 16/6/2011 con ocasión de un recurso interpuesto por Unión FENOSA Generación SA, contra una resolución de la Confederación Hidrográfica del Norte de 2/4/2005, relativo a un expediente de transferencia de un aprovechamiento de aguas, por no haberse respetado las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia sobre pesca fluvial y medio ambiente. El TS asume las alegaciones de la recurrente, pero afirma que en realidad no se trata de debilitar las competencias en materia de aguas en las cuencas hidrográficas supracomunitarias, cuestión ésta que ya quedó resuelta tras la STC 227/1988 sobre la Ley de Aguas, sino de articular la concurrencia de otros títulos competenciales como es el referido a la pesca fluvial, a través de los mecanismos de colaboración.

Finalmente, cabe destacar la STS 13/6/2011 a la que sigue otras del mismo tenor, referidas al territorio como ámbito del autogobierno en la materia de aguas. En la misma se resuelve un recurso presentado por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, contra el Real Decreto 1666/2008, de 17 de octubre, sobre trasposos de funciones y servicios de la Administración General del Estado a Andalucía, en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las aguas de la cuenca del Guadalquivir que discurrían íntegramente por el territorio de la Comunidad andaluza. En dicho contencioso, tanto la Junta de Andalucía como el propio Estado alegaron la falta de legitimación de la primera en la causa; sin embargo, el TS considera que parte del territorio castellano-manchego comprende aguas de la cuenca del Guadalquivir. Este Real Decreto fue consecuencia de la reforma estatutaria llevada a cabo en Andalucía y concretamente, en su art. 51 que fue declarado inconstitucional por la STC 30/2011, que se reseña en el informe sobre la jurisprudencia constitucional de este mismo año. En esta sentencia el TC interpreta que la asunción de competencias sobre las aguas de la cuenca del Guadalquivir que transcurren en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía y que afecten a otra Comunidad Autónoma (tal como determina el precepto impugnado), es contraria a la competencia exclusiva en materia de aguas que discurren por el territorio de más de una Comunidad Autónoma y, en particular, el criterio sostenido por la jurisprudencia constitucional de cuenca hidrográfica como unidad de gestión. Como consecuencia de esta resolución de la jurisdicción constitucional, el TS declara nulo el Real Decreto 1666/2008 al fundamentarse en una base competencial inadecuada. En el mismo sentido, es preciso reseñar también las SSTS de 14/6/2011 y de 29/6/2011.

### **Recursos contra actuaciones de las Corporaciones Locales**

En relación a la Administración local se destacan este año dos sentencias de especial relevancia, aunque ambas lo son más por los temas competenciales que en ellas aparecen que por la solución dada por el TS en ambos supuestos.

La primera de ellas es la STS 12/4/2011, en la que son objeto de controversia las competencias ejecutivas de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en diversos ámbitos sectoriales, que inciden o pueden hacerlo en relación con la competencia exclusiva del Estado en materia de telecomunicaciones (art. 149.1.21ª CE). El objeto del contencioso era el Plan Especial de Telefonía Móvil de la Isla de Menorca, aprobado por la Comisión Insular de urbanismo de la citada ciudad y que había sido anulado parcialmente por el TSJ de las Islas Baleares. Contra esta decisión el Consell Insular de Menorca planteó recurso ante el TS.

El conflicto se centró en la inclusión en dicho Plan de una serie de condiciones para la instalación de telefonía y la potencia de las mismas, basadas en los potenciales peligros que para la salud podían ocasionar las emisiones generadas por dichas instalaciones. Y la razón de la controversia competencial se cifró en que dichos requisitos habían sido regulados por el Estado a través del *Real Decreto 1066/2001, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que establece las condiciones de protección del dominio público radioeléctrico, restricciones a las emisiones radioeléctricas y medidas de protección sanitaria frente a emisiones radioeléctricas*.

El Consell Insular alegó que no sólo le correspondían competencias en su condición de ente local, sino que en este contencioso incidían las competencias ejecutivas asumidas por la Comunidad Autónoma conforme al art. 39 EAIB (el anterior, no el resultante de la reforma de 2007) en materia de sanidad. En este sentido, señalaba que el Plan establecía unos niveles de exposición menor que los fijados por el Real Decreto estatal. Sin embargo, el TS no atiende a estas pretensiones competenciales; si bien acepta que pueden concurrir diversas competencias autonómicas y locales en esta materia, en particular sobre sanidad, medio ambiente y ordenación del territorio, afirma que debe tenerse en cuenta la competencia exclusiva del Estado en materia de telecomunicaciones (art. 149.1.21ª CE). La argumentación que aporta para otorgar esta omnímoda *vis expansiva* a la citada materia, es la concepción de la "integridad" de la competencia exclusiva estatal asentada tras la STC 31/2010, relativa al Estatuto de Autonomía de Cataluña. Y como criterio adicional utilizado para descartar una regulación autonómica al respecto, se recurre a un criterio de carácter finalista, pues la sentencia se acoge al socorrido argumento de que la necesaria unidad de mercado solo puede conseguirse mediante una regulación unitaria. Cabe preguntarse, no obstante, cuál debe ser la relación causal entre el impacto que sobre la salud de las personas pueden tener la regulación de las emisiones radioeléctricas con la unidad de mercado. Sobre todo, si de lo que se trata es de determinar una delimitación objetiva de las competencias. Pero el TS no da respuesta a esta cuestión.

La segunda sentencia del TS presenta un singular interés en relación con la materia urbanismo, porque a pesar de la interpretación establecida por la jurisdicción constitucional en la STC 61/1997, el TS, en su STS 13/9/2010, no encuentra obstáculos para avalar la aplicación del derecho estatal como derecho supletorio. El objeto del recurso fue una Acuerdo de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cádiz de 1/8/2001, por el que se aprobó definitivamente una modificación puntual del PGOU del Puerto de Santa María. Con

independencia de que las pretensiones del demandante de declarar nulo el citado Acuerdo de modificación del Plan fuesen inadmitidas, el mayor interés que desde un punto de vista competencial presenta el análisis el contexto normativo sobre el que se pronuncia esta sentencia, radica en lo siguiente: en primer lugar, llama la atención no sólo que la Comunidad Autónoma de Andalucía aprobase una la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística, en la que se declaraba aplicables los artículos del Texto Refundido de la Ley del Suelo estatal que el TC había declarado inconstitucional, sino que siga aplicándose el Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprobó el Reglamento de Planeamiento Urbanístico. Y en segundo lugar, y es lo que resulta de mayor relieve para este informe, que el TS afirma que la aprobación de una Ley autonómica sobre el suelo no afecta a dicho Reglamento estatal, puesto que –argumenta– que “la Disposición Transitoria Novena de esta Ley 7/2002 no transmuta el Reglamento de Planeamiento en Derecho autonómico, pues se limita a declarar la aplicación supletoria de éste en lo que resulte compatible con la Ley (...)”.

### Recursos contra actuaciones de las Comunidades Autónomas

En relación con los actos y disposiciones de los entes autonómicos, el TS examina en un primer grupo de sentencias, el alcance de las competencias ejecutivas de las CCAA. Así, en primer lugar, la STS 5/7/2011, resuelve el recurso de nulidad que solicitó la Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución, contra la Orden del Departamento de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno de Aragón de 24 de febrero de 2006, sobre determinación de las fechas de los días de rebajas. La entidad alegaba la ausencia de competencia de la Comunidad Autónoma para regular dicha actividad comercial. El TS rechaza la pretensión, y para ello se acoge a una profusa jurisprudencia constitucional y también propia, para afirmar que la fijación del periodo de rebajas no es sino desarrollo de la competencia ejecutiva en materia de comercio.

Por su parte, la STS 16/3/2011 aborda la misma función competencial en relación con el patrimonio cultural de una Comunidad Autónoma. El objeto del recurso fue una Orden del Departamento de Educación, Cultura y Deporte de la Diputación General de Aragón, de 3/9/2003, por la que se completa la declaración originaria de Bien de Interés Cultural de la denominada “Ciudadela de Jaca” (Huesca). El Estado consideró que la declaración de Bien de Interés Cultural era en este caso competencia estatal (art. 149.1.128ª CE) y añadía, también, que se trataba de un bien de dominio público de titularidad del Ministerio de Defensa y afecto al servicio Público de la Defensa Nacional. El TS rechaza esta argumentación: primero, porque el art. 35 del EA Ar establece que la Comunidad autónoma tiene competencia exclusiva en materia de Patrimonio Cultural, Histórico, Artístico, Monumental, Arqueológico, Arquitectónico y Científico de interés para la Comunidad Autónoma; y en segundo lugar, porque el hecho consistente en que la Comunidad Autónoma delimite el entorno de la Ciudadela de Jaca, no compromete en nada a la función que cumple el bien en cuanto a su afección al servicio de la defensa nacional.

En un ámbito material distinto, la STS 18/5/2011, se remite de nuevo a la

jurisprudencia constitucional (STC 154/2005) para reiterar que no deben identificarse de forma absoluta las competencias sobre policía con las relativas a seguridad pública. En dicha sentencia, el TC establece – en un caso que afectaba a la Generalidad de Cataluña- que ésta disponía de la competencia para autorizar los servicios de vigilancia privada y éstos se pueden prestar con armas, ya que la prevención y protección frente a los riesgos que amenazan la seguridad de personas, es una actividad genuinamente policial. De acuerdo con esta premisa, el TS avala el ejercicio de las competencias ejecutivas en materia policía del País Vasco, la decisión tomada mediante una Resolución de 17/2/2005 del Director de Seguridad Ciudadana del Departamento de Interior, por el que autorizó al BBVA, S.A., para contratar con una empresa de seguridad la realización de un servicio de vigilancia con armas.

En la STS 10/5/2011, se plantea la relevancia competencial que pueda tener la incidencia de las previsiones de un plan de ordenación de recursos naturales en las aguas exteriores o mar territorial. EL TS es taxativo al respecto para rechazar, con apoyo de la jurisprudencia constitucional al respecto, que la Comunidad Autónoma pueda regular un plan con estos efectos. Razón por la que rechaza lo establecido en el Decreto de la Generalidad Valenciana 58/2005, de 11 de marzo, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los recursos naturales de la Serra Gelada y su zona litoral. En la medida que en dicho plan se ha incluido las aguas exteriores, su gestión corresponde al Estado al tratarse de bienes de dominio público (art. 132 CE).

El alcance del principio de autonomía política como apoyo al desarrollo de políticas públicas en materia de educación, es empleado como argumento de peso por la STS 17/6/2011, para rechazar el recurso planteado por de un grupo de asociaciones de librerías y distribuidores, contra la Orden del Departamento de Educación, Cultura y Deporte de la Comunidad Autónoma de Aragón, por el que se convocaba el Programa de Gratuidad de Libros de texto en los centros sostenidos con fondos públicos de dicha Comunidad, para los niveles obligatorios y gratuitos de la enseñanza para el curso 2008-2009 y se aprobaban las bases reguladoras. El TS entiende que esta opción normativa a favor de la gratuidad de los libros en determinados niveles de la enseñanza, son una expresión de la autonomía política de la Comunidad Autónoma.

La STS 27/10/2010 presenta una particular relevancia. Aunque lo cierto es que si el tribunal *ad quo* –el TSJ de Cataluña- hubiese tenido en cuenta “las reglas de la lógica y de la razón”, como reconoce explícitamente el TS, quien asume los reproches como motivo de casación formulados por la Generalidad de Cataluña, afirmando que “son fundados y merecen por ello ser acogidos”, probablemente dicha sentencia no tendría que haberse producido nunca.

Este singular caso tiene su origen en un recurso interpuesto por la Generalidad de Cataluña contra la sentencia del TSJ de dicha Comunidad Autónoma de 13/4/2007, que había estimado parcialmente el recurso interpuesto por el Partido Popular de Cataluña (PPC), contra el Decreto 171/2006, de 18 de mayo del Gobierno de Cataluña, de normas complementarias para la realización del referéndum sobre la reforma del Estatuto de Autonomía. La resolución del TSJ, tras considerar –no obstante- que la citada disposición autonómica no contra-

decía ni a LOREG ni la Ley Orgánica 2/1980 de modalidades de referéndum, estimó parcialmente el recurso presentado por el PPC contra el citado Decreto, “(...) con el único fin de que no se plantee duda alguna en cuanto al respeto del Decreto autonómico a la normativa estatal”.

Pero veamos, en esencia, los términos en los que se tradujo este peculiar caso provocado por la sentencia del TSJ de Cataluña: el art. 6 del Decreto de la Generalidad establecía que “La Generalidad de Cataluña realizará una campaña de carácter institucional de acuerdo con lo que prevé la Ley 18/2000, de 20 de diciembre, por la que se regula la publicidad institucional y en lo que afecta a la publicidad institucional por radio y televisión, por la Ley 22/2005, de 29 de diciembre, de comunicación audiovisual de Cataluña”. El recurrente reprochó al precepto impugnado que suponía una violación del principio de jerarquía normativa proclamado en el art. 9.3 CE, porque omitía toda referencia a la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas Modalidades de Referéndum y a la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General.

En su sentencia, el TSJ afirma por un lado que “no se aprecia ignorancia u omisión formal de la Leyes orgánicas alegadas, en cuanto que se citan expresamente en el preámbulo del Decreto impugnado, ni se observa violación material de su contenido (...)” (FJ 3). Sin embargo, y sin solución de continuidad, justifica seguidamente la insólita y pintoresca declaración interpretativa del fallo en los siguientes términos: “No obstante, con objeto de que no se plantee duda alguna en cuanto al respeto del Decreto autonómico a la normativa estatal sobre una materia en la que el Estado tiene competencia exclusiva en virtud del art. 149.1 en relación con el 23 de la Constitución (...) la estimación del recurso será parcial en el sentido de que el art. 6 del Decreto 171/06 impugnado deberá interpretarse, en lo que se refiere su remisión a la Ley 18/2000, conforme a los dispuesto en el art. 50.1 de la Ley Orgánica 5/1985 electoral general” (FJ 4).

El TS rechaza de plano esta argumentación y acoge como bien fundados, los motivos de casación alegados por la Generalidad de Cataluña. En este sentido argumenta que: ni el art. 6 ni la totalidad del Decreto 171/2006 ofrecían una base razonable para derivar de ellos unas interpretaciones alternativas como las que aplica el TSJ; por tanto, una vez descartada esa variada posibilidad hermenéutica, el establecimiento de una concreta pauta interpretativa era innecesario y, además, “al no identificarse ni concretarse siquiera mínimamente las dudas que dice quieren evitarse, tal pauta debe considerarse, en cuanto carente de una justificación razonable, también ausente de lógica”.

Finalmente, cabe reseñar también la relevante STS 9/12/2010 (a la que se añaden otras del mismo tenor: SSTS de 13/12/2010; 16/12/2010; 10/5/2011 y 19/5/2011) sobre la aplicación de las lenguas oficiales en el ámbito de la enseñanza. Todas ellas, son una consecuencia directa de la STC 31/2010, sobre el alcance de lengua vehicular, a la que el TS se remite.

En esta sentencia, el TS anula otra sentencia del TSJ de Cataluña y declara el derecho a que el castellano sea lengua vehicular de la enseñanza en Cataluña. El punto de partida es la interpretación establecida por el TC sobre el carácter

de “lengua de uso preferente” de catalán que reconocía el art. 35 EAC. En este sentido, reproduce lo dicho por el TC en el sentido de que “nada impide que el Estatuto reconozca el derecho a recibir la enseñanza en catalán y que ésta sea lengua vehicular y de aprendizaje en todos los niveles de enseñanza. Pero nada permite, sin embargo, que el castellano no sea objeto de idéntico derecho ni disfrute, con la catalana, de la condición de lengua vehicular en la enseñanza”.

Asimismo, el TC añadió que si bien es cierto que el art. 35 EAC omite el castellano como lengua docente, ello no puede entenderse como un intento deliberado de excluirlo, ya que simplemente declara al catalán como lengua normalmente vehicular pero no con carácter exclusivo. De hecho considera que dicha exclusión no cabría. La interpretación constitucionalmente posible de este artículo, es la que conduce a la existencia del derecho a la enseñanza en castellano.

A juicio del TS, el TSJ no acertó cuando afirmó que “normativamente el castellano no ha sido excluido como lengua vehicular y docente en la enseñanza no universitaria ni tampoco en la práctica, si bien prioritariamente es el catalán, y alcanzó esa conclusión afirmando que la prueba de ello era que determinadas materias se imparten en castellano”.

Para justificar su decisión, el TS argumenta que en los diversos decretos que regulan el conocimiento de la lengua catalana, castellana y literatura, así como en la Resolución de la Consejería de Educación que es objeto del recurso, se afirma que el catalán es la lengua vehicular en la enseñanza no universitaria, lo cual pervierte “el modelo lingüístico establecido en la Constitución de conjunción lingüística o de bilingüismo integral”. Además de la directa referencia a la STC 31/2010, el otro elemento que el TS acoge en su *ratio decidendi* es la consideración de que las políticas de normalización lingüística deben tener un carácter transitorio. De esta forma, una vez alcanzado el objetivo de implantación de la lengua catalana en todos los ámbitos, debe cesar la exclusividad del catalán como lengua única y vehicular de la enseñanza.

En consecuencia, el TS declara el derecho del recurrente a que el castellano se utilice como lengua vehicular en la proporción que proceda, dado el estado de normalización lingüística alcanzado en la sociedad catalana, de modo que no quede reducido en su uso al objeto de estudio de una asignatura más. Y a este respecto, remite a las autoridades de la Generalidad la regulación de la proporción de estas dos lenguas, pero tomando como referencia la implantación de las mismas y la transitoriedad del “trato de favor” del catalán. Por lo que concierne al recurrente, el TS les reconoce el derecho a recibir las comunicaciones, circulares y cualquier otra documentación tanto del centro docente como de la Consejería en castellano.

Sin embargo, el proceder interpretativo del TS en este caso no deja de ser problemático, porque de su decisión se desprende que lo que rechaza no es tanto la interpretación realizada por el TSJ como, en realidad, las previsiones de la legislación sobre política lingüística vigente en Cataluña desde 1998, que no han sido nunca invalidadas por el TC, incluido lo establecido por la STC 31/2010. Razón por la cual, lo procedente hubiese sido que el TS plantease una cuestión de inconstitucionalidad, si dudaba de la legislación aplicable al caso.





# FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

## NUEVAS REGLAS FISCALES PARA LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

*Julio López Laborda*

### Introducción

El año 2011 ha sido pródigo en acontecimientos relacionados con la estabilidad presupuestaria del país. El mes de julio se introdujo en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria un límite al crecimiento del gasto de las Administraciones públicas centrales y locales. En septiembre se reformó el art. 135 de la Constitución para consagrar constitucionalmente el principio de estabilidad presupuestaria y modificar las reglas fiscales hasta entonces vigentes. En diciembre, los Estados de la zona Euro acordaron un nuevo pacto fiscal, que incorpora una regla fiscal en línea con la reforma constitucional española. Durante el año, algunas CCAA han aprobado o iniciado el proceso de elaboración de su propia legislación de estabilidad presupuestaria. Finalmente, el TC ha dictado trece sentencias que reconocen la competencia estatal para aprobar normas en materia de estabilidad presupuestaria y garantizar su cumplimiento y descartan (con una argumentación, en algunos momentos, circular) que las leyes vigentes de estabilidad presupuestaria limiten de modo indebido la autonomía política o financiera de las CCAA<sup>1</sup>.

El objetivo de este trabajo es explicar cómo afectan a las CCAA los cambios acaecidos en la normativa de estabilidad presupuestaria en 2011. A tal fin, la segunda sección introduce el concepto de regla fiscal, así como sus objetivos y tipos. La sección tercera describe las reglas fiscales en vigor en la Unión Europea. La cuarta sección se centra en las reglas aplicables a las CCAA españolas desde la aprobación de la LOFCA en 1980 hasta las leyes de estabilidad presupuestaria. La quinta sección describe las novedades más recientes en esta materia, y la sexta sección cierra el trabajo con algunas valoraciones.

### Reglas fiscales: concepto, objetivos y tipos

Como explica el Fondo Monetario Internacional en un influyente documento (FMI, 2009), la política fiscal de muchas economías avanzadas presenta un

---

1. STC 134/2011, de 20 de julio, STC 157/2011, de 18 de octubre, SSTC 185, 186, 187, 188 y 189/2011, de 23 de noviembre, SSTC 195, 196, 197, 198 y 199/2011, de 13 de diciembre y STC 203/2011, de 14 de diciembre.

claro sesgo hacia el déficit (*deficit bias*) y, por tanto, hacia el aumento desordenado de la deuda pública, que puede tener una repercusión desfavorable, vía elevación de los tipos de interés o anticipación de futuros aumentos impositivos, en la inversión privada y en el crecimiento económico. Este sesgo deficitario se explica, básicamente, por dos razones. La primera es el comportamiento miope de los políticos, por motivos electorales, que les conduce a ignorar las exigencias del largo plazo. La segunda razón deriva del clásico problema de los “recursos de propiedad común” (*common-pool problem*): los individuos y los colectivos compiten por los recursos comunes sin tomar en consideración el impacto presupuestario de sus demandas sobre los demás. En una unión económica, cada país o región no tiene en cuenta los efectos de su política fiscal sobre la estabilidad macroeconómica del conjunto, esto es, no internaliza los efectos externos de su política.

Las reglas fiscales tratan de limitar la discrecionalidad y conferir credibilidad a las políticas macroeconómicas. En palabras de Kopits y Symansky (1998), una regla fiscal es una restricción permanente de la política fiscal, expresada en términos de un indicador sintético del desempeño fiscal. Aunque se trata de un instrumento sujeto a mucho debate en el ámbito académico, el uso de las reglas fiscales se ha incrementado vertiginosamente en las últimas dos décadas.

Si se cumplen, las reglas fiscales contribuyen a la sostenibilidad de la deuda pública y la solidez y credibilidad de las finanzas públicas. Estas, a su vez, facilitan la reducción de los tipos de interés y el nivel de precios y la mejora de las expectativas de los agentes económicos, incrementan la eficacia estabilizadora del presupuesto público y, en última instancia, fortalecen la estabilidad macroeconómica, favorecedora del crecimiento económico<sup>2</sup>. Adicionalmente, las reglas pueden coadyuvar al éxito de los procesos de consolidación fiscal.

Las reglas fiscales pueden establecerse sobre los ingresos públicos, los gastos públicos, el saldo presupuestario, total o estructural, la deuda pública o –como sucede frecuentemente– una combinación de estos agregados. Como comprobaremos a lo largo de estas páginas, la distinción entre el saldo presupuestario total y estructural resulta crucial. El saldo (déficit o superávit) estructural se obtiene por la diferencia entre el saldo total y el saldo cíclico, siendo este último el generado por la actuación de los denominados “estabilizadores automáticos”, esto es, por la reducción (aumento) de la recaudación tributaria (por ejemplo, del Impuesto sobre Sociedades) y el aumento (reducción) de algunos gastos públicos (como las prestaciones por desempleo) que se produce en épocas de recesión (expansión) económica<sup>3</sup>. Un límite, por ejemplo, del 0% al déficit total puede impedir la actuación de los estabilizadores automáticos. Sin embargo, un límite del 0% al déficit estructural es perfectamente compatible con un déficit total superior, en una recesión, para recoger el efecto de los estabilizadores (más

---

2. Martínez López (2007) realiza un análisis más detallado de los argumentos favorables a la disciplina fiscal, especialmente, en contextos de descentralización política.

3. Se puede encontrar una definición más precisa del saldo estructural y de otros conceptos relacionados –como el saldo “ajustado cíclicamente” o el saldo “a lo largo del ciclo”– en FMI (2009: 5). El saldo estructural es el saldo ajustado cíclicamente y neto de medidas puntuales y temporales.

gastos y menos ingresos), pero también impone un superávit total en una fase de expansión, por el mismo motivo (más ingresos y menos gastos).

Existe coincidencia en la literatura en sostener que la mera fijación de unos límites a la política fiscal no basta para asegurar la eficacia de los mismos. Las reglas fiscales deben estar correctamente diseñadas, incorporando los mecanismos adecuados para asegurar su cumplimiento y para corregir los incumplimientos: como señala el FMI (2009), mejor imponiendo medidas correctivas y haciendo incurrir a los incumplidores en costes de reputación, que estableciendo sanciones de dudosa viabilidad. Además, las reglas tienen que estar acompañadas del marco institucional adecuado para su aplicación, lo que supone mejorar los procedimientos presupuestarios, contables y estadísticos y asegurar la calidad y frecuencia del suministro de información, que permita el control interno y externo de la política fiscal y su conocimiento y evaluación por los ciudadanos. En algunos países, la creación de “consejos fiscales independientes” coadyuva de diferentes maneras a la solidez de las finanzas públicas: por ejemplo, realizando previsiones sobre las variables presupuestarias o económicas, evaluando las medidas de política fiscal de los gobiernos o tutelando el cumplimiento de las reglas fiscales.

Basándose en la exitosa experiencia sueca posterior a la crisis de los noventa, Calmfors (2012) sostiene que la transparencia y un debate de política económica de alta calidad pueden ser más importantes para la disciplina fiscal que el establecimiento de reglas formalmente vinculantes.

Podemos profundizar algo más en el problema de la sostenibilidad de la deuda con la ayuda de un sencillo modelo<sup>4</sup>. La restricción presupuestaria intertemporal de un gobierno puede escribirse de la siguiente manera:

$$Deuda_t = Deuda_{t-1} + Déficit_t \quad [1]$$

Es decir, que la deuda existente al final del año  $t$  será igual a la deuda existente al final del año anterior más la que se emita para financiar el déficit del propio año  $t$ . A continuación, ponemos las variables anteriores en función de la renta nominal:

$$\frac{Deuda_t}{PIB_t} = \frac{Deuda_{t-1}}{PIB_t} + \frac{Déficit_t}{PIB_t} \quad [2]$$

Llamemos  $g$  a la tasa de crecimiento de la renta entre el año  $t-1$  y el año  $t$ :

$$PIB_t = PIB_{t-1}(1 + g) \quad [3]$$

4. Para una discusión más detallada de este problema, véase el capítulo 27 de Blanchard (2000) y el capítulo 9 de Albi *et al.* (2009).

Ahora, sustituimos la expresión [3] en la [2] y obtenemos la siguiente:

$$\frac{Deuda_t}{PIB_t} = \frac{Deuda_{t-1}}{PIB_{t-1}} \frac{1}{1+g} + \frac{Déficit_t}{PIB_t} \quad [4]$$

Finalmente, podemos expresar la variación en la relación deuda/PIB entre los años  $t-1$  y  $t$  de la siguiente manera:

$$\frac{Deuda_t}{PIB_t} - \frac{Deuda_{t-1}}{PIB_{t-1}} = -\frac{Deuda_{t-1}}{PIB_{t-1}} \frac{g}{1+g} + \frac{Déficit_t}{PIB_t} \quad [5]$$

Decimos que la deuda es sostenible cuando la relación entre la deuda y el PIB es estable o se reduce a lo largo del tiempo. O, de otra manera, cuando la expresión anterior es igual o menor que cero. La propia expresión nos muestra las variables que condicionan la sostenibilidad de la deuda: el déficit, el nivel de endeudamiento y la tasa de crecimiento de la economía.<sup>5</sup> Por ejemplo, si se quiere estabilizar la deuda en un 60% del PIB (que era la media de endeudamiento para los países de la Unión Europea en 1992) y se prevé un crecimiento anual del PIB ligeramente superior al 5% (más precisamente, un 5,26%), debe fijarse un límite al déficit del 3%.

## Las reglas fiscales de la Unión Europea

En el ámbito de la Unión Europea (UE), las reglas fiscales están constituidas por lo dispuesto en el Tratado de Maastricht de 1992 y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) de 1997 (reformado y flexibilizado en 2005)<sup>6</sup>. Los Estados se comprometen a alcanzar un “objetivo presupuestario a medio plazo”, que se determina para cada país teniendo en cuenta factores como su ratio de

5. De forma más precisa, la sostenibilidad de la deuda también depende del tipo de interés. Podemos reescribir la expresión [5] de esta manera:

$$\frac{Deuda_t}{PIB_t} - \frac{Deuda_{t-1}}{PIB_{t-1}} = \frac{Deuda_{t-1}}{PIB_{t-1}} \frac{i-g}{1+g} + \frac{Déficitprimario_t}{PIB_t} \quad [5']$$

donde  $i$  es el tipo de interés nominal y  $Déficit primario$  es el déficit sin incluir los intereses pagados por la deuda. El aumento de los intereses contribuye a elevar la relación deuda/PIB. Para estabilizar la deuda, se requiere entonces reducir el déficit primario.

6. Art. 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE); Protocolo nº 12 al TFUE sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo; Reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas (DO L 209 de 2.8.1997, p.1), modificado por el Reglamento (CE) nº 1055/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005 (DO L 174 de 7.7.2005, p.1); Reglamento (CE) nº 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo (DO L 209 de 2.8.1997, p.6), modificado por el Reglamento (CE) nº 1056/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005 (DO L 174 de 7.7.2005, p.5); Resolución del Consejo Europeo sobre el Pacto de estabilidad y crecimiento, de 17 de junio de 1997 (DO C 236 de 2.8.1997, p.1).

deuda pública, su crecimiento potencial, las necesidades de inversión pública o los compromisos futuros de gasto derivados del envejecimiento de la población; y que debe establecerse entre un déficit estructural del 1% del PIB y el equilibrio o superávit estructural. Además, se fija un límite a la deuda pública del 60% del PIB y al déficit público total, del 3% del PIB. En el momento de su establecimiento, se entendía que este último límite ofrecía un margen suficiente para la actuación de los estabilizadores automáticos y que, en las condiciones de crecimiento económico señaladas más arriba, debería permitir estabilizar la deuda en el 60% del PIB.

Este diseño se completa con la instrumentación de un “componente preventivo” y un “componente corrector”. El primero establece un sistema de supervisión multilateral que trata de garantizar que se cumplan los objetivos presupuestarios a medio plazo y se eviten déficits públicos excesivos, con instrumentos como la elaboración de programas de estabilidad o convergencia, la alerta rápida o las recomendaciones de política, aunque sin sanciones por incumplimiento. El componente corrector está constituido por el Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE), que puede iniciarse cuando un Estado incumple el límite del 3% del PIB y que puede concluir con la imposición de sanciones al incumplidor.

La literatura es unánime al afirmar, por un lado, que las reglas fiscales de la UE no se han diseñado ni aplicado correctamente y, por otro, que los Estados las han incumplido, desaprovechando las oportunidades que el largo período de crecimiento económico reciente les ofrecía para sanear sus finanzas públicas y afrontar en mejores condiciones la crisis económica. En enero de 2012, solo Estonia, Finlandia, Luxemburgo y Suecia no están sujetos a un PDE<sup>7</sup>.

Para corregir las deficiencias del PEC, en 2010 se estableció un grupo de trabajo, el “Grupo Especial de van Rompuy”, que realizó una serie de propuestas para la reforma de la gobernanza económica en la UE, que han acabado desembocando en la aprobación de cinco Reglamentos y una Directiva, cuya entrada en vigor se produjo el 13 de diciembre de 2011<sup>8</sup>. Entre las medidas adoptadas

7. Schuknecht *et al.* (2011) y Von Hagen (2011) realizan una valoración muy crítica de las reglas fiscales europeas y su cumplimiento por los Estados (los primeros hablan del “desperdicio de los buenos tiempos”) y efectúan algunas propuestas de reforma.

8. Se trata del humorísticamente denominado “Six-Pack”:

- Reglamento (UE) n° 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro (DO L 306 de 23.11.2011, p. 1).
- Reglamento (UE) n° 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro (DO L 306 de 23.11.2011, p. 8).
- Reglamento (UE) n° 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas (DO L 306 de 23.11.2011, p. 12).
- Reglamento (UE) n° 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos (DO L 306 de 23.11.2011, p. 25).
- Reglamento (UE) n° 1177/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de noviembre

para tratar de reforzar los componentes preventivo y corrector del PEC, pueden resaltarse las que se apuntan a continuación.

En primer lugar, se potencia la operatividad del límite referido a la deuda pública, de tal manera que, si la ratio deuda/PIB supera el 60% y no se reduce a un ritmo determinado (1/20 parte del exceso por año, durante tres años), puede iniciarse el procedimiento de déficit excesivo, aunque no se incumpla el límite del déficit.

En segundo lugar, se dota de mayor severidad a las sanciones (también en el componente preventivo del PEC), a la vez que se establece su aplicación automática mediante la actuación de la denominada “regla de la mayoría cualificada inversa”, según la cual, las decisiones de imposición de sanciones solo se pueden dejar sin efecto por mayoría cualificada del Consejo de la UE.

En tercer lugar, se introduce una regla de crecimiento del gasto público como instrumento para evaluar el cumplimiento con el objetivo presupuestario a medio plazo. El crecimiento anual del gasto no debe exceder de una tasa de referencia del crecimiento potencial a medio plazo del PIB, a menos que el exceso se compense con medidas discrecionales relativas a los ingresos. El agregado de gasto excluirá los intereses, los gastos de programas de la UE que se financien íntegramente con fondos comunitarios y los cambios no discrecionales en los gastos destinados a prestaciones por desempleo.

Además, si un Estado no ha cumplido su objetivo presupuestario a medio plazo, las reducciones discrecionales de ingresos deben compensarse con aumentos discrecionales de otros ingresos o con reducciones del gasto.

Por último, la Directiva 2011/85/UE establece un conjunto de normas detalladas sobre las características que deben presentar los marcos presupuestarios de los Estados miembros. Estos deben poner en vigor las disposiciones necesarias para dar cumplimiento a esta norma comunitaria antes del 31 de diciembre de 2013. Las medidas establecidas en la Directiva abarcan a todos los subsectores de las administraciones públicas, debiendo los Estados miembros establecer los mecanismos adecuados de coordinación entre ellos.

La Directiva contiene medidas relativas a los sistemas de contabilidad presupuestaria e información estadística, procedimientos y planificación presupuestaria, marcos presupuestarios a medio plazo y dispositivos de control y análisis destinados a reforzar la transparencia del proceso presupuestario. Por su relevancia para nuestro país, debe enfatizarse que se establece la obligación de los Estados de publicar datos presupuestarios basados en la contabilidad de caja, con periodicidad mensual para la Administración central, CCAA y administraciones de seguridad social, y trimestral para las corporaciones locales.

Finalmente, la Directiva determina que cada Estado debe disponer de reglas

---

de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo (DO L 306 de 23.11.2011, p. 33).

• Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros (DO L 306 de 23.11.2011, p. 41).

numéricas que promuevan la observancia del objetivo presupuestario a medio plazo y el respeto a los valores de referencia para el déficit y la deuda derivados del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Las reglas deben contener precisiones sobre el seguimiento de su cumplimiento, las consecuencias en caso de incumplimiento y las circunstancias que permitan el incumplimiento temporal.

Las novedades del año 2011 en materia de estabilidad presupuestaria no terminan aquí. Los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la zona Euro acuerdan el 9 de diciembre de 2011 encaminarse hacia una unión económica más fuerte, lo que implica fortalecer su disciplina presupuestaria y reforzar la coordinación y gobernanza de sus políticas económicas. Estos objetivos se concretan, por lo que a nosotros aquí interesa, en el compromiso de establecer una nueva regla fiscal, integrada por una serie de medidas que se han desarrollado en un “Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria”, adoptado el 30 de enero de 2012 con la abstención de Reino Unido y República Checa y firmado el 2 de marzo de este mismo año. El Tratado entrará en vigor el 1 de enero de 2013, si ha sido ratificado por doce Estados miembros de la zona Euro, o antes si esa ratificación ya se ha producido.

Los aspectos más significativos del Tratado son los siguientes<sup>9</sup>:

1. Los presupuestos del conjunto de las administraciones públicas estarán en equilibrio o superávit. Este principio se considerará respetado si el país cumple con su objetivo presupuestario a medio plazo y su déficit estructural anual no excede del 0,5% del PIB nominal. Si la ratio deuda/PIB está significativamente por debajo del 60% y los riesgos en términos de sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas son bajos, el límite anterior puede elevarse hasta el 1% del PIB.

2. Los Estados convergerán rápidamente hacia su nivel de referencia específico, dentro del límite señalado más arriba, siguiendo un calendario propuesto por la Comisión. Si se observan desviaciones significativas del objetivo a medio plazo o de la senda de ajuste hacia dicho objetivo, se activará automáticamente un mecanismo corrector, que incluirá la obligación del Estado de que se trate de aplicar medidas para corregir las desviaciones en un plazo de tiempo determinado.

3. Los Estados pueden desviarse temporalmente de sus objetivos presupuestarios a medio plazo solo en circunstancias excepcionales, como acontecimientos extraordinarios fuera del control del Estado afectado o períodos de recesión económica severa.

4. La regla fiscal se introducirá en la legislación de los Estados miembros, preferiblemente en la Constitución, en el plazo de un año desde la entrada en vigor del Tratado. La regla contendrá el mecanismo de corrección citado anteriormente, que será definido por cada Estado miembro sobre la base de los

---

9. El acuerdo de 9 de diciembre de 2011 puede consultarse en [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/es/ec/126673.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/126673.pdf). El Tratado, en [http://european-council.europa.eu/media/639250/02\\_-\\_tscg.es.12.pdf](http://european-council.europa.eu/media/639250/02_-_tscg.es.12.pdf).

principios propuestos por la Comisión, con total respeto a las competencias de los parlamentos nacionales. El incumplimiento por un Estado de estas disposiciones puede ser llevado por los demás ante el TJ de la Unión Europea y puede conducir a la imposición de una sanción financiera de hasta un 0,1% del PIB del infractor.

5. Se extiende la regla de la mayoría cualificada inversa para decidir la aplicación del PDE a un Estado que supere el límite de déficit del 3% del PIB.

6. Los Estados miembros sujetos al PDE presentarán a la Comisión y al Consejo, para que lo refrenden, un “programa de colaboración presupuestaria y económica” en el que se precisen las reformas estructurales necesarias para garantizar una corrección duradera y efectiva de los déficits excesivos. La Comisión y el Consejo supervisarán la ejecución del programa y los planes presupuestarios anuales consistentes con el mismo.

7. Se establecerá un mecanismo para que los Estados miembros informen con antelación de sus planes nacionales de emisión de deuda pública.

Además, en el Acuerdo de 9 de diciembre de 2011 se manifiesta la intención de seguir trabajando sobre la manera de profundizar en mayor medida en la integración fiscal, de modo que quede mejor reflejado el grado de interdependencia de los Estados miembros.

### **Las reglas fiscales de las Comunidades Autónomas: de la LOFCA a la legislación de estabilidad presupuestaria**

Las CCAA han estado sometidas a reglas fiscales desde el inicio del proceso de descentralización, concretamente, desde la aprobación de la LOFCA en 1980. A medida que han sido mayores los compromisos de disciplina fiscal que ha adquirido España con sus socios de la Unión Europea, esas reglas han sido más estrictas, hasta llegar a su reciente incorporación a la propia Constitución Española<sup>10</sup>.

El art. 14 de la LOFCA, Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las CCAA, establece que las CCAA pueden realizar operaciones de crédito por plazo inferior a un año, con objeto de cubrir sus necesidades transitorias de tesorería. También pueden endeudarse a más de un año, pero solo para financiar gastos de inversión, lo que se conoce como “regla de oro”, fundada en razones de equidad intergeneracional<sup>11</sup>. Para concertar operaciones

---

10. Puede consultarse una descripción y análisis más detallados de las reglas fiscales autonómicas en este período en Monasterio (2010, capítulo 4).

11. La disposición transitoria de la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la LOFCA establece, con carácter excepcional para los años 2009 y 2010, que, “si como consecuencia de circunstancias económicas extraordinarias resultara necesario para garantizar la cobertura de los servicios públicos fundamentales, podrán concertarse operaciones de crédito por plazo superior a un año y no superior a cinco, sin que resulte de aplicación la restricción”



de crédito en el extranjero y para emitir deuda o cualquier otra apelación de crédito público, las CCAA precisan de autorización del Estado. Además, todas las operaciones de crédito están sujetas a coordinación, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF). Finalmente, el importe total de las anualidades de amortización, por capital e intereses, no debe exceder del 25% de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma. Es una regla de solvencia financiera, que trata de asegurar que la Comunidad Autónoma disponga cada año de recursos suficientes para poder cumplir con sus compromisos. Durante los más de treinta años de vigencia de la LOFCA se han producido vulneraciones de este límite, así como de la norma de destino del endeudamiento a gastos de inversión, sin consecuencias para las comunidades infractoras.

La segunda etapa en este proceso se inicia con el Tratado de Maastricht de 1992, en el que se fijan los criterios de convergencia en déficit (3% del PIB) y deuda pública (60% del PIB) de obligado cumplimiento para los países que quisieran integrarse en la Unión Económica y Monetaria. En el caso español, estas nuevas reglas comprometían a todos los niveles de gobierno –central, regional y local-, lo que condujo al establecimiento de los denominados Escenarios de Consolidación Presupuestaria (ECP). Los ECP eran acuerdos entre el nivel central y cada Comunidad Autónoma sobre la evolución a lo largo del tiempo del déficit y la deuda de la comunidad, con la finalidad de garantizar el cumplimiento de las reglas europeas. Aunque, en términos agregados, los Escenarios se respetaron y se cumplieron los criterios europeos de convergencia, el comportamiento individual de las CCAA fue dispar, con algunas regiones cumplidoras y otras incumplidoras. Y es que los ECP tenían una debilidad fundamental (además de su opacidad absoluta), la inexistencia de mecanismos de incentivo o sanción que aseguraran su efectividad.

Con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, adoptado en 1997, los Estados se comprometen a situar sus saldos públicos en una posición cercana al equilibrio o en superávit en el medio plazo, lo que, como hemos visto en la sección anterior, se interpreta como el mantenimiento de un saldo estructural en equilibrio. España adapta las nuevas exigencias europeas aprobando en 2001 su legislación de estabilidad presupuestaria (en adelante, LEP2001), integrada por la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Como inmediatamente comprobaremos, la norma española es especialmente rigurosa, porque el legislador es consciente de que el proceso de envejecimiento de la población va a generar a largo plazo unos compromisos presupuestarios muy importantes, especialmente en sanidad (competencia regional) y pensiones (competencia nacional), que hacen necesario disponer de un presupuesto público saneado.

La LEP2001 introduce el principio de estabilidad presupuestaria, conforme al cual, la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos de las CCAA (y de las demás administraciones públicas, incluida la central) debe realizarse en

---

del art. 14 de la LOFCA que obliga a destinar el importe total del crédito exclusivamente a la realización de gastos de inversión. Estas operaciones deben amortizarse en el plazo de cinco años.

situación de equilibrio o superávit, admitiéndose el déficit solo en circunstancias excepcionales.

El gobierno central, previo informe del CPFF, fija el objetivo de estabilidad presupuestaria del conjunto del sector público y de cada grupo de agentes, para un período de tres años. El objetivo de cada Comunidad Autónoma se determina por el CPFF, que actúa como órgano de coordinación entre el Estado y las CCAA para dar cumplimiento a la LEP2001. Corresponde al Gobierno central velar por el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria.

A diferencia de lo que ocurre con la LOFCA y con los Escenarios de Consolidación Presupuestaria, la legislación de estabilidad presupuestaria incorpora algunas medidas para tratar de asegurar que los objetivos de estabilidad presupuestaria que se fijan para cada administración se vayan a cumplir y también sanciona los incumplimientos. Por un lado, se establece la facultad del Ministerio de Hacienda de recabar información de las CCAA para evaluar el grado de cumplimiento de sus objetivos e informar, a su vez, sobre el mismo. El propio Ministerio mantendrá una central de información sobre las operaciones de crédito autonómicas.

Por otro lado, la LEP2001 determina que, si una comunidad incumple su objetivo de estabilidad presupuestaria, todas sus operaciones de crédito pasan a estar sujetas a la autorización del Estado. Además, el incumplimiento obligará a la formulación y remisión al CPFF de un plan económico-financiero de saneamiento a medio plazo para su corrección, cuyo seguimiento es responsabilidad del Gobierno central. Finalmente, si la Comunidad Autónoma incumplidora provoca o contribuye a producir el incumplimiento de las obligaciones asumidas por España frente a la UE como consecuencia del PEC, aquella asumirá, en la parte que le sea imputable, las responsabilidades que de tal incumplimiento se deriven.

Las leyes de estabilidad presupuestaria de 2001 se reforman en 2006, por la Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria<sup>12</sup>, y la Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (en adelante, LEP2006).

La principal novedad de la LEP2006 tiene que ver con la definición del principio de estabilidad presupuestaria y, derivadamente, con la fijación de los objetivos de estabilidad. La LEP2001 imponía el equilibrio o superávit año a año, lo que podía hacer difícil la aplicación de políticas fiscales anticíclicas en períodos de recesión. En cambio, la LEP2006 exige el equilibrio o superávit “a lo largo del ciclo”, que es compatible con la existencia de déficits en determinadas circunstancias.

Un segundo aspecto destacable de la nueva normativa es la mayor participación de las CCAA en la determinación y aplicación del principio de estabilidad presupuestaria.

---

12. Por Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

El procedimiento concreto para establecer el objetivo de estabilidad presupuestaria es ahora el siguiente. El Gobierno central, oídas las CCAA y previo informe del CPFF, fija el objetivo para el conjunto del sector público y para cada grupo de agentes, para un período de tres años. Si se prevé un crecimiento económico superior a una tasa determinada de crecimiento del PIB nacional real (el 3%), el objetivo deberá ser necesariamente de superávit. Si el crecimiento previsto se sitúa entre la tasa anterior y un umbral inferior de crecimiento del PIB nacional real (el 2%), el objetivo será, al menos, de equilibrio presupuestario. Si se prevé un crecimiento por debajo del umbral inferior, puede establecerse un objetivo de déficit, con un límite global del 1% del PIB nacional, que se distribuye de la siguiente manera: un 0,2% para el Estado, un 0,75% para el conjunto de CCAA y un 0,05% para determinadas entidades locales. La Comunidad Autónoma que prevea incurrir en déficit deberá presentar al Ministerio de Economía y Hacienda una memoria plurianual mostrando que la evolución prevista de los saldos presupuestarios garantiza la estabilidad a lo largo del ciclo.

Adicionalmente, y con independencia del objetivo de estabilidad fijado – déficit, equilibrio o superávit presupuestario-, cabe incurrir en un déficit para financiar inversiones productivas, con un límite del 0,5% del PIB nacional, del que corresponde el 0,2% al Estado, el 0,25 al conjunto de CCAA (el 0,25% del PIB regional a cada comunidad) y el 0,05% a las entidades locales.

El objetivo de estabilidad para cada Comunidad Autónoma se establece por el Gobierno central, una vez convenido con la comunidad (o en ausencia de acuerdo), y previo informe del CPFF. Corresponde al Gobierno central y a las CCAA velar por la aplicación del principio de estabilidad.

Las nuevas reglas introducidas por la LEP2006 corrigen algunos de los problemas derivados de la regla de equilibrio o superávit año a año contenida en la LEP2001, pero no los resuelven del todo. Por un lado, siguen permitiendo cierta laxitud en los períodos de bonanza, al contentarse con la existencia de equilibrio o superávit. Por otro lado, en las fases de menor crecimiento o recesión, las reglas son todavía estrictas, al imponer un límite al déficit del 1% del PIB, que puede dificultar la aplicación de políticas anticíclicas. También resulta cuestionable el reparto del déficit entre agentes, que da una participación preferente al nivel regional.

En cuanto a las medidas para garantizar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad, además de precisarse más la información que deben suministrar las CCAA<sup>13</sup>, la LEP2006 refuerza los instrumentos a disposición del Gobierno central y el CPFF. En caso de apreciar un riesgo de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, el Gobierno central puede formular una advertencia a la Comunidad Autónoma responsable, dando cuenta al CPFF. El incumplimiento del objetivo que consista en un superávit inferior al fijado obligará a la presentación al CPFF de un informe que justifique el mantenimiento del equilibrio a lo largo del ciclo económico. Si la infracción consiste en un mayor déficit del fijado, la comunidad deberá remitir al CPFF un plan

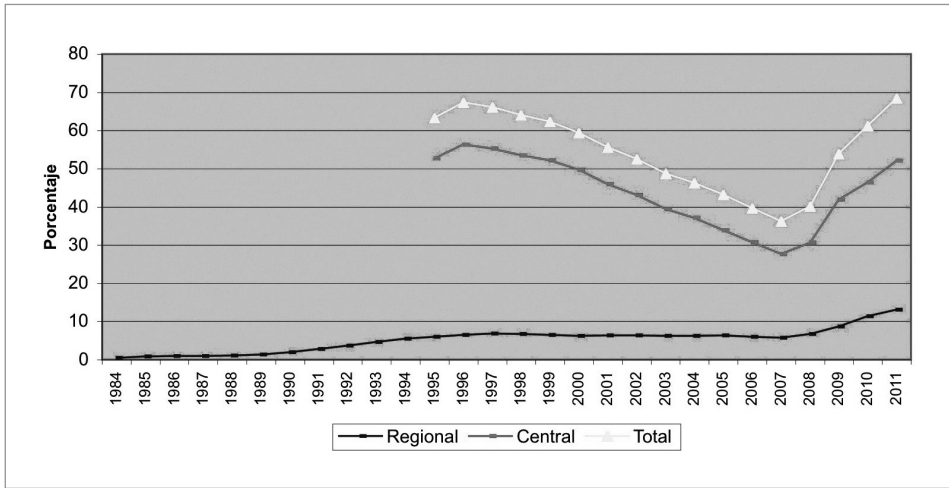
---

13. En cumplimiento de un acuerdo del CPFF, en 2010 se empezó a publicar información homogénea de los datos de ejecución presupuestaria trimestral de las CCAA.

económico-financiero de reequilibrio a un plazo máximo de tres años, cuyo seguimiento corresponde al Gobierno central.

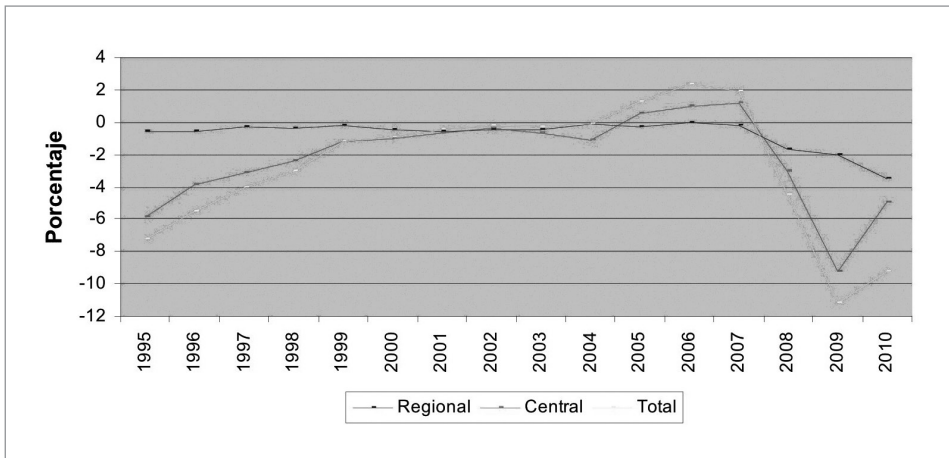
Pasemos ahora de las normas a los hechos. Los gráficos 1 y 2 muestran, respectivamente, la evolución a lo largo del tiempo de las ratios deuda/PIB y déficit/PIB de los niveles central y regional y del conjunto de administraciones públicas.

**Gráfico 1: Evolución de la ratio deuda/PIB, 1984-2011**



Fuente: Banco de España (2012) y elaboración propia.

**Gráfico 2. Evolución de la ratio déficit/PIB, 1995-2010**



Fuente: Banco de España (2012).

En el gráfico 1 se observa que el endeudamiento autonómico crece hasta 1997, año en que alcanza su máximo en un 6,8% del PIB, y desde entonces desciende suavemente hasta el año 2007, en que se sitúa en el 5,8% del PIB. El buen comportamiento del endeudamiento regional hasta el inicio de la crisis se debe, seguramente, a varias razones. Desde luego, en términos agregados, y como refleja el gráfico 2, han funcionado adecuadamente las reglas fiscales, esto es, los Escenarios de Consolidación Presupuestaria y la Legislación de Estabilidad Presupuestaria. Además, las CCAA se han beneficiado de una reducción importante de los tipos de interés de la deuda y de un crecimiento económico extraordinario en España que, a su vez, se ha traducido en un aumento de los ingresos autonómicos. Por supuesto, esa satisfactoria evolución agregada ha sido compatible con incumplimientos individuales, que han conducido a algunas CCAA a una situación muy preocupante<sup>14</sup>.

En los gráficos 1 y 2 salta inmediatamente a la vista la diferencia entre el perfil del déficit y el endeudamiento central y el autonómico en el período 1997-2007. En la época de crecimiento económico, el nivel central ha mejorado su posición financiera, disminuyendo su déficit de manera continua (con superávit en los años 2005, 2006 y 2007) y reduciendo muy significativamente su nivel de deuda, desde el 55,2% hasta el 27,7% del PIB. En cambio, las CCAA han aprovechado la bonanza económica y los mayores ingresos para gastar más. El nivel regional siempre ha liquidado sus cuentas con déficit (y equilibrio en 2006). Este comportamiento puede explicarse, por una parte, por la escasa ambición de los objetivos de estabilidad fijados en ese período, y, por otra, por la insuficiente responsabilidad fiscal autonómica, motivada, a su vez, por el diseño del sistema de financiación regional, tradicionalmente muy dependiente de las transferencias procedentes del nivel central y con unos tributos autonómicos poco visibles para los ciudadanos.

Para el conjunto de las administraciones públicas españolas (incluidas las locales y de Seguridad Social), la relación entre la deuda y el PIB disminuye entre 1997 y 2007 del 66,1 al 36,3%. Para los países de la zona Euro, la disminución es del 73,2 al 66,3%.

En 2008 se produce un fuerte deterioro de la situación económica, que afecta a las finanzas regionales y centrales. Los ingresos se desploman, el déficit repunta vigorosamente y la deuda regional y central se incrementa rápidamente, llegando a representar, respectivamente, el 13,1 y el 52,1% del PIB en 2011 (el 68,5% para el conjunto de administraciones públicas). En el tercer trimestre de 2011, la deuda representa un 66% del PIB para el conjunto de administraciones en nuestro país, frente al 87,4% de los países de la zona Euro.

Desde 2008, la mayoría de las CCAA ha incumplido sus objetivos de estabilidad presupuestaria, incluso cuando estos se han fijado desbordando el límite de déficit establecido en la LEP2006. Además de las circunstancias económicas,

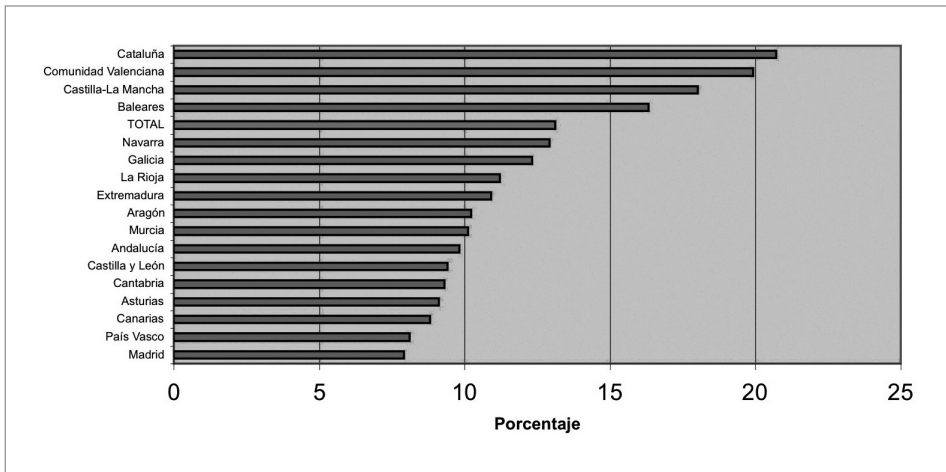
---

14. En Fernández Llera y Monasterio (2010) se detalla el comportamiento de cada Comunidad Autónoma con respecto a sus objetivos de estabilidad en el período 2003-2008. Puede consultarse también <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Financiacion%20Autonomica/Paginas/DeficitCCAA.aspx>.

seguramente también ha influido en estos resultados la insuficiencia de los mecanismos arbitrados para asegurar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad, a los que se han añadido recientemente el sistema gradual de autorizaciones de endeudamiento introducido en 2010 o la exigencia de informe previo favorable del Ministerio de Economía y Hacienda para suscribir convenios entre el Estado y las CCAA incumplidoras o receptoras de una advertencia por riesgo de incumplimiento<sup>15</sup>.

El gráfico 3 muestra la deuda de cada Comunidad Autónoma en relación con su PIB en 2011. Mientras algunas comunidades están en el entorno del 8% del PIB (Madrid y País Vasco), otras se sitúan en el 20% (Cataluña, Comunidad Valenciana). No puede descartarse que la situación de alguna Comunidad Autónoma –muy señaladamente, Baleares– se explique, al menos en parte, por haber recibido de manera persistente un tratamiento desfavorable en el modelo de financiación autonómica, que ha podido conducirle a recurrir al endeudamiento para suplir su insuficiencia de recursos.

**Gráfico 3. Deuda/PIB por Comunidades Autónomas, 2011**



Fuente: Banco de España (2012).

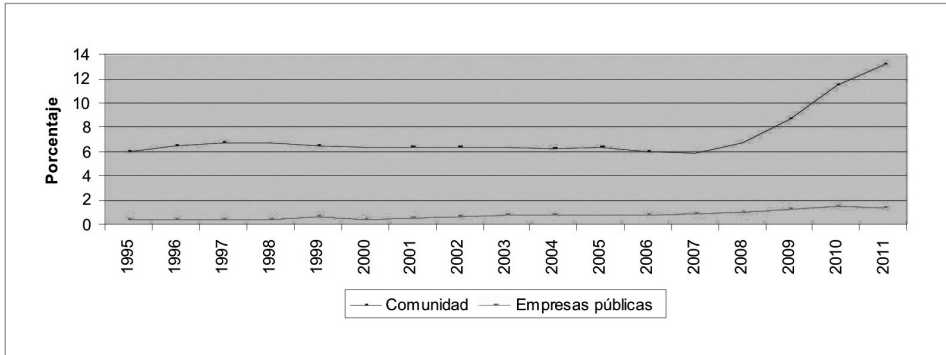
Un último dato, para completar la información sobre el comportamiento de las CCAA en términos de déficit y endeudamiento. Existe alguna evidencia de que las comunidades intentan evitar los límites al déficit y la deuda creando empresas públicas cuyas características (la prestación de servicios o la producción de bienes que se financian mayoritariamente con ingresos comerciales) les per-

15. Estas medidas se explican en el Programa de Estabilidad de España 2011-2014: [http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Varios/29-04-11\\_Programa\\_Estabilidad\\_Espana\\_2011-2014.pdf](http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/Varios/29-04-11_Programa_Estabilidad_Espana_2011-2014.pdf).

miten incurrir en déficit y acudir al endeudamiento sin que compute a efectos del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Es decir, que estas empresas quedan fuera del denominado “perímetro de consolidación”.

Efectivamente, el gráfico 4 muestra un crecimiento continuado de la deuda de las empresas públicas regionales en relación al PIB entre 1995 y 2011. Prescindiendo de los cuatro últimos años de la serie, existe una correlación negativa muy elevada (61%) entre la evolución de la deuda de las administraciones públicas regionales y la de sus empresas públicas.

**Gráfico 4. Evolución de la ratio deuda/PIB de las empresas públicas autonómicas, 1985-2011**



Fuente: Banco de España (2012).

### **Nuevas reglas fiscales para las Comunidades Autónomas en 2011: la reforma del art. 135 de la Constitución**

La complicada situación económica de los últimos años condujo a nuestro país en el año 2011 a incorporar al ordenamiento jurídico algunas de las iniciativas que se estaban desarrollando en la Unión Europea y que acabarían dando lugar al aluvión de disposiciones que, como ya hemos comentado en la sección tercera, se adoptaron a finales de 2011 y comienzos de 2012. En julio de 2011 se introdujo en el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria una regla de gasto, si bien solo para los niveles central y local. Y en septiembre del mismo año se modificó el art. 135 de la Constitución, para constitucionalizar el principio de estabilidad presupuestaria y modificar una vez más las reglas fiscales aplicables en nuestro país. Con estas medidas, España trataba de reforzar su credibilidad ante sus socios y acreedores, mostrando su compromiso con la disciplina fiscal.

El art. 135 CE encomienda a una ley orgánica el desarrollo de los principios que contiene y ordena a las CCAA que adopten las disposiciones que procedan para la aplicación efectiva del principio de estabilidad en sus normas y decisio-

nes presupuestarias, de acuerdo con sus respectivos Estatutos y dentro de los límites a que se refiere el propio precepto constitucional.

En marzo de 2012, el gobierno de la nación aprueba el Proyecto de Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante, PLEP2012), que desarrolla los principios contenidos en el nuevo art. 135 CE<sup>16</sup>. Apoyándonos en ambos textos, vamos a comentar, en lo que sigue, los aspectos más significativos del nuevo marco de estabilidad presupuestaria, haciendo hincapié, como hasta ahora, en su incidencia para las CCAA<sup>17</sup>.

El art. 135.1, 2 y 3 CE establece que todas las administraciones públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria. El Estado y las CCAA no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario. El volumen de deuda pública del conjunto de las administraciones públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

El PLEP2012 deriva del mandato constitucional dos principios: de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera<sup>18</sup>. De acuerdo con el primero, ninguna Administración pública puede incurrir en déficit estructural, definido como déficit ajustado cíclicamente, neto de medidas excepcionales y temporales. No obstante, en caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, de acuerdo con la normativa europea, podrá alcanzarse en el conjunto de administraciones públicas un déficit estructural del 0,4% del PIB nacional expresado en términos nominales, o el establecido en la normativa europea cuando este fuera inferior. Las corporaciones locales y las administraciones de Seguridad Social deben mantener una situación de equilibrio o superávit presupuestario.

Al excluir, en circunstancias normales, el déficit estructural, el PLEP2012 vulnera el acuerdo político entre el PSOE y el PP sobre la Ley Orgánica de desarrollo del art. 135 CE, a cuyo tenor, esta ley fijaría un límite de déficit estructural del 0,4% del PIB, del que un 0,26% correspondería al Estado y un 0,14%, a las CCAA. El límite fijado por el PLEP2012 es más exigente que los contenidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y en el reciente Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria.

El nuevo límite debe cumplirse en 2020. Hasta entonces, el déficit estructural del conjunto de administraciones públicas se deberá reducir un 0,8% del

---

16. Y que muestra una cierta influencia, desde su propio título, de la Ley 2/2011, de 16 de junio, de disciplina presupuestaria y sostenibilidad financiera, de la Comunidad Autónoma de Galicia. Puede consultarse el texto del PLEP2012 en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/A\\_003-01.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/A_003-01.PDF).

17. Véase un temprano análisis de la nueva regla de gasto y de la reforma constitucional en Hernández de Cos (2011).

18. El Proyecto también regula los principios de plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, ya contenidos en la legislación anterior, e introduce los principios de responsabilidad y lealtad institucional.



PIB nacional en promedio anual. Esta reducción se distribuirá entre el Estado y las CCAA en función de los porcentajes de déficit estructural que hubiesen registrado el 1 de enero de 2012.

Las administraciones públicas deben hacer el seguimiento de los datos de ejecución presupuestaria y, en su caso, ajustar el gasto público para garantizar que al final del ejercicio se cumple el objetivo de déficit señalado.

En el supuesto de que los presupuestos del Estado, CCAA o corporaciones locales se liquiden con superávit, este se destinará a reducir el endeudamiento neto. En el caso de la Seguridad Social, el superávit se aplicará prioritariamente al Fondo de Reserva, con la finalidad de atender a las necesidades futuras del sistema.

Por lo que respecta al segundo principio introducido por el PLEP2012, se entiende por sostenibilidad financiera la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública. Este principio se instrumenta de acuerdo con las siguientes reglas. El volumen de deuda pública, definida de acuerdo con el Protocolo sobre Procedimiento de déficit excesivo, del conjunto de administraciones públicas no podrá superar el 60% del PIB nacional expresado en términos nominales, o el que se establezca por la normativa europea. Este límite se distribuirá de acuerdo con los siguientes porcentajes, expresados en términos nominales del PIB nacional: 44% para la administración central, 13% para el conjunto de CCAA (13% del PIB regional para cada comunidad) y 3% para el conjunto de corporaciones locales.

La Administración que supere su límite de deuda pública no podrá realizar operaciones de endeudamiento neto. Cuando el volumen de deuda se sitúe por encima del 95% de su límite, las únicas operaciones de endeudamiento permitidas serán las de tesorería.

Además, como ya establece el art. 135.3 CE, los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y su pago gozará de prioridad absoluta. Estos créditos no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.

Como en el caso del déficit, el límite a la deuda debe cumplirse en 2020<sup>19</sup>. Para ello, la ratio de deuda pública se reducirá al ritmo necesario en promedio anual para alcanzar ese límite. Además, la variación del gasto anual financiero y no financiero de cada administración no podrá superar la tasa del crecimiento real del PIB nacional. A partir del momento en que la economía nacional alcance una tasa de crecimiento real de, al menos, el 2% anual o genere empleo neto en términos anuales, la ratio de deuda pública se reducirá anualmente, como mínimo, en 2 puntos porcentuales del PIB nacional.<sup>20</sup>

---

19. En 2015 y 2018 se revisarán las sendas de reducción de la deuda pública y del déficit estructural, para alcanzar en 2020 los límites previstos en el PLEP2012, al efecto de actualizarlas según la situación económica y financiera.

20. La disposición transitoria tercera del PLEP2012 extiende hasta 2020 –con algún matiz– la norma introducida con carácter excepcional para los años 2009 y 2010 por Ley Orgánica 3/2009,

También de acuerdo con el art. 135.4 CE (y con las normas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento), los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública solo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica (definida como una tasa de crecimiento real del PIB negativa, según las cuentas anuales de la contabilidad nacional) o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control de las administraciones públicas y perjudiquen considerablemente su situación financiera o su sostenibilidad económica o social, cuando esas circunstancias sean apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

Junto a los límites de deuda y déficit, el PLEP2012 introduce una regla de gasto para los tres niveles de gobierno. La variación del gasto “computable” de la Administración central, de las CCAA y de las corporaciones locales no puede superar la tasa de referencia de crecimiento del PIB de medio plazo de la economía española, fijada por el Gobierno central.

En el gasto computable no se incluyen los intereses de la deuda, el gasto no discrecional en prestaciones por desempleo, la parte del gasto financiado con fondos finalistas procedentes de la Unión Europea o de otras administraciones públicas y las transferencias a las CCAA y a las corporaciones locales vinculadas a sus sistemas de financiación. Cuando se aprueben cambios normativos que supongan aumentos permanentes (disminuciones) de la recaudación, el nivel de gasto computable podrá aumentar (deberá disminuir) en la cuantía equivalente.

Los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto se destinarán íntegramente a reducir el nivel de deuda pública.

Adicionalmente, el Estado, las CCAA y las corporaciones locales aprobarán un límite máximo de gasto no financiero, coherente con el objetivo de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto, que marcará el techo de asignación de recursos de sus presupuestos. El Estado, las CCAA y determinadas corporaciones locales incluirán en sus presupuestos un fondo de contingencia, esto es, una dotación diferenciada de créditos presupuestarios (determinada por cada administración en el ámbito de sus competencias) que se destinará, cuando proceda, a atender necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el presupuesto inicialmente aprobado, que puedan presentarse a lo largo del ejercicio.

En cuanto al procedimiento para establecer los objetivos de déficit y deuda, el PLEP2012 desanda el camino seguido por la LEP2001 y la LEP2006: los objetivos se fijan por el Gobierno central, sin intervención individual de las CCAA y limitando la participación del CPFF a la emisión de informes. Desaparece la audiencia a las comunidades para fijar los objetivos del conjunto de CCAA y

---

de 18 de diciembre, de modificación de la LOFCA (véase nota 11): “Hasta 2020, excepcionalmente, si como consecuencia de circunstancias económicas extraordinarias resultara necesario para garantizar la cobertura de los servicios públicos fundamentales, podrán concertarse operaciones de crédito por plazo superior a un año y no superior a diez, sin que resulten de aplicación las restricciones previstas en el apartado dos del art. 14 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las CCAA. Las operaciones que se concierten bajo esta excepción deberán ser autorizadas en cualquier caso por el Estado, quien apreciará si se dan las circunstancias previstas en esta disposición”.

también la negociación de los objetivos con cada comunidad, intervenciones ambas introducidas por la LEP2006. Tampoco se cita ya, como se hacía en la LEP2006, la competencia de las CCAA para velar por el cumplimiento de los principios contenidos en el Proyecto.

El PLEP2012 manifiesta una especial preocupación por diseñar un conjunto de medidas “preventivas, correctivas y coercitivas” que garanticen el cumplimiento de las nuevas reglas fiscales. A tal fin, mantiene algunos de los instrumentos contenidos en las anteriores leyes de estabilidad presupuestaria e incorpora otros nuevos.

En primer lugar, y, en consonancia con las recientes disposiciones europeas, se refuerza el principio de transparencia, regulándose el contenido, periodicidad y disponibilidad pública de la información económico-financiera que deben suministrar las administraciones públicas, así como las consecuencias derivadas del incumplimiento de estas obligaciones. También se ordena a las administraciones la elaboración de un marco presupuestario a medio plazo –que abarcará un periodo mínimo de tres años- en el que se enmarcará la elaboración de sus presupuestos anuales y a través del cual se garantizará una programación presupuestaria coherente con los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública.

En segundo lugar, se impone al Gobierno central la obligación de emitir una serie de informes de seguimiento de la adecuación a los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda y a la regla de gasto de todas las administraciones públicas.

En tercer lugar, se mantienen algunos instrumentos procedentes de la legislación anterior: la formulación de advertencias en caso de existencia de riesgo de incumplimiento; la asunción por la administración incumplidora de la parte que le sea imputable en las responsabilidades contraídas, en su caso, frente a la Unión Europea<sup>21</sup>; la necesidad de autorización para todas las operaciones de deuda de las CCAA incumplidoras con los objetivos de déficit o deuda; la necesidad de contar con un informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para recibir subvenciones o suscribir convenios entre el Estado y las CCAA incumplidoras o receptoras de la advertencia señalada más arriba.

En cuarto lugar, el PLEP2012 modifica la regulación de los planes que deben formular las administraciones en diversas circunstancias. En los supuestos en los que la propia norma autoriza la superación, con carácter excepcional, de los límites de déficit y deuda, la administración afectada deberá elaborar, en el plazo máximo de un mes, un plan de reequilibrio que recoja la senda prevista para alcanzar el objetivo de déficit o deuda. De la misma manera, el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto requerirá la formulación, en el mismo plazo de un mes, de un

---

21. El Consejo de Ministros es el órgano competente para declarar la responsabilidad por incumplimiento de normas de derecho comunitario y acordar, en su caso, la compensación o retención de dicha deuda con las cantidades que deba transferir el Estado a la administración responsable por cualquier concepto, presupuestario o no presupuestario.

plan económico-financiero que en un año permita la recuperación de la senda establecida en los objetivos o el cumplimiento de la regla de gasto. Los planes de las CCAA se aprueban por el CPFF, aunque el seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los mismos se realiza por el gobierno central.

Y en quinto y último lugar, el PLEP2012 introduce la imposición de sanciones (“medidas coercitivas”) en diversos supuestos: cuando, requerida por el CPFF, una Comunidad Autónoma no reelabore satisfactoriamente su plan económico-financiero o de reequilibrio; cuando el informe de seguimiento de los planes correspondiente al segundo semestre verifique que no se ha dado cumplimiento a las medidas incluidas en el plan y ello motive el incumplimiento del objetivo de estabilidad; cuando una administración incumpla su plan económico-financiero o de reequilibrio<sup>22</sup>.

En estos casos, la administración pública responsable deberá aprobar, en el plazo de 15 días desde que se produzca la vulneración, una no disponibilidad de créditos que garantice el cumplimiento del objetivo establecido, así como constituir inmediatamente en el Banco de España un depósito remunerado equivalente al 0,2% de su PIB nominal. Si, en el plazo de tres meses desde la constitución del depósito, no se hubiera corregido el incumplimiento, el depósito no devengará intereses. Si transcurrido un nuevo plazo de tres meses, persistiera el incumplimiento, el Gobierno central podrá acordar que el depósito se convierta en multa. Si, transcurridos nueve meses desde la constitución del depósito, siguen sin adoptarse las medidas necesarias, el gobierno podrá acordar el envío, bajo la dirección del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de una delegación de expertos para valorar la situación económico-presupuestaria de la administración afectada. Esta delegación podrá solicitar, y la administración correspondiente estará obligada a facilitar, cualquier dato, información o antecedente respecto a las partidas de ingresos o gastos. La delegación deberá presentar una propuesta de medidas y sus conclusiones se harán públicas en una semana. Las medidas propuestas serán de obligado cumplimiento para la administración infractora. No se podrá autorizar ninguna operación de crédito hasta que dichas medidas hayan sido implementadas.

En el supuesto de que una Comunidad Autónoma no adoptase el acuerdo de no disponibilidad de créditos, no constituyese el depósito obligatorio o no ejecutase las medidas propuestas por la delegación de expertos, el Gobierno central, de conformidad con lo dispuesto en el art. 155 CÉ, requerirá al presidente de la Comunidad Autónoma para que corrija los citados incumplimientos. En caso de no atenderse el requerimiento, el gobierno, con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, adoptará las medidas necesarias para obligar a la Comunidad Autónoma a su ejecución forzosa. Para la ejecución de las medidas, el Gobierno nacional podrá dar instrucciones a todas las autoridades de la Comunidad Autónoma.

---

22. Las medidas coercitivas también se aplican en caso de incumplimiento por una Comunidad Autónoma del plan de ajuste que debe elaborar cuando solicite el acceso a las medidas extraordinarias de apoyo a la liquidez implantadas por el gobierno central.

## Consideraciones finales

Las reglas fiscales aplicables a las CCAA han adquirido, con el transcurso del tiempo, una complejidad creciente. En 1980, la LOFCA les pedía a las regiones poco más que el cumplimiento de la regla de oro, según la cual, el endeudamiento a más de un año solo puede destinarse a la financiación de gastos de inversión. Tras las últimas reformas, las CCAA van a estar sujetas a un límite sobre el déficit público estructural, otro sobre el déficit total, uno más sobre la deuda pública y un último sobre el gasto público. Esta evolución es un reflejo de la propia evolución experimentada por las reglas fiscales, que no hace mucho tiempo no eran más que un tema de debate entre académicos, con limitada proyección en la práctica, y han acabado constituyendo un elemento natural y muy relevante del marco presupuestario de casi cualquier administración pública.

En una primera valoración de la última reforma, hay que empezar reconociendo que la nueva legislación española de estabilidad presupuestaria, integrada por el art. 135 CE y el Proyecto de Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, es un buen ejemplo de “reforma ortodoxa”, respetuosa de la normativa de la UE, las recomendaciones de la literatura y los organismos internacionales (FMI, 2009, 2011) y emuladora de la reforma constitucional alemana de 2009. Nuestro país establece límites a la deuda, el déficit y el gasto y un calendario para alcanzarlos, refuerza los mecanismos para favorecer el cumplimiento de las reglas y corregir los eventuales incumplimientos y fortalece el marco institucional en el que debe desenvolverse la aplicación de las reglas fiscales. A diferencia de otros países, la normativa española no incorpora a ese nuevo marco institucional un consejo fiscal independiente.

La integración de las reglas en la Constitución no garantiza por sí sola su mayor efectividad (Hernández de Cos, 2011), pero sí representa la manifestación de un mayor compromiso con la disciplina fiscal. Este compromiso resultará plenamente creíble cuando, con el tiempo, España se gane la reputación de país cumplidor con el principio de estabilidad presupuestaria.

El establecimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en términos del saldo estructural constituye el mayor acierto de la nueva normativa. Debe insistirse, una vez más, en que déficit estructural cero no equivale a déficit total cero. Una regla que impone un déficit estructural cero al Estado y las CCAA –con independencia de que pueda discutirse si esa regla debería ser más o menos estricta- no impide el funcionamiento de los estabilizadores automáticos ni, por tanto, la existencia de un déficit cíclico, siempre que no se supere el límite del 3% del PIB que la normativa europea establece para el déficit total del conjunto de administraciones públicas.

Más matizado tiene que ser el enjuiciamiento de la regla de gasto que el PLEP2012 introduce para los tres niveles de gobierno, de acuerdo con el Reglamento (UE) N° 1175/2011. Parece que esta regla puede coadyuvar a reforzar la efectividad de las reglas sobre déficit y deuda pública, lo cual es positivo, pero también puede contribuir a limitar el tamaño del sector público (FMI, 2009), que no tiene por qué serlo.

La reforma insiste, también con buen criterio, en el camino emprendido por la LEP2001 y la LEP2006 para disponer de un conjunto de mecanismos preventivos y correctores que promuevan la efectividad de las reglas fiscales. Y se atreve con el establecimiento de un estricto conjunto de medidas coercitivas, basado en el contenido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Para que las sanciones financieras cumplan su función, que no es otra que incentivar el cumplimiento para evitar el coste derivado de la infracción, su imposición debe ser automática, y no estar sujeta a la discrecionalidad del Gobierno central. En este último caso, lo más probable es que las sanciones no se apliquen nunca y que esto lo sepa el potencial infractor y lo tenga en cuenta a la hora de valorar los costes y beneficios de sus decisiones. En el PLEP2012, las sanciones son, efectivamente, automáticas, si bien solo hasta que el depósito no remunerado puede convertirse en multa, decisión que corresponde tomar al Gobierno central.

El último comentario se refiere más específicamente a las CCAA. Las reglas fiscales constituyen una condición necesaria, pero no suficiente para “endurecer” la restricción presupuestaria regional y para que la demanda y la oferta de los bienes y servicios públicos regionales se realicen de manera responsable y puedan hacerse efectivas las ganancias potenciales de eficiencia asociadas a la descentralización. Quedan pendientes medidas como el aumento de la visibilidad para los ciudadanos de los impuestos y servicios autonómicos; la concienciación de los mismos ciudadanos –y también de las propias CCAA– de que la responsabilidad última en materia de determinados impuestos y servicios es regional, y no puede responsabilizarse siempre al nivel central en última instancia de cualquier insuficiencia<sup>23</sup>; la difusión de la información sobre el desempeño de las CCAA, para que los individuos puedan recompensar o penalizar a sus responsables políticos; el incremento, en fin, de la coordinación y la cooperación interjurisdiccional, para tomar en consideración los efectos externos de las decisiones regionales y suplir los problemas derivados de la falta de tamaño adecuado para desarrollar algunas políticas. La formulación de los principios de responsabilidad y lealtad institucional que realiza el PLEP2012 constituye más el reconocimiento de algunos de estos problemas que la oferta de soluciones a los mismos.

Pero esa es otra historia...

---

23. Véase López Laborda y Rodrigo (2012).

## Referencias bibliográficas

- ALBI, E., J. M. GONZÁLEZ-PÁRAMO e I. ZUBIRI (2009): *Economía Pública II*, 3ª ed., Barcelona: Ariel.
- Banco de España (2012): *Boletín Estadístico febrero 2012*, Madrid: Banco de España.  
(<http://www.bde.es/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEstadistico/12/Fich/bes1202.pdf>)
- BLANCHARD, O. (2000): *Macroeconomía*, 2ª ed., Madrid: Prentice Hall.
- CALMFORS, L. (2012): “What can Europe learn from Sweden? Four lessons for fiscal discipline”, *VoxEU.org*, 12 March 2012.  
(<http://www.voxeu.org/index.php?q=node/7712>)
- FERNÁNDEZ LLERA, R. y C. MONASTERIO (2010): “¿Entre dos o entre todos? Examen y propuestas para la coordinación presupuestaria en España”, *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, 195: 139-163.  
([http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/hac\\_pub/195\\_5.pdf](http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/hac_pub/195_5.pdf))
- FMI (2009): “Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances”, Washington: Fondo Monetario Internacional.  
(<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>)
- FMI (2011): “Spain: Selected Issues”, *IMF Country Report* n° 11/216, Washington: Fondo Monetario Internacional.  
(<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11216.pdf>)
- HERNÁNDEZ DE COS, P. (2011): “La reforma del marco fiscal en España: los límites constitucionales y la nueva regla de crecimiento del gasto público”, *Boletín Económico*, septiembre 2011, pp. 58-76, Madrid: Banco de España.  
(<http://www.bde.es/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/11/Sep/Fich/art4.pdf>)
- KOPITS, G. y S. SYMANSKY (1998): “Fiscal Policy Rules”, *IMF Occasional Paper*, 162, Washington: Fondo Monetario Internacional.
- LÓPEZ LABORDA, J. y F. RODRIGO (2012): “Percepciones de los ciudadanos sobre las haciendas regionales: quién es y quién debería ser responsable de los servicios e impuestos autonómicos”, *XIX Encuentro de Economía Pública*, Santiago de Compostela, 26 y 27 de enero de 2012.
- MARTÍNEZ LÓPEZ, D. (2007): “La nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria. Implicaciones para las Comunidades Autónomas”, en S. Lago, dir. (2007): *La financiación del Estado de las Autonomías: perspectivas de futuro*, capítulo 12, pp. 389-414, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- MONASTERIO, C. (2010): *El laberinto de la Hacienda Autonómica*, Cizur Menor: Aranzadi.
- SCHUKNECHT, L., P. MOUTOT, P. ROTHER y J. STARK (2011): “The Stability and Growth Pact: Crisis and Reform”, *CESifo DICE Report*, 3/2011: 10-17.  
(<http://www.cesifo-group.de/portal/pls/portal/docs/1/1210199.PDF>)

VON HAGEN, J. (2011): “Institutions for Fiscal Stability in Europe”, *CESifo DICE Report*, 3/2011: 3-9.  
(<http://www.cesifo-group.de/portal/pls/portal/docs/1/1211671.PDF>)



# LA UNIÓN EUROPEA

## LA ACTIVIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

*Andreu Olesti Rayo*

La actividad de la Unión Europea durante el año 2011, como ocurrió con el año anterior, ha estado condicionada por la crisis económica y financiera que continúan padeciendo algunos Estados miembros de la Unión Europea y que condiciona su funcionamiento.

Los problemas de estabilidad financiera y la necesidad de crear un instrumento que mejorara la asistencia financiera de los países del euro con problemas, llevó a la creación el 7 de junio de 2010 del Acuerdo Marco de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera, que entró en vigor el 4 de agosto de 2010 y que prevé su liquidación el 30 de junio de 2013 (ver *Informe de las Comunidades Autónomas, 2010*, pp. 772 y 773). El Consejo Europeo en su reunión de 28 y 29 de octubre de 2010 decidió, entre otras cuestiones, que era necesario, para garantizar la estabilidad financiera de la zona euro, que se constituyera un mecanismo permanente de financiación para hacer frente a las posibles crisis y para ello se debía efectuar una modificación del art. 136 TFUE. Para llevar a cabo esta modificación, el Consejo Europeo decidió activar el procedimiento de revisión simplificado previsto en el art. 48 TUE apartado 6 y, el 25 de marzo de 2011, adoptó su Decisión 2011/199/UE, que modifica el art. 136 TFUE y le añade un tercer apartado que reza lo siguiente: “Los Estados miembros cuya moneda es el euro podrán establecer un mecanismo de estabilidad que se activará cuando sea indispensable para salvaguardar la estabilidad de la zona del euro en su conjunto. La concesión de toda ayuda financiera necesaria con arreglo al mecanismo se supeditará a condiciones estrictas”. La entrada en vigor de esta modificación está supeditada a la posterior aprobación por los Estados miembros de acuerdo con sus respectivas normas constitucionales.

Las características precisas de este nuevo Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) fueron fijadas definitivamente por los jefes de Estado y de Gobierno de la zona euro el 11 de marzo de 2011 y confirmadas por el Consejo Europeo de 24 y 25 de marzo de 2011. El MEDE se articulará como una organización internacional mediante un tratado entre los Estados miembros de la unión monetaria, al que se le anexará su estatuto, y tendrá su sede en Luxemburgo. Concederá asistencia financiera a los países de la zona euro en dificultades, a petición del Estado afectado, y condicionada a la aplicación de un programa de ajuste macroeconómico y después de un examen sobre la sostenibilidad de la deuda pública efectuado por la Comisión Europea, el Fondo Monetario Europeo y el Banco Central Europeo. Estas medidas no han sido suficientes y los problemas de financiación continúan en la actualidad.

En este contexto, los Estados miembros han negociado un acuerdo internacional, denominado Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la unión económica y monetaria. Este acuerdo, celebrado con la oposición del Reino Unido y la República Checa, pretende avanzar en la coordinación de las políticas económicas de los países participantes, que además se comprometen a mantener un presupuesto equilibrado. El Tratado entrará en vigor cuando lo ratifiquen al menos doce de los Estados miembros que forman parte de la unión monetaria; ser parte contratante del Tratado será una condición necesaria para solicitar, y beneficiarse, de la ayuda financiera que conceda el futuro MEDE.

Pasamos a continuación a examinar las actividades más relevantes desarrolladas por las instituciones de la Unión Europea durante el año 2011, en las diferentes áreas temáticas que comprenden el ejercicio de sus competencias.

### **Cohesión económica, social y territorial**

En el ámbito de la cohesión económica, social y territorial se debe destacar el Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo nº 1255/2011 de 30 de noviembre de 2011, por el que se establece un Programa de apoyo para la consolidación de la política marítima integrada de la Unión Europea (PMI). Este programa tiene como finalidad la creación de un marco de actuación para favorecer la sinergia y complementariedad entre todas las políticas comunitarias que se refieran a las cuestiones marítimas, evitando la adopción de medidas ineficaces. Se trata de promover que todas las políticas relacionadas con el mar se formulen conjuntamente y, como se expresa en el art. 1 del Reglamento, fomentar “la toma de decisiones coordinada y coherente a fin de lograr el máximo de desarrollo sostenible, crecimiento económico y cohesión social en los Estados miembros, en particular en lo que respecta a las regiones costeras, insulares y ultraperiféricas de la Unión, al igual que en los sectores marítimos, por medio de políticas en materia marítima coherentes y de la cooperación internacional pertinente”.

Mediante el programa se concederá ayuda financiera para la consecución de unos objetivos específicos: mejorar la gobernanza marítima integrada de los asuntos marítimos y costeros; elaborar instrumentos intersectoriales con el fin de desarrollar sinergias y apoyar las políticas marinas o costeras (en especial, en los ámbitos del desarrollo económico, el empleo, la protección del medio ambiente, la investigación, la seguridad marítima y el desarrollo de tecnologías marítimas ecológicas); proteger el medio marino, en particular de su biodiversidad, y el uso sostenible de los recursos marinos y costeros, y precisar en mayor medida los límites de la sostenibilidad de las actividades humanas que repercuten en el entorno marino; respaldar el desarrollo y la ejecución de las estrategias en materia de cuencas marinas; mejorar y fomentar la cooperación y la coordinación con los países que no son miembros de la UE (para ello se considera fundamental instar a los terceros países a que ratifiquen y apliquen la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS); y apoyar el crecimiento económico sostenible, el empleo, la innovación y las nuevas tecnologías en los sectores marítimos y en las regiones.

## Cultura

En el ámbito de la cultura, se debe mencionar que, mediante la Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo n° 1194/2011 de 16 de noviembre de 2011, se establece una acción de la Unión Europea denominada “Sello de Patrimonio Europeo”. La idea es definir los criterios, condiciones y el procedimiento para conceder el Sello a determinados sitios (entendiendo por tales a los monumentos, sitios naturales, subacuáticos, arqueológicos, industriales o urbanos, paisajes culturales y lugares de memoria, así como los bienes y objetos culturales y el patrimonio inmaterial, asociados a un lugar, incluido el patrimonio contemporáneo) que reúnan unas características determinadas.

Los objetivos generales de la acción se dirigen a reforzar el sentimiento de pertenencia a la Unión de sus ciudadanos, sobre la base de valores y elementos compartidos de historia y patrimonio cultural europeos, así como de la valoración de la diversidad nacional y regional; y el refuerzo del diálogo intercultural. Para ello, los sitios deberán tener un valor simbólico europeo y haber desempeñado un papel fundamental en la historia y la cultura de Europa o en la construcción de la Unión; deberán presentar un proyecto que incluya acciones de sensibilización y la organización de actividades educativas; y un plan de trabajo que incluya los elementos necesarios para garantizar la buena gestión del sitio, su adecuada conservación, y el acceso más amplio posible al público. Para elegir a los sitios merecedores de tal sello, se crea un Comité europeo de expertos independientes (13 miembros) que llevará a término la selección y supervisión a escala de la Unión, y que garantizará la aplicación correcta de los criterios en los sitios de todos los Estados miembros.

## Empleo y asuntos sociales

En la esfera del empleo y asuntos sociales, conviene destacar la Decisión del Consejo n° 2011/308 de 19 de mayo de 2011 relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros. Mediante esta Decisión se prorrogan las orientaciones previstas en la Decisión del Consejo n° 2010/707 de 21 de octubre de 2010 (ver *Informe de las Comunidades Autónomas 2010*, p. 778); éstas deberían mantenerse estables hasta el año 2014.

Procede también comentar que el 5 de abril de 2011 el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron su Reglamento n° 492/2011 relativo a la libre circulación de los trabajadores en la Unión Europea. Este Reglamento codifica y sistematiza, en aras a una mayor racionalidad y claridad, un acto anterior, el Reglamento del Consejo 1612/68 de 15 de octubre de 1968 relativo a la libre circulación de trabajadores que había sido modificado en múltiples ocasiones.

En este sentido se debe señalar que, alegando una perturbación grave del mercado laboral España ha sido autorizada por la Comisión para suspender la aplicación de los arts. 1 a 6 de dicho Reglamento. Estos preceptos prohíben que los ciudadanos europeos sean discriminados por razón de su nacionalidad en el acceso a una actividad económica por cuenta ajena. En efecto, mediante la

Decisión de la Comisión 211/503 de 11 de agosto de 2011 se autoriza a España a suspender la aplicación de estas disposiciones a los nacionales rumanos hasta al 31 de diciembre de 2012. La Decisión no afecta a los nacionales rumanos, ni los miembros de sus familias que estén empleados en España el día de la entrada en vigor de la Decisión (13 de agosto de 2011) o que estuvieran registrados como demandantes de empleo en los servicios públicos de empleo de España el día de la entrada en vigor de la Decisión.

Finalmente, mediante la Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2011 se declara que el año 2012 será considerado “Año Europeo del Envejecimiento Activo y de la Solidaridad Intergeneracional. El propósito de esta iniciativa consiste en facilitar la creación de una cultura del envejecimiento activo en Europa y movilizar el potencial de las personas próximas, o mayores, de 60 años. La promoción del envejecimiento activo implica, entre otros aspectos, crear mejores oportunidades para que las personas de más edad puedan participar en el mercado laboral; combatir la pobreza, en particular de las mujeres, y la exclusión social; y fomentar un envejecimiento saludable con dignidad. Estas líneas de acción suponen, entre otras acciones, adaptar las condiciones laborales, luchar contra los estereotipos negativos relacionados con la edad y contra la discriminación por razón de edad.

## Energía

El 25 de octubre de 2011, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron su Reglamento nº 1227/2011 sobre la integridad y la transparencia del mercado mayorista de la energía. La finalidad de este acto, que se aplica al comercio de productos energéticos al por mayor, es estimular la competencia en beneficio de los consumidores finales de la energía. Se trata de garantizar a los consumidores, y a todos los participantes en el mercado, la confianza en la integridad de los mercados de la electricidad y el gas, que los precios fijados en los mercados mayoristas de la energía reflejen una interacción equitativa y competitiva entre la oferta y la demanda. Para ello se instauran normas para prohibir las prácticas abusivas que afecten a los mercados mayoristas de la energía. Así por ejemplo, se prohíben las operaciones con información privilegiada (definida como: información de carácter concreto, que no se haya hecho pública, y que se refiere directa o indirectamente a uno o varios productos energéticos al por mayor, y que, de hacerse pública, podría afectar de manera apreciable a los precios de dichos productos energéticos al por mayor), y las manipulaciones, o tentativas de manipulación, de los mercados mayoristas de la energía.

Asimismo, el Reglamento dispone que el control de dichos mercados le corresponde a la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía, en colaboración con las autoridades reguladoras nacionales y teniendo en cuenta las interacciones entre el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión y los mercados mayoristas de la energía. La Agencia se encargará de controlar la actividad comercial en materia de productos energéticos al por mayor para detectar y prevenir las operaciones basadas en información privilegiada y en la manipulación del mercado. Los Estados miembros deberán adoptar y comunicar a

la Comisión, antes del 29 de junio de 2013, las sanciones aplicables en caso de infracción del Reglamento. Estas sanciones deberán ser efectivas, disuasorias y proporcionadas, y tendrán que reflejar su naturaleza, duración, gravedad, así como los posibles daños causados a los consumidores y el beneficio potencial que las operaciones prohibidas ha reportado a los infractores.

## Espacio de libertad, seguridad y justicia

La creación del espacio de libertad, seguridad y justicia ha recibido un impulso notable con la adopción de varios actos de gran importancia en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal y en la configuración comunitaria del estatuto del extranjero.

En el primer ámbito se debe subrayar la aprobación de varios actos importantes. El primero es la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo nº 2011/36 de 5 de abril de 2011 relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas (que deroga la anterior Decisión marco del Consejo nº 2002/629). Este acto establece las normas mínimas para definir las infracciones penales y las sanciones en el ámbito de la trata de seres humanos e introduce disposiciones para mejorar la prevención de este delito y la protección de las víctimas. Así, los Estados se comprometen a adoptar las medidas necesarias para garantizar que las siguientes conductas sean punibles cuando se cometan intencionadamente: la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, incluido el intercambio o la transferencia de control sobre estas personas, mediante la amenaza o el uso de la fuerza u otras formas de coacción, el rapto, el fraude, el engaño, el abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, o mediante la entrega o recepción de pagos o beneficios para lograr el consentimiento de una persona que posea el control sobre otra persona, con el fin de explotarla. Al respecto, la explotación incluirá como mínimo, la prostitución ajena, u otras formas de explotación sexual, el trabajo o los servicios forzados, incluida la mendicidad, la esclavitud o prácticas similares a la esclavitud, la servidumbre, la explotación para realizar actividades delictivas o la extracción de órganos. En todo caso, los Estados miembros deberán adoptar las medidas necesarias para garantizar que estas infracciones se castigan con penas privativas de libertad de duración máxima de al menos cinco años; y cuando concurren determinadas agravantes, con una duración máxima de al menos 10 años.

Continuando con las realizaciones más significativas conviene señalar en segundo lugar, la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo nº 2011/92 de 13 de diciembre de 2011 relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil (que sustituye a la Decisión marco del Consejo nº 2004/68 de 22 de diciembre de 2003). La finalidad de la Directiva es implantar normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones en el ámbito de los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores (personas menores de 18 años de edad), la pornografía infantil y el embaucamiento de menores con fines sexuales por me-

dios tecnológicos. También introduce disposiciones para mejorar la prevención de estos delitos y la protección de sus víctimas.

El tercer acto que se debe reseñar es la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo nº 2011/99 de 13 de diciembre de 2011 sobre la orden europea de protección. Este acto regula las normas que permiten que una autoridad judicial o equivalente de un Estado miembro en el que se haya adoptado una medida de protección destinada a una persona contra los actos delictivos de otra que puedan poner en peligro su vida, su integridad física o psicológica y su dignidad, su libertad individual o su integridad sexual, dicte una orden europea de protección que faculte a una autoridad competente de otro Estado miembro para mantener la protección de la persona en el territorio de ese otro Estado miembro, a raíz de una infracción penal o una presunta infracción penal con arreglo al Derecho nacional del Estado de emisión. En este sentido, la orden europea de protección se define como una resolución adoptada por una autoridad judicial o autoridad equivalente de un Estado miembro en relación con una medida de protección, en virtud de la cual una autoridad judicial o equivalente de otro Estado miembro adopta la medida o medidas oportunas con arreglo a su propio Derecho nacional a fin de mantener la protección de la persona protegida. Los requisitos, el procedimiento el formato y la forma de transmisión de estas resoluciones son también reguladas en la Directiva, cuyo plazo de transposición finaliza el 11 de enero de 2015.

En relación a los derechos de los nacionales de los terceros Estados, conviene precisar que el 13 de diciembre de 2011 se aprobó la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo nº 2011/98 por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro. La Directiva finalmente se ha aprobado después de un largo período de tiempo y varios proyectos previos que no tuvieron éxito. La finalidad de la directiva es instaurar un único procedimiento de solicitud, que conduzca en un único acto administrativo, a la expedición de un título combinado de permiso de residencia y de trabajo que simplifique y armonice las normas que se aplican en la actualidad en los Estados miembros.

El procedimiento se aplica, esencialmente, a los nacionales de terceros países que soliciten residir en un Estado miembro para trabajar aunque también se incluyen a los admitidos para fines distintos de trabajo y que posteriormente han sido autorizados a trabajar de acuerdo con el Derecho de la Unión Europea. La Directiva no se aplica a determinadas categorías de nacionales de terceros Estados, entre otros, se excluyen a: los miembros de la familia del ciudadano europeo que se beneficia de la Directiva 2004/38 de 29 de abril de 2004 sobre el derecho de éstos a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros; los residentes de larga duración de conformidad con la Directiva del Consejo 2003/109 de 25 de noviembre de 2003; los que se benefician de protección internacional, de acuerdo con la Directiva del Consejo 2004/83 de 29 de abril de 2004; los trabajadores temporeros, los nacionales de Estados que tengan el derecho a la libre circulación equivalente a los ciudadanos europeos

(nos referimos a los nacionales de Islandia, Noruega, Suiza y Liechtenstein). Se debe tener presente que el texto se dirige a los trabajadores que realizan su actividad por cuenta ajena, y quedan excluidos los que soliciten la admisión en el territorio de un Estado miembro como trabajadores por cuenta propia o hayan sido admitidos como tales.

La Directiva también delimita un conjunto de derechos, cuyo objetivo es especificar un nivel mínimo de igualdad de condiciones; se trata, según se desprende del preámbulo de “reconocer que dichos nacionales de terceros países contribuyen, mediante su trabajo y los impuestos que pagan, a la economía de la Unión, y actuar de salvaguardia para reducir la competencia desleal entre los nacionales de un Estado miembro y los nacionales de terceros países que derive en la explotación de estos últimos”. En este sentido, se especifica el principio de igualdad de trato en determinados ámbitos, como por ejemplo: las condiciones laborales (que incluye las relativas al salario y el despido, a la salud y la seguridad en el trabajo, y al tiempo de trabajo y las vacaciones); libertades sindicales; educación y formación profesional; beneficios fiscales; acceso a bienes y servicios... Los Estados miembros tienen la capacidad de limitar y restringir la igualdad de trato con el nacional en el ejercicio de algunos derechos exigiendo el cumplimiento de determinadas condiciones específicas.

## **Fiscalidad**

En el ámbito de la fiscalidad se aprobó la Directiva del Consejo 2011/16 de 15 de febrero de 2011 relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad (que se deroga a la Directiva 77/799 de 19 de diciembre de 1977). Esta Directiva fija, a partir del 1 de enero de 2013, las normas y los procedimientos con arreglo a los cuales los Estados miembros cooperarán entre sí con vistas a intercambiar la información que, previsiblemente, guarda relación con la administración y ejecución de las leyes nacionales de los Estados miembros relativa a los impuestos. La cooperación se aplica a todos los tipos de impuestos percibidos por un Estado miembro o sus subdivisiones territoriales o administrativas, incluidas las autoridades locales, o en su nombre. En cambio, la Directiva no se aplicará a los impuestos sobre el valor añadido, ni a los aranceles, ni a los impuestos especiales contemplados en otras normativas de la Unión relativas a la cooperación administrativa entre los Estados miembros. La presente Directiva tampoco se aplicará a las cotizaciones obligatorias a la seguridad social abonables al Estado miembro o a una entidad subestatal del mismo, o a los organismos de derecho público de la seguridad social.

## **Medio Ambiente**

En el ámbito de las cuestiones medioambientales se resalta al Reglamento del Consejo nº 333/2001 de 31 de marzo de 2011 por el que se establece los criterios para fijar cuando determinados tipos de chatarra dejan de ser considerados residuos con arreglo a la Directiva del Parlamento Europeo y del Conse-

jo nº 2008/98 de 19 de noviembre de 2008. Esta directiva contempla medidas destinadas a la protección del medio ambiente y a la salud humana, mediante la adopción de acciones de prevención y reducción de derivados de la generación y gestión de los residuos. El Reglamento define unos criterios para acordar cuando la chatarra de hierro, acero y aluminio deja de ser residuo (entendido como cualquier sustancia u objeto del cual su poseedor se desprenda o tenga la intención o la obligación de desprenderse). En esencia, se dejará de ser residuo cuando, una vez transferida del productor a otro poseedor, cumpla con determinadas condiciones previstas en el anexo al Reglamento.

La Comisión también ha adoptado sendas decisiones para incluir a determinadas zonas geográficas españolas como “lugares de importancia comunitaria”, conforme la Directiva del Consejo nº 92/43 de 21 de mayo de 1992 relativa a la conservación de los hábitats naturales y de fauna y flora silvestres. La intención de la Directiva es contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres en el territorio europeo de los Estados miembros al que se aplica el Tratado; entre las actuaciones consignadas, se crea una red ecológica europea de zonas especiales de conservación, denominada “Natura 2000”. De acuerdo con esta directiva, un “lugar de importancia comunitaria” es un espacio que, en la región o regiones biogeográficas a las que pertenece, contribuya de forma apreciable a mantener o restablecer un tipo de hábitat natural o a mantener determinadas especies en un estado de conservación favorable, y/o contribuya de forma apreciable al mantenimiento de la diversidad biológica en la región o regiones biogeográficas de que se trate. Así, la Comisión ha incluido como lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica atlántica de España, y a título de ejemplo: la Costa da Morte, los Picos de Europa, el Río Eo o el Baixo Miño (Decisión 2011/63 de 10 de enero de 2011), En la región biográfica mediterránea se han incluido, también a título ilustrativo: el Delta de l’Ebre, Doñana, Sierras de Cazorla, Segura y las Villas... (Decisión 2011/85 de 10 de enero de 2011).

Varias decisiones de la Comisión se han dirigido a precisar los criterios que deben ser satisfechos por determinados productos para merecer la concesión de la etiqueta ecológica de la UE. Esta etiqueta, regulada en el Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo nº 66/2010 de 25 de noviembre, dispone que ésta se puede conceder a productos con un impacto medioambiental reducido durante todo su ciclo de vida, y que deben establecerse criterios específicos de concesión por categoría de productos. Con este fundamento, la Comisión ha precisado los criterios específicos en un grupo variado de productos. Entre éstos se señalan el interés que ha despertado los artículos relacionados con la limpieza. Así, se han adoptado los criterios específicos para los siguientes productos: los detergentes para lavavajillas automáticos (Decisión 2011/263 de 28 de abril de 2011), los detergentes lavavajillas a mano (Decisión 2011/382 de 24 de junio de 2011) y los detergentes para la ropa (Decisión 2011/264 de 28 de abril de 2011); los productos de limpieza de uso general, los limpiacristales y los productos de limpieza de cocinas y baños (Decisión 2011/383 de 29 de junio de 2011). Asimismo, la Comisión ha suscrito criterios específicos para los ordenadores de mesa (Decisión 2011/337 de 9 de junio de 2011) y los ordenadores portátiles (Decisión 2011/330 de 6 de junio de 2011); el papel para copias y el papel gráfico



(Decisión 2011/332 de 7 de junio de 2011); las bombillas (fuentes luminosas de un flujo entre 60 y 12000 lúmenes, en Decisión 2011/331 de 6 de junio de 2011) y los lubricantes (Decisión 2011/381 de 24 de junio de 2011).

Las instituciones comunitarias también han regulado en materia de la limitación de las emisiones de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>). El 11 de mayo de 2011, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el Reglamento nº 510/2011 por el que se establecen normas de comportamiento en materia de emisiones de los vehículos comerciales ligeros nuevos. Mediante este acto, se concretan los requisitos de comportamiento en materia de emisiones de CO<sub>2</sub> de los vehículos comerciales ligeros nuevos (se refiere a los vehículos de categoría N1, esto es, los diseñados y construidos para el transporte de mercancías, camionetas, que tienen un peso máximo de 3,5 toneladas y no superan los 2610 Kg. en vacío). El nivel medio de emisiones de CO<sub>2</sub> de estos vehículos no puede superar, a partir de 2017, los 175 gramos CO<sub>2</sub> por kilómetro; a partir del 2020, el límite fijado se reduce a 147 gramos CO<sub>2</sub> por kilómetro. De todas formas, se prevé también la posibilidad de que los fabricantes independientes puedan obtener una excepción, respecto al objetivo de las emisiones, si producen menos de 22.000 vehículos comerciales nuevos en la Unión Europea.

El Reglamento concede a los fabricantes de camionetas ventajas adicionales por la fabricación de vehículos con bajas emisiones de CO<sub>2</sub> (inferiores a 50 gramos por kilómetro). Cada vehículo con bajas emisiones equivale a 3,5 vehículos en 2014 y 2015, a 2,5 vehículos en 2016 y a 1,5 vehículos en 2017. Estas ventajas, limitadas a un máximo de 25.000 vehículos, ayudarán a los fabricantes a reducir más sus emisiones medias de los nuevos vehículos. En contrapartida, a partir de 2014, si las emisiones medias del parque automovilístico superan los límites, el fabricante deberá pagar una prima calculada en función del exceso de emisiones que se registren en cada camioneta (el importe de la prima asciende a 5 euros por el primer gramo por kilómetro que sobrepase, de 15 euros por el segundo, 25 euros por el tercero, y 95 euros por cada gramo adicional).

Continuando con las emisiones de CO<sub>2</sub>, y demás gases de efecto invernadero, mencionar dos decisiones que aplican parcialmente dos aspectos de la Directiva del Parlamento Europeo y el Consejo 2003/87 de 13 de octubre de 2003 por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad. La primera Decisión de la Comisión (Decisión de la Comisión 2011/278 de 27 de abril de 2011) se refiere al establecimiento de normas transitorias (a partir de 2013) para la armonización de la asignación gratuita de derechos de emisión a las instalaciones fijas y la segunda Decisión regula las cantidades totales de derechos de emisión del año 2012 y 2013 (Decisión de la Comisión 2011/389 de 30 de junio de 2011).

Finalmente mencionar la adopción de dos actos que tienen una repercusión sobre la armonización de determinados aspectos importantes para evaluar los impactos ambientales. El primero es el Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo nº 691/2011 de 6 de julio de 2011 relativo a las cuentas económicas europeas medioambientales. En este texto se constituye un marco común para la recogida, compilación, transmisión y evaluación de las cuentas económicas europeas medioambientales; se trata de proporcionar la metodología, las nor-

mas comunes, las definiciones, clasificaciones y las normas contables destinadas a utilizarse para compilar las cuentas económicas medioambientales. El segundo acto se refiere a la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 2011/92 de 13 de diciembre de 2011 relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente que codifica la reglamentación sobre la materia (en especial la Directiva del Consejo 85/337/CEE del Consejo de 27 de junio de 1985 y sus sucesivas modificaciones). En este acto se plasman los principios generales a tener en cuenta al evaluar las repercusiones sobre el medio ambiente que puedan tener determinados proyectos.

### **Mercado interior y armonización de legislaciones**

En las cuestiones sobre mercado interior y armonización de legislaciones conviene llamar la atención sobre algunos aspectos relativos al reconocimiento profesional de títulos. En concreto, el reconocimiento de la formación realizada en terceros países según lo previsto en la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 2008/106 de 19 de noviembre de 2008 relativa al nivel mínimo de formación en las profesiones marítimas que habilita a sus poseedores a prestar servicio en buques de navegación marítima que enarboles el pabellón de un Estado miembro (salvo en buques de guerra o dedicado a servicios gubernamentales de carácter no comercial, buques pesqueros, yates de recreo no utilizados comercialmente o buques de madera de construcción primitiva).

El reconocimiento supone que la Comisión ha evaluado el sistema de educación, formación y titulación marítima de un tercer Estado y ha decidido que cumple con las exigencias previstas en el Convenio internacional de la Organización Marítima Internacional (OMI) sobre normas de formación, titulación y guardia para la gente de mar, de 1978 (Convenio STCW) y que las autoridades competentes del tercer Estado han tomado las medidas pertinentes para evitar fraudes en relación con los certificados emitidos. En este sentido la Comisión ha reconocido los certificados de aptitud emitidos por: Túnez (Decisión 2011/259 de 27 de abril de 2011), Azerbaiyán (Decisión de Ejecución 2011/517 de 25 de agosto de 2011); Marruecos (Decisión de Ejecución 2011/520 de 31 de agosto de 2011); Cabo Verde (Decisión de Ejecución 2011/821 de 7 de diciembre de 2011) y Bangladesh (Decisión de Ejecución 2011/822 de 7 de diciembre de 2011).

### **Política Agrícola Común**

Durante el año 2011 se han producido varias inscripciones de productos españoles en el Registro de Denominaciones de Origen Protegidas y de Indicaciones Geográficas Protegidas. Este Registro creado por el Reglamento del Consejo nº 510/2006, de 20 de marzo de 2006, tiene la finalidad de proteger las indicaciones geográficas y las denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimenticios. Los niveles de referencia geográfica previstos en el Reglamento, son distintos: la Denominación de Origen Protegida (DOP) designa la denominación de una mercancía cuya producción, transformación y elabora-

ción deben tener lugar en una zona geográfica determinada, con una especialización reconocida y comprobada. La Indicación Geográfica Protegida (IGP) indica el vínculo con el territorio en, al menos, una de las fases de producción, transformación o elaboración. En este año, la Comisión ha aceptado el registro como DOP a los siguientes productos: Pera de Lleida (Reglamento de Ejecución nº 244/2011 de 11 de marzo de 2011); Aceite Campo de Calatrava (Reglamento de Ejecución nº 635/2011 de 29 de junio de 2011); Vinagre del Condado de Huelva (Reglamento de Ejecución nº 984/2011 de 30 de septiembre de 2011); Vinagre de Jerez (Reglamento de Ejecución nº 985/2011 de 30 de septiembre de 2011); Queso Casín (Reglamento de Ejecución nº 986/2011 de 30 de septiembre de 2011); Mongeta del Ganxet (Reglamento de Ejecución nº 1376/2011 de 20 de diciembre de 2011). Asimismo se han admitido las siguientes nuevas IGP: Chorizo de Cantimpalos (Reglamento de Ejecución nº 533/2011 de 31 de mayo de 2011); Cordero de Extremadura (Reglamento de Ejecución nº 983/2011 de 30 de septiembre de 2011); y Mantecados de Estepa (Reglamento de Ejecución nº 1246/2011 de 29 de noviembre de 2011). También se han aprobado modificaciones del pliego de condiciones de denominaciones previamente inscritas en el Registro. Así, respecto a las IGP, se aceptan las modificaciones respecto a los siguientes productos: Pimiento Asado del Bierzo (Reglamento de Ejecución nº 895/2011 de 22 de agosto de 2011) y Patata de Galicia (Reglamento de Ejecución nº 1396/2011 de 19 de diciembre de 2011).

## Política Pesquera Común

La actuación de la Unión Europea en el ámbito de la Política Pesquera Común se ha dirigido a diversas actuaciones diferentes. De un lado, el Consejo ha adoptado las posibilidades de pesca, del año 2011, para determinadas poblaciones y grupos de poblaciones de peces aplicables en las aguas de la Unión Europea, y en determinadas aguas fuera de la Unión Europea, pero realizadas por buques de la Unión Europea. La regulación efectuada por el Reglamento del Consejo nº 57/2011 de 18 de enero de 2011 (modificado por el Reglamento nº 683/2011 de 17 de junio de 2011) define los límites de captura pesquera y las posibilidades de pesca para determinadas poblaciones en las zonas de pesca más relevantes, incluyendo, entre otras, las zonas pesqueras del Consejo Internacional para la Exploración del Mar (CIEM, son zonas del Atlántico que se encuentran definidas en el Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo nº 218/2009 de 11 de marzo de 2009); la relativa a la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA); y la concerniente a la Convención de la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT). En este orden de cosas, mencionar también al Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo nº 1434/2011 de 13 de diciembre de 2011 sobre determinadas disposiciones aplicables a la pesca en la zona del Acuerdo Comisión General de Pesca del Mediterráneo (CGPM). En este acto se establecen las normas para que la Unión Europea aplique las medidas de conservación, gestión, explotación, control, comercialización y ejecución de los productos de pesca y acuicultura.

De otro lado, y en la medida en que se agotaban las cuotas de pesca asigna-

das para el año en curso, la Comisión ha ido sancionando sendos Reglamentos prohibiendo las actividades pesqueras en algunas zonas pesqueras concretas. En este sentido, los Reglamentos se dirigen tanto a los buques de cualquier Estado miembro de la Unión, como los pesqueros de un Estado miembro concreto. Así, a título ilustrativo, la cuota de pesca en aguas de Noruega asignada a los buques que enarbolan la bandera de la UE respecto a la población de especies industriales se consideró agotada el 29 de noviembre de 2011 (Reglamento 1293/2011 de 9 de diciembre de 2011); el contingente pesquero de los arrastreros congeladores de pesca pelágica en la zona económica de Mauritania se consumió el 19 de julio de 2011 (Reglamento 793/2011 de 9 de diciembre de 2011); en todos los supuestos, se prohibió a partir de la fecha señalada cualquier actividad pesquera; en particular se declara prohibido mantener a bordo, trasladar, transbordar o desembarcar capturas por parte de los buques.

En otras ocasiones la limitación de las capturas o de actividades pesqueras se refiere a un Estado miembro en concreto y en relación a una especie determinada, en un área de pesca específica. Así, un caso paradigmático es respecto a las actividades pesqueras dirigidas al atún rojo en el Océano Atlántico Oriental (al este del meridiano 45° O) y en el Mar Mediterráneo quedaron prohibidas a los cerqueros con pabellón o matrícula en España, a partir de las 17.00 h del 10 de junio de 2011. A partir de la fecha señalada la Comisión prohibía introducir en jaulas con fines de engorde o cría, transbordar, transferir o desembarcar ejemplares de esa población capturados por buques españoles (Reglamento 557/2011 de 9 de junio de 2011). De todas formas el cumplimiento de la cuotas asignadas se da, para el caso español, en bastantes especies; a título ilustrativo: la cuota de pesca de caballa asignada a España se agotó el 14 de enero de 2011 y en consecuencia se prohibieron las capturas de los buques con pabellón español en determinadas zonas pesqueras de la UE y de aguas internacionales (Reglamento 498/2011 de 18 de mayo de 2011). De la misma forma, y para determinadas zonas pesqueras (generalmente, aunque no exclusivamente, las que se incluyen en el Consejo Consultivo Regional de la Política Pesquera Común, correspondiente a las Aguas Occidentales Septentrionales), los buques españoles, tiene prohibición de capturar determinadas poblaciones por haber sobrepasado la cuota pesquera asignada; tal es el caso de la pesca del brosmio, prohibida, a partir del 7 de abril de 2011 (Reglamento 729/2011 de 20 de julio de 2011); la pesca de sable negro agotada, para unas zonas marítimas, el 22 de abril de 2011 (Reglamento 730/2011 de 20 de julio de 2011), y para otras, el 12 de julio de 2011 (Reglamento 1031/2011 de 13 de octubre de 2011); la pesca de eglefino, a partir del 4 de julio de 2011 (Reglamento 818/2011 de 11 de agosto de 2011), la pesca de carbonero, desde el 4 de julio de 2011 (Reglamento 819/2011 de 11 de agosto de 2011), la pesca de lenguado común, a partir del 28 de septiembre de 2011 (Reglamento 1125/2011 de 31 de octubre de 2011), la pesca de brótola, el 25 de junio de 2011 (Reglamento 1030/2011 de 13 de octubre de 2011); la pesca de bacaladilla, agotada desde el 11 de mayo de 2011 (Reglamento 1030/2011 de 13 de octubre de 2011), la pesca de jurel, el 6 de septiembre de 2011 (Reglamento 1067/2011 de 18 de octubre de 2011), la pesca del bacalao, a partir del 6 de julio, en unas zonas, (Reglamento 1159/2011 de 11 de noviembre de 2011), en otras desde el 26 de sep-

tiembre (Reglamento 1123/2011 de 31 de octubre de 2011) y desde el 8 de octubre en otras (Reglamento 1146/2011 de 9 de noviembre de 2011)...

Asimismo, y en relación al mantenimiento de las poblaciones de determinadas especies, se debe llamar la atención a la Decisión de la Comisión nº 2011/207 de 29 de marzo de 2011 por el que se establece un programa específico de control e inspección con miras a la recuperación de las poblaciones de atún rojo del Atlántico Oriental y el Mediterráneo. La finalidad del programa es garantizar la aplicación del Plan de recuperación plurianual para el atún rojo del Atlántico oriental y el Mediterráneo, adoptado por la Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico (CICAA) en 2006 (cuya transposición se realizó en virtud del Reglamento del Consejo nº 302/2009 de 6 de abril de 2009. Entre las actividades de inspección y control que debe garantizar la aplicación del programa, hasta el 15 de marzo de 2014, se destacan, entre otras: la prohibición de utilizar aeronaves o helicópteros para la detección de las poblaciones de atunes; la verificación de las normas de registro de los buques de captura autorizados; las restricciones cuantitativas aplicables a las capturas; el seguimiento de la cuota consumida; las normas en materia de documentación aplicables al atún rojo...

## **Protección de los consumidores**

En la esfera de la protección de los consumidores, se debe incidir en la adopción de dos Reglamentos que suponen una modificación del régimen previsto en el Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo nº 2006/2004 de 27 de octubre de 2004 sobre la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la legislación de protección de los consumidores (conocido como, Reglamento sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores).

En efecto, el 16 de febrero de 2011, el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron su Reglamento nº 181/2011 sobre los derechos de los viajeros de autobús y autocar que reforma el Reglamento nº 2006/2004. La finalidad principal del acto consiste en garantizar un nivel elevado de protección de los viajeros, independientemente del lugar a donde viajen. Para ello, se prevén medidas que regulan la eventual indemnización y asistencia en caso de accidente, a los derechos de las personas con discapacidad o movilidad reducida, los derechos de los viajeros en caso de cancelación o retraso,... El Reglamento, que será aplicable a partir del 1 de marzo de 2013, se dirige tanto a los viajeros que utilicen servicios regulares (que efectúan el transporte de viajeros en autobús o autocar con una frecuencia y un itinerario determinados, recogiendo y depositando viajeros en paradas previamente fijadas) como discrecionales (no incluidos en la definición de servicios regulares y cuya principal característica es el transporte en autobús o autocar de grupos de viajeros formados por encargo del cliente o a iniciativa del propio transportista), y cuyo punto de embarque o desembarque esté situado en el territorio de un Estado miembro y cuya distancia programada sea igual o superior a 250 kilómetros.

El segundo acto es la Decisión de la Comisión nº 2011/141 de 1 de mar-

zo de 2011, que modifica la Decisión nº 2007/76 que aplicaba el Reglamento nº 2006/2004 en lo que respecta a la asistencia mutua. El propósito de la Decisión es adaptarla a la regulación actual sobre protección de datos de carácter personal de los consumidores.

En la esfera de la seguridad de los productos, la Comisión ha tenido ocasión de adoptar varias decisiones en aplicación de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 2001/95 de 3 de diciembre de 2001 relativa a la seguridad general de los productos a determinados productos específicos. Así, la Comisión ha establecido los requisitos específicos de seguridad para las bicicletas, las bicicletas para niños y los portaequipajes para bicicletas (Decisión 2011/786 de 29 de diciembre de 2011); las celosías interiores, los productos para cubrir ventanas con cordones y dispositivos de seguridad (Decisión 2011/477 de 27 de julio de 2011); los equipos para gimnasia (se refiere al equipo utilizado para el entrenamiento ejercicio o competición de gimnasia instalado en el suelo, fijado al techo o a una pared, Decisión 2011/479 de 27 de julio de 2011). Asimismo, la Comisión, el 21 de marzo de 2011, también ha adoptado la Decisión 2011/176 por la que se prologan, hasta el 11 de mayo de 2012, la validez de la Decisión 2006/502 por la que se requiere a los Estados miembros que adopten medidas para garantizar que sólo se comercializan encendedores con seguridad para niños y que prohíben la comercialización de encendedores de fantasía.

## Salud pública

En el Reglamento del Parlamento y el Consejo nº 178/2002 de 28 de enero de 2002, se definieron los principios generales de la legislación alimentaria de la Unión Europea y se creó la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA, en su acrónimo en inglés). En dicho Reglamento, se establecía un Sistema de Alerta Rápida para los Productos Alimenticios y los Alimentos para animales (RASFF, en su acrónimo en inglés), gestionado por la Comisión y en el que participan los Estados miembros, la Comisión y la EFSA, a fin de ofrecer a las autoridades de control un instrumento eficaz de notificación de los riesgos para la salud humana derivados de los productos alimenticios o los alimentos para animales. El 10 de enero de 2011, la Comisión aprobó su Reglamento nº 16/2011 por el que se establecen medidas de ejecución del RASFF. En este acto se regulan, las condiciones y procedimientos específicos aplicables a la transmisión de las notificaciones (de alerta, seguimiento, rechazo en fronteras...) y la información complementaria.

En este sentido cabe también enfatizar la aprobación de sendos actos de la Comisión que desarrollan o modulan al Reglamento del Parlamento Europeo y Consejo nº 1935/2004 de 27 de octubre de 2004, sobre materiales y objetos destinados a entrar en contacto con alimentos. Este es el caso del Reglamento 10/2011 de 14 de enero de 2011 sobre materiales y objetos plásticos destinados a entrar en contacto con alimentos, que constituye una medida específica prevista en el art. 5 del Reglamento nº 1935/2004 y que establece los requisitos para fabricar y comercializar materiales y objetos plásticos destinados a entrar en contacto con alimentos (o que es razonable suponer que entren en contacto

con alimentos). Un supuesto diferente, aunque también relacionado con el Reglamento n° 1935/2004, es el previsto en la Directiva de la Comisión n° 2011/8 de 28 de enero de 2011. Mediante este acto, que entró en vigor el 1 de febrero de 2011, la Comisión prohíbe el uso del bisfenol A en la fabricación de biberones para lactantes. Este producto estaba autorizado en virtud a la Directiva de la Comisión n° 2002/72 de 6 de agosto de 2002. En marzo de 2010 Dinamarca comunica a la Comisión y al resto de los Estados miembros que invocaba la cláusula de salvaguardia prevista en el art. 18 del Reglamento n° 1935/2004 y que prohibía la comercialización de biberones que contuvieran bisfenol A por el riesgo que dicho producto podía tener para la salud de los lactantes. Después del examen, análisis y comprobaciones pertinentes realizados por la ESFA, la Comisión procedió a prohibir la fabricación y comercialización de biberones que contuvieran dicho producto.

Además, durante este año se han adoptado el uso de determinados aditivos en la elaboración de piensos para las especies animales por no tener efectos adversos para la sanidad animal, la salud de los consumidores o el medio ambiente; tal sería el caso de la vitamina E (Reglamento de la Comisión n° 26/2011 de 14 de enero de 2011), o de la vitamina B6 (Reglamento de la Comisión n° 515/2011 de 25 de mayo de 2011).

En este orden de cosas, el 8 de junio de 2011 se aprobó la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo n° 2011/65 sobre restricciones a la utilización de determinadas sustancias peligrosas en aparatos eléctricos y electrónicos (AEE). Al respecto, por AEE se entiende, “todos los aparatos que necesitan corriente eléctrica o campos electromagnéticos para funcionar adecuadamente, y los aparatos necesarios para generar, transmitir y medir tales corrientes y campos y que están diseñados para utilizarse con una tensión nominal no superior a 1.000 V en corriente alterna y 1.500 V en corriente continua”. Este acto, que es una refundición de la Directiva 2002/95 de 27 de enero de 2003, y sus sucesivas modificaciones, establece, a partir del 3 de enero de 2013, los criterios aplicables para determinar las obligaciones de los fabricantes, importadores, representantes autorizados y distribuidores respecto a esta materia. Ello no obstante, no todos los AEE quedan regulados por esta Directiva, y así, por ejemplo, ésta no es aplicable a: los medios de transporte de personas o mercancías, excluidos los vehículos eléctricos de dos ruedas que no estén homologados; la maquinaria móvil no de carretera facilitada exclusivamente para usos profesionales o los productos sanitarios implantables activos, aparatos necesarios para la protección de los intereses esenciales de seguridad de los Estados miembros, incluidas armas, municiones y material de guerra destinados a fines específicamente militares...

## Sanidad

En el ámbito sanitario, conviene destacar la aprobación de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo n° 2011/24 de 9 de marzo de 2009 relativa a la aplicación de los derechos de los pacientes en la asistencia sanitaria transfronteriza. Esta Directiva, cuyo plazo de transposición finaliza el 25 de octubre de

2013, y que había sido objeto de una larga negociación, (la propuesta de Directiva fue presentada por la Comisión en julio de 2008) pretende facilitar el acceso a la asistencia sanitaria transfronteriza y promover la cooperación en la asistencia sanitaria entre Estados miembros.

La Directiva se aplica a la prestación de asistencia sanitaria transfronteriza (es decir la prestada o recetada en un Estado miembro distinto del Estado miembro donde el paciente está asegurado) a los pacientes (entendidos como toda persona física que reciba o desee recibir asistencia sanitaria en un Estado miembro) con independencia de cómo se organice, se preste y se financie. Se excluyen sin embargo, los cuidados de larga duración, los trasplantes de órganos y los programas de vacunación pública.

Los Estados asumen el cumplimiento de determinadas obligaciones, entre las que se mencionan las derivadas del reembolso de los gastos contraídos por un asegurado que haya recibido asistencia sanitaria transfronteriza, siempre que éste tenga derecho a ello. El importe de los reembolsos no debe exceder el coste real de la asistencia y debe equivaler al que hubiera sido abonado por el sistema obligatorio de seguridad social si la atención se hubiera prestado en su territorio. El Estado miembro de tratamiento (aquel en cuyo territorio se dispense efectivamente la asistencia sanitaria) puede exigir el pago de otros gastos conexos como, por ejemplo, los gastos de alojamiento o de viaje. Ello no obstante el Estado de afiliación (en donde el paciente está asegurado) puede instaurar un sistema de autorización previa con la finalidad de evitar la desestabilización de la planificación o de la financiación de su sistema sanitario.

Conviene también subrayar que los países miembros reconocen la validez de las recetas médicas expedidas por las autoridades competentes de otro Estado miembro si afectan a medicamentos autorizados en su territorio; de todas formas se deberán implementar medidas para facilitar su reconocimiento mutuo y verificar la autenticidad de las recetas emitidas por los profesionales sanitarios (esto es: doctor en medicina, enfermero responsable de cuidados generales, odontólogo, matrona o farmacéutico, u otro profesional que ejerza actividades en el sector de la asistencia sanitaria que estén restringidas a una profesión regulada o toda persona considerada profesional sanitario conforme a la legislación del Estado miembro de tratamiento).

## Transporte

En materia de transporte por carretera la actividad más relevante ha sido la adopción de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo nº 2011/82 de 25 de octubre de 2011, por la que se facilita el intercambio transfronterizo de información sobre infracciones de tráfico en materia de seguridad vial, y cuyo plazo de transposición a los ordenamientos jurídicos internos finaliza el 7 de noviembre de 2013. Con este acto se pretende mejorar el intercambio de información sobre las infracciones, para facilitar la aplicación de sanciones, cuando aquéllas sean cometidas con un vehículo matriculado en un Estado miembro distinto de aquel en que se cometió la infracción. A tal efecto, se entiende por



vehículo, todo aquel de motor, incluidas las motocicletas, utilizado normalmente para el transporte de personas o bienes por carretera. Las infracciones que son objeto del intercambio de información son las siguientes: el exceso de velocidad, no utilización del cinturón de seguridad, no detención ante un semáforo rojo, conducción en estado de embriaguez o bajo los efectos de la droga, la no utilización del casco de protección, la circulación por un carril prohibido y utilización ilegal de un teléfono móvil o de cualquier otro dispositivo de comunicación durante la conducción. La Directiva se aplica con independencia de la tipificación específica de las infracciones en el Derecho nacional, ya que el trato dispensado a estas infracciones no es homogéneo en todos los Estados miembros.

Para facilitar el intercambio de información, se permite a los puntos de contacto de los Estados miembros (la autoridad competente designada para el intercambio de datos de matriculación de vehículos) acceder a los datos de matriculación de los vehículos y a los datos de los titulares o los propietarios de los vehículos. Además, si el Estado miembro de la infracción decide incoar un procedimiento sancionador, informará al propietario, titular del vehículo o persona identificada como presunta autora de la infracción, de la naturaleza jurídica de la misma y sus consecuencias jurídicas, la fecha y hora en la que se cometió la trasgresión, y los datos relativos al dispositivo empleado para su detección.

Continuando con el transporte por carretera, también se debe subrayar la Decisión de la Comisión 2011/26 de 14 de enero de 2011, por la que se autoriza a los Estados miembros a aprobar determinadas excepciones conforme lo dispuesto en la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 2008/68 de 24 de septiembre de 2008 sobre el transporte terrestre de mercancías peligrosas. Según la Decisión citada y para el caso español, se permite, hasta el 29 de febrero de 2016, la distribución de amoníaco anhidro para uso agrícola.



# ALGUNOS ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

## ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2011

*Tomàs Font i Llovet*

### **Legislación administrativa general: buen gobierno, buena administración y ¿buena legislación?**

Parece apropiado iniciar la crónica con una referencia a la legislación general que aporta inputs positivos sobre la configuración de las Administraciones autonómicas.

En efecto, en las Islas Baleares cabe señalar la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno, que tiene por objeto establecer las medidas y las líneas de actuación que permitan al Gobierno, a la Administración autonómica y a los entes del sector público instrumental actuar conforme a los principios y valores de la buena administración y del buen gobierno, todo ello en el contexto de mejora continua de la calidad de las organizaciones y de los servicios públicos. El título I, dedicado a la buena administración, se ocupa del derecho a la información y a conocer las iniciativas y las actuaciones públicas; del acceso a archivos y registros públicos; y de la promoción y fomento de la participación ciudadana. También se refiere al derecho de los ciudadanos a relacionarse con la Administración por medios electrónicos y al principio de simplificación y reducción de las cargas administrativas. La norma establece el concepto y alcance de transparencia en la gestión administrativa al tiempo que dispone medidas de evaluación de la organización y servicios. Se contempla, además, el reconocimiento a los órganos que consigan mejores resultados, precisando que tales premios no tendrán coste económico. El PP, que no apoya la ley, argumenta que la norma no aporta nada nuevo y que la mayor parte de sus disposiciones ya están recogidas en otras leyes sectoriales.

Ahora bien, en contraste con lo anterior, también deben señalarse prácticas legislativas que se alejan de las buenas reglas de conducta, en este caso, normativas. Por supuesto, hay que aludir a la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía sostenible, que se desmiente a sí misma en lo que a calidad de la regulación se refiere, después de dedicar a ello un capítulo entero, en un ejercicio que alguien diría de verdadero sarcasmo normativo.

Abierta la veda, debe señalarse, en Cataluña la aparición del fenómeno de las leyes “ómnibus”, copiando el mal ejemplo italiano en el nombre y en la cosa. Así, la Ley 9/2011, de 29 de diciembre, de promoción de la actividad económica, que busca impulsar el desarrollo de la actividad empresarial, modifica un total

de 13 leyes y 3 decretos legislativos. La Ley 10/2011, de 29 de diciembre, de simplificación y mejora de la regulación normativa (sic), que pretende avanzar en el proceso de simplificación administrativa, introduce modificaciones en un total de 30 Leyes y 2 decretos legislativos. La Ley 11/2011, de 29 de diciembre, de reestructuración del sector público para agilizar la actividad administrativa, modifica un total de 31 leyes, 1 decreto legislativo y 1 decreto-ley. Prácticamente todo el ordenamiento catalán se ha visto afectado de una manera u otra por esta operación que, en compensación, ha oficializado el “Portal jurídico catalán” gestionado por el Diario Oficial, que elabora los textos consolidados de toda la legislación.

En cuanto al régimen jurídico administrativo, mediante la citada Ley 10/2011, se introducen algunos retoques en la Ley 26/2010, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento, relativos al procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, al contenido de los convenios, a los encargos de gestión.

### **Crisis económica y reorganización administrativa. Nuevos gobiernos tras las elecciones. Reordenación del sector público**

También durante este año ha continuado presente la dinámica generalizada de adelgazamiento y simplificación de las estructuras administrativas, dentro de la lógica de la austeridad y la necesidad de reducir el gasto público. Los instrumentos utilizados para ello son de lo más variado –Ley, decreto-Ley, decretos, acuerdos de gobierno, paquetes legislativos “ómnibus”– y además con alcance muy diverso. Señalamos algunos ejemplos.

Uno de los casos más emblemáticos es el de Andalucía, donde el Decreto-ley 5/2010 de reestructuración del sector público inició la actuación dirigida a reducir el número de entidades instrumentales de 300 a 100, utilizando la figura de la Agencia pública empresarial y afectando a más de 20.000 empleado públicos. El posterior Decreto-ley 6/2010, de 23 de noviembre, de medidas complementarias al anterior, ha dado lugar a la aprobación de la Ley 1/2011, de 17 de febrero, que establece diversas medidas para facilitar el tránsito del personal, tanto funcionario como laboral, a las situaciones resultantes de las fusiones. La conflictividad suscitada ha dado lugar también a la anulación por el TSJ de diversas medidas relativas al traspaso del personal. Pero la realidad es que solo han sido suprimidos seis de los más de trescientos entes públicos afectados.

En cualquier caso, se trata de una muestra importante de un fenómeno más general que ha cobrado inusitada actualidad, cual es el de la progresiva reducción del papel de la contractualización en el ámbito del empleo público y la vuelta a los aspectos más nucleares de la función pública. Ello es de ver también en la dinámica de reacción contra los acuerdos de condiciones de trabajo y los pactos sindicales que ampliaban las medidas de cobertura y acción social para los trabajadores públicos, reacción adoptada, en unos casos, por secretarios e interventores de la Administración local, que han propiciado la revisión de ofi-

cio de los acuerdos, o por los órganos de control de cuentas, o por el propio legislador autonómico, en el contexto de las medidas de contención del gasto.

También en Cataluña alguna de las denominadas leyes ómnibus, como la Ley 11/2011, de 29 de diciembre, de reestructuración del sector público para agilizar la actividad administrativa, propicia una reducción de la estructura orgánica de entes y organismos e todo tipo, pero sin que se plantee una supresión o refundición generalizada de los mismos.

Por lo demás, en la gran mayoría de CCAA que han celebrado elecciones en 2011, con o sin cambio de gobierno, se ha producido una notable reducción del número de consejerías en que se estructura la Administración regional y se han adoptado otras medidas de reforma y reorganización administrativa. Así, Canarias queda en ocho consejerías; Castilla-La Mancha se mantiene en siete, con reducción de los altos cargos y supresión de las delegaciones provinciales de las consejerías, que serán sustituidas por una única delegación provincial de la Junta en cada provincia; Castilla y León, rebaja el máximo legal a diez, aunque por decreto ya había reducido el número efectivo de 12 a 9; La Rioja reduce a siete su número; Murcia reduce las consejerías de 10 a 8, habiendo ya bajado de las 12 anteriores; en Navarra se pasa de 12 a 8 Departamentos y se suprimen diversos organismos públicos como el Consejo Audiovisual de Navarra o el Consejo Asesor de RTVE en Navarra, etc.

Especial interés tienen también, dentro de este contexto, las medidas dirigidas a mejorar el control sobre el sector público empresarial, que en los últimos años se había extendido desmesuradamente en la mayoría de CCAA. Los cambios políticos tras las elecciones autonómicas han favorecido algunas de estas iniciativas. Así por ejemplo, cabe señalar el Decreto-ley 1/2011, de 29 de noviembre, del Gobierno de Aragón, de medidas urgentes de racionalización del sector público empresarial, que inicia un proceso de extinción, fusión y disolución de sociedades públicas y de optimización en la gestión de las empresas subsistentes. A parte de las medidas presupuestarias, se establece el control a cargo de la Intervención General de la Comunidad Autónoma de Aragón, se dispone que se deben someter a autorización previa los contratos de importe igual o superior a 12 millones de euros y el personal directivo queda sometido al régimen de incompatibilidades, declaración de bienes, prohibición de indemnización por cese y vinculación de la retribución por productividad al cumplimiento de objetivos, que no se percibirán hasta que la sociedad no cumpla la obligación de elaboración del Plan económico-financiero o el Plan de Pago a Proveedores.

Cantabria aprueba la Ley 3/2006, de 18 abril, del Patrimonio para, entre otras cosas, modificar la regulación sobre creación de sociedades de capital público y permitir una mayor transparencia y publicidad.

## Servicios de empleo

En el contexto de la situación económica y laboral actual, cobran importancia los organismos públicos en el campo del empleo. Así, en Canarias se aprueba la Ley 3/2011, de 18 de febrero, de modificación de la Ley 12/2003, de 4 de abril,

del Servicio Canario de Empleo y de Regulación del Sistema de Empleo de la Comunidad Autónoma de Canarias. Aparte de otras actualizaciones, se dirige a crear el Sistema de Empleo de la Comunidad Autónoma de Canarias, con vistas a asegurar el funcionamiento coordinado de la totalidad de los medios y recursos existentes en la Comunidad Autónoma en materia de formación y empleo, formando una red compuesta por el propio Servicio Canario de Empleo y por el conjunto de sus entidades cooperadoras y colaboradoras, a integrarse dentro del Sistema Nacional de Empleo, en el marco de la Ley estatal 56/2003, de Empleo, cuyo capítulo III está dedicado a los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas.

En el País Vasco se señala la Ley 3/2011, de 13 de octubre, que procede a la creación de *Lanbide*-Servicio Vasco de Empleo con la naturaleza de organismo autónomo administrativo. *Lanbide* tiene como finalidad contribuir al pleno desarrollo del derecho al empleo, estable y de calidad, y favorecer la configuración de un mercado de trabajo que contribuya de forma eficiente a garantizar la empleabilidad de las personas trabajadoras, y a cubrir las necesidades de personal adaptado a los requerimientos de las empresas, así como a favorecer la cohesión social y territorial, a través de la gestión de las políticas de empleo y de ejecución de la legislación laboral que le sean encomendadas.

El personal del organismo autónomo se regirá por la normativa reguladora del personal al servicio de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco. El procedimiento de acceso será el mismo que se aplique al resto de los empleados públicos de la Comunidad Autónoma del País Vasco y garantizará los principios de publicidad, de igualdad, de mérito, y de capacidad. Los puestos de trabajo de *Lanbide*-Servicio Vasco de Empleo serán desempeñados por personal de las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco, según la naturaleza de las funciones asignadas a cada puesto de trabajo.

## Traspasos

Como casos singulares deben señalarse, por una parte, las idas y venidas entre Andalucía y el Estado a raíz de la STC 30/2011, de 16 de marzo, que declara inconstitucional el art. 51 del Estatuto andaluz porque *“al compartimentar el régimen jurídico y la administración de las aguas pertenecientes a una misma cuenca hidrográfica supracomunitaria, como es la del Guadalquivir, el citado precepto vulnera el art. 149.1.22ª de la Constitución española”* y de las sentencias del TS que declararon la nulidad del Real Decreto de 2008 que acordaba el traspaso de competencias sobre la cuenca.

En primer momento se acordó un Convenio bilateral, de 7 de abril, por el que se encomendaba por seis meses la gestión del Guadalquivir a la Junta de Andalucía. Pero posteriormente se produjo la recuperación por parte del Estado de todas las competencias sobre el río transferidas en 2008, proceso que se cerró con el Real Decreto 1498/2011, de 21 de octubre, que formalizaba la decisión de revertir los medios y competencias transferidas. Todo ello, después

de una etapa de confusión alimentada dos meses antes por la modificación de la Ley de Aguas mediante el Real Decreto-ley 12/2011, de 26 de agosto, para que las CCAA cuyos Estatutos lo previeran pudiesen asumir competencias en materia de policía de dominio público hidráulico. Se ha dicho que perseguía dar cobertura al limbo jurídico en el que quedaban las actuaciones administrativas que la Junta había adoptado en ese ámbito otorgando autorizaciones y concesiones e imponiendo sanciones, ya que los jueces ponían en cuestión la validez de estas actuaciones. Al respecto hay que tener en cuenta, no obstante, que la anulación de una norma no comporta necesariamente la de los actos dictados en su aplicación.

Otro caso singular es el insinuado en varias CCAA de retroceder al Estado determinadas competencias. En algún caso se ha concretado, al menos, en la no aceptación de los traspasos inminentes, como ha sucedido en Murcia con los de Justicia, bloqueados a finales de 2010. Debía replantearse en 2011, pero se ha mantenido firme la postura de no reabrir el tema.

## Órganos de participación

La dinámica de simplificación y adelgazamiento de las estructuras administrativas ha incidido negativamente en la tradicional tendencia de las CCAA a tejer una amplia red de órganos de participación ciudadana y de representación de intereses sectoriales. El contexto actual está favoreciendo que las medidas de reorganización reduzcan la composición de tales órganos o simplemente eliminen algunos de ellos. Es visible, por ejemplo, en las leyes “ómnibus” de Cataluña. Y el caso más emblemático tal vez sea la Ley 13/2011, de 3 de noviembre, de supresión del Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha.

En sentido inverso, cabe señalar algunos supuestos: en Andalucía el Decreto 283/2011, de 4 de octubre, modifica el Foro Andaluz y los Foros Provinciales de la Inmigración para dar entrada en estos órganos a las entidades y asociaciones representativas de los intereses del colectivo de inmigrantes.

En Castilla-La Mancha destaca la Ley 8/2011, de 21 de marzo, del Consejo del Agua de Castilla-La Mancha, calificado como órgano consultivo y de participación en materia de agua, adscrito a la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha, y formado por los siguientes miembros: a) un presidente, que será el mismo que el de la Agencia del Agua; b) un vicepresidente, que será el mismo que el Director-Gerente de la Agencia del Agua; c) 14 vocales, que serán las personas titulares de diferentes direcciones generales la Administración regional; d) diversas vocalías en representación de la Administración hidráulica del Estado, Administración local, organizaciones sociales, económicas y ambientales, expertos de reconocido prestigio y de la Demarcaciones Hidrográficas que afectan a Castilla-La Mancha. Entre sus competencias están las de informar las disposiciones generales en materia de agua que se propongan al Consejo de Gobierno para su aprobación; informar los planes y proyectos de interés regional que afecten sustancialmente a los usos de agua; plantear iniciativas para el uso racional y la mejora de la calidad del agua; atender las consultas y emitir infor-

mes, o participar en la planificación hidrológica que realice la Administración del Estado.

En Extremadura cabe citar La Ley 5/2011, de 7 de marzo, de creación de órganos consultivos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura en el ámbito agrario y agroalimentario, tiene como base la idea expresada en su exposición de motivos de que: “La importancia del sector agrario en Extremadura aconseja disponer de órganos eficaces de participación de las Organizaciones Profesionales Agrarias, así como de las asociaciones más representativas del cooperativismo agrario y de la industria agroalimentaria en la representación institucional, reivindicación y negociación en defensa de los intereses profesionales y socioeconómicos de los agricultores y ganaderos”.

Partiendo de esta idea, y sobre la base de la Ley estatal 10/2009, de 20 de octubre, por la que se establece la determinación de las bases de representación de las Organizaciones Profesionales Agrarias, la presente norma autonómica crea y establece el régimen jurídico de dos órganos consultivos de la Comunidad Autónoma de Extremadura en el ámbito agrario y agroalimentario: el Consejo Agrario y Rural de Extremadura (CAREX), que es el órgano colegiado permanente de participación, asesoramiento, diálogo y consulta de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia agraria y rural; y el Comité Asesor Agroalimentario de la Comunidad Autónoma de Extremadura (CADECAEX), que tiene como finalidad el asesoramiento de la Administración autonómica en la determinación de las orientaciones generales de la política agroalimentaria.

Esta Ley procede, asimismo, a la extinción de las Cámaras Agrarias Provinciales de Cáceres y Badajoz en tanto que antiguas Corporaciones de Derecho Público, regulando el destino de su personal y de su patrimonio.

En Navarra, la Ley Foral 11/2011, de 1 de abril, de Juventud se refiere a las políticas de juventud y regula el Consejo de la Juventud como entidad de derecho público e independiente que será la interlocutora de las Administraciones Públicas en materia de juventud.

### **Órgano -¿colegiado?- para los recursos en materia de contratación**

Siguiendo la tónica del año anterior, las CCAA siguen regulando sus propios órganos para la resolución de los recursos especiales en materia de contratación. En Andalucía, el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía en desarrollo del art. 311 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, introducido por la Ley 34/2010, de 5 de agosto, que determina la competencia para conocer del recurso especial en materia de contratación.

En Cataluña, como ya se señaló el año pasado, la autorización y regulación legal procedía de la Ley de medidas de diciembre de 2009 –anterior a la reforma de la LCSP-, pero el Decreto de creación y regulación de desarrollo no logró ser aprobado antes de la disolución del gobierno por la celebración de las elecciones



en noviembre de 2010. Una de las cuestiones que generaba dificultades era hallar el perfil adecuado de su composición, y de la presidencia en particular, y el régimen jurídico a que se deben someter. Ahora, la Ley de acompañamiento 7/2011, modifica la antes citada y establece sorprendentemente el carácter unipersonal del órgano que debe resolver tales recursos, -mal puede llamársele tribunal- y le asigna una nivel orgánico de subdirección general. Pero el puesto no ha sido cubierto, con lo que siguen las dudas sobre el acierto en su propia configuración.

En Aragón, se destaca el Acuerdo de 8 de marzo de 2011, del Gobierno de Aragón, por el que se designan a los vocales de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón que transitoriamente desarrollarán las funciones del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón.

Aunque ya es en 2012, adelantamos la solución adoptada en Castilla y León, de adscribir el Tribunal de Contratación al Consejo Consultivo, y establecer como presidente y miembros del Tribunal los mismos que lo son del Consejo Consultivo, en un claro ejercicio de ahorro público.

## Órganos de defensa de la competencia

En el nivel de simplificación administrativa cabe referirse también a los órganos autonómicos de defensa de la competencia. Así, por ejemplo, dentro de la amplia reestructuración y “adelgazamiento” de la Administración Pública, puede ubicarse el Decreto 177/2011, de 14 de julio, de supresión de los órganos de defensa de la competencia de Castilla-La Mancha, que elimina la Comisión Regional de la Competencia y consiguientemente el Consejo Regional de la Competencia, la Presidencia de éste y el Servicio de investigación. Lo mismo sucede en la Comunidad de Madrid mediante la Ley 6/2011 de medidas fiscales y administrativas, que suprime el Tribunal de Defensa de la Competencia, cuyas competencias se atribuyen a órganos encuadrados en la Administración ordinaria. En Cataluña se modifica la Ley de la Autoridad Catalana de la Competencia para eliminar el carácter inamovible de su Director durante el mandato de seis años, que pasa a ser de libre designación y remoción por el Gobierno.

Por el contrario, en Galicia la Ley 1/2011, de 28 de febrero, reguladora del Consejo Gallego de la Competencia deroga la Ley 6/2004, de 12 de julio, reguladora de los órganos de defensa de la competencia y procede a la creación del Consejo Gallego de la Competencia, como un organismo autónomo, mediante la necesaria integración en un órgano único de los cometidos de instrucción y resolución de expedientes que en el pasado venían siendo desarrollados por el Servicio Gallego de Defensa de la Competencia y el Tribunal Gallego de Defensa de la Competencia. La integración en una única institución de los dos organismos antes citados se lleva a cabo respetando la separación funcional y orgánica de las actividades de instrucción y resolución de los expedientes sancionadores, salvaguardando la independencia de la fase de instrucción y la seguridad jurídica de las partes que puedan resultar afectadas.

### **Instituciones de garantía y de control: malos tiempos para la lírica**

La corriente de simplificación estructural y de ahorro público imperante no deja de afectar profundamente a los diversos órganos, estatutarios o no, de garantía y de control. Podría decirse que la crisis se atreve a incidir en los instrumentos de garantía de la legalidad y del correcto funcionamiento del sistema. Malos tiempos para la lírica...

En este sentido, debe señalarse, especialmente, en Castilla-La Mancha, la supresión del Defensor del Pueblo y la ya citada del Consejo Económico y Social, en cumplimiento del programa del PP ascendido al poder regional. Como se señala en su lugar, han sido, de hecho, las dos primeras leyes aprobadas por la mayoría absoluta, aunque en ambos casos sin el apoyo del Grupo Socialista. De hecho, éste presentó una enmienda a la totalidad al proyecto de Ley que suprimiría el Defensor del Pueblo, con un texto alternativo que proponía una Ley de Equilibrio Presupuestario de las Instituciones de Castilla-La Mancha, disponiendo que el coste del Consejo Consultivo, el Defensor del Pueblo, la Sindicatura de Cuentas, el Consejo Económico y Social y el Consejo del Agua no podría superar el 0,05% de los Presupuestos Generales de la Junta. Por lo demás, en ambos casos hubo alegaciones contrarias de los representantes de las instituciones que habrían de suprimirse. En todo caso, la supresión se produjo justificándose en un criterio de máxima austeridad y máxima eficiencia, teniendo en cuenta la existencia de otras instituciones estatales que pueden cumplir las funciones de las instituciones suprimidas, y el elevado coste proporcional del mantenimiento de las mismas.

La Ley 12/2011, de 3 de noviembre, de supresión del Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha justifica en su Exposición de Motivos la supresión de este organismo, recalcando que el Estatuto de Autonomía ni siquiera la menciona, en los aludidos argumentos de austeridad, eficiencia, y duplicación de sus funciones con el Defensor del Pueblo estatal, añadiendo que “prácticamente el volumen de quejas que recibe el Defensor del Pueblo estatal procedentes de Castilla-La Mancha es muy similar al de los castellanos-manchegos que se dirigen al Defensor del Pueblo autonómico”. En cuanto a su articulado, la ley tiene un único artículo que impone la supresión de la institución, acompañado de unas disposiciones transitorias, finales y derogatoria, que esencialmente disponen que las quejas que queden pendientes se remitirán al Defensor del Pueblo estatal, se suprimen los puestos de trabajo adscritos a la oficina del Defensor regional, mientras que los bienes de dicha Oficina se mantendrán adscritos a las Cortes de Castilla-La Mancha. También se autorizan las modificaciones presupuestarias y en las relaciones de puestos de trabajo de las Cortes, que resulten necesarias como consecuencia de la ley. En fase de anteproyecto, el Consejo Consultivo dictaminó que el modo de proceder a la supresión del organismo del Defensor del Pueblo no afectaba al derecho constitucional al cargo de su entonces titular, aunque el dictamen contó con el voto particular del presidente y de otro consejero.

También en Murcia se propuso desde el PP la supresión del Defensor del Pueblo de la Región y la devolución de sus funciones a la Comisión de Peti-

ciones y Defensa del Ciudadano de la Asamblea Regional que ya las ejerció en exclusiva antes de que la Ley 6/2008 creara la Defensoría del Pueblo. La fórmula se completaría con la adscripción de una persona al Defensor del Pueblo del Estado a fin de agilizar la tramitación ante él de determinados asuntos. Pero no hubo apoyo político del Presidente a dicha propuesta. En La Rioja se opta por reducir el presupuesto del Defensor del pueblo en un 50%.

En Castilla y León hay que señalar la Ley 5/2011, de 19 de septiembre, por la que se introducen modificaciones relativas a la organización y funcionamiento de los Consejos Consultivo y de Cuentas y al Gobierno y Administración de la Comunidad. Basándose en motivos de austeridad, se aborda la reforma de las Leyes 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo, y 2/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo de Cuentas, en ambos casos, fundamentalmente, para reducir en dos el número de consejeros integrantes de dichos órganos. Así, el Consejo Consultivo pasa a tener sólo tres miembros electivos, y ello a pesar de ver incrementadas sus competencias, como se ha dicho, con las propias del Tribunal de recursos en materia de contratación.

En una línea parecida de austeridad, en Navarra el recorte del gasto público alcanza a la supresión de dos organismos. La Ley Foral 15/2011, 21 de octubre, por la que se deroga la Ley Foral 18/2001, de 5 de julio, por la que se regula la actividad audiovisual en Navarra y se crea el Consejo Audiovisual de Navarra suprime este Consejo y traspasa su personal y funciones a la Administración Foral. Asimismo, en el mismo sentido se adopta la Ley Foral 16/2011, de 21 de octubre, por la que se deroga la Ley Foral 2/1985, de 4 de marzo, de creación y regulación del Consejo Asesor de Radiotelevisión Española en Navarra y se suprime dicho Consejo.

En Andalucía cabe señalar la Ley 3/2011, de 28 de abril, por la que se modifica la Ley 1/1988, de 17 de marzo, de la Cámara de Cuentas de Andalucía. La reforma se centra más en cuestiones institucionales y organizativas, justificada en la reserva de Ley estatutaria (art. 130 EAA), remitiendo las cuestiones más sustantivas al ulterior desarrollo reglamentario, que ha de traducirse en la reforma del Reglamento de Organización y Funcionamiento. En realidad la Ley 3/2011 se centra en definir las funciones de un órgano de nuevo cuño, la Vicepresidencia de la Cámara, y de ajustar sus competencias con las del Consejero mayor, que pasa ahora a denominarse Presidente, y con las de los Consejeros.

En el caso de Extremadura, es el nuevo Estatuto el que introduce novedades en los órganos de garantía y de control. Dos son ya existentes, el Consejo Consultivo y el Consejo Económico y Social de Extremadura; y dos que no han sido hasta el momento puestos en pie, y que dudosamente lo serán dada la difícil situación económica, en el futuro próximo: el Consejo de Cuentas y el Personero del Común, equivalente al Defensor del Pueblo.

Así, se señala que mención especial merece el Consejo Consultivo. Junto a las tradicionales funciones consultivas o “de asesoramiento” propias de los órganos de esta naturaleza, el Consejo Consultivo extremeño ha visto atribuidas dos tipos de funciones de suma importancia: la relativa a la resolución de los “conflictos entre instituciones de autogobierno” y la referida al control de las

leyes dictadas por la Asamblea autonómica que el Presidente de Extremadura considere que no se ajustan a la Constitución o al Estatuto de Autonomía, “salvo que se haya iniciado contra ellas la tramitación de un recurso de inconstitucionalidad o de otro tipo ante el Tribunal Constitucional” (art. 44.3). En otras Comunidades el Consejo interviene, más propiamente, en fase de anteproyecto o durante la tramitación parlamentaria de los proyectos de ley. En todo caso, es evidente que el Consejo Consultivo de Extremadura no actúa como un órgano jurisdiccional y su dictamen será no vinculante.

En las Islas Baleares, la Ley 7/2011, de 20 de octubre, de modificación de la Ley 5/2010, de 16 de junio, del Consejo Consultivo de las Illes Balears, modifica algunos preceptos relativos a la composición del alto órgano asesor y a la elección y sustitución de su Presidente. De un lado, se prevé que el Letrado jefe asista con voz y sin voto al Pleno del Consejo Consultivo. Por otro lado, se amplía hasta cinco el número de miembros que pueden ser funcionarios o personal laboral de las diferentes administraciones públicas. Además, se modifica el criterio para dirimir el empate en la elección de Presidente tras la segunda votación, en el sentido que se entenderá elegido Presidente el consejero que corresponda siguiendo el orden de prelación establecido en el Decreto de nombramiento de los miembros del Consejo Consultivo. Se dispone, también, que en caso de vacante, ausencia y enfermedad del Presidente le sustituirá el consejero que corresponda según el orden de nombramiento. Finalmente, se establece que a partir de la entrada en vigor de la Ley se procederá a la elección y designación de todos los miembros del Consejo Consultivo y que el nombramiento de los nuevos consejeros determinará el cese automático de todos los que hasta entonces lo integraban.

Por su parte, en Canarias, la Ley 5/2011, de 17 de marzo de modificación del art. 11.1.D) e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, limita la exigencia del dictamen preceptivo de este organismo a las reclamaciones que se formulen en materia de responsabilidad administrativa patrimonial cuya cuantía sea igual o superior a 6.000 euros. En cambio, en La Rioja, el límite se establece en 50.000 euros.

### **Administración corporativa**

Ya se ha dicho en crónicas anteriores que el espacio de las organizaciones corporativas en la actual estructura estatal y autonómica está destinado a sufrir notables cambios y que hace ya años que se viene redactando la crónica de una muerte anunciada.

Así, en Extremadura la ya citada Ley 5/2011, de 7 de marzo, de creación de órganos consultivos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura en el ámbito agrario y agroalimentario, procede a la extinción de las Cámaras Agrarias Provinciales de Cáceres y Badajoz en tanto que antiguas Corporaciones de Derecho Público, regulando el destino de su personal y de su patrimonio.

En Navarra, la Ley Foral 9/2011, de 24 de marzo, de modificación de la Ley

Foral 17/1998, de 19 de noviembre, de la Cámara de Comercio e Industria de Navarra incorpora las medidas estatales de supresión de la afiliación obligatoria y sobre el recurso cameral permanente.

## Colegios profesionales

En Andalucía, la Ley 10/2011, de 5 de diciembre, modifica la Ley 10/2003, de 6 de noviembre, reguladora de los Colegios Profesionales de Andalucía, y la Ley 6/1995, de 29 de diciembre, de Consejos Andaluces de Colegios Profesionales, al hilo de la reciente modificación de la normativa estatal en materia de Colegios Profesionales, que se ha adaptado a la Directiva de Servicios a través de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre.

En Cantabria, se modifica la Ley 1/2001, de 16 marzo, de Colegios Profesionales para volver a exigir la colegiación con carácter obligatorio, en ciertos casos, a los profesionales sanitarios. Como se señala en su lugar, en la nueva redacción de su art. 17.1 afirma, en primer lugar, que será requisito indispensable la colegiación cuando así lo establezca una ley estatal, para excluirla luego a “los profesionales vinculados con la Administración Pública mediante una relación de servicios regulada por el Derecho Administrativo o Laboral” no obstante lo cual dichos profesionales sí deberán colegiarse para el ejercicio privado de su profesión “si así fuere exigible”. Y para acabar con una excepción de la excepción al decir que la exención mencionada “no resultará de aplicación al personal médico y de enfermería cuyas funciones comprendan la realización de actos profesionales que tengan como destinatarios inmediatos a los ciudadanos”, esto es, al personal de las instituciones sanitarias públicas tanto en el ámbito de dicha actividad pública como, por supuesto, en la privada. Dichos profesionales sí deberán estar colegiados.

En varias Comunidades se suceden leyes -o decretos, en Cataluña- de creación singular de diversos Colegios Profesionales. Baste el ejemplo, en Castilla-La Mancha y Cataluña, del Colegio Oficial de Terapeutas Ocupacionales, que están reconocidos como sanitarios por la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de las Profesiones Sanitarias.

En otro orden de cosas, se anota la Sentencia del TSJ de Cataluña 824/2011, de 2 de diciembre de 2011, que anula los Estatutos del Colegio de Abogados de Barcelona porque en su tramitación la Junta de Gobierno inadmitió varias enmiendas presentadas al proyecto al considerarlas ilegales. El TSJ entiende que la inadmisión sólo estaba permitida ante supuestos de enmiendas que versaran sobre materias ajenas al orden del día o a la competencia de la asamblea general, y que el proceder de la Junta fue contrario al carácter democrático de los Colegios profesionales exigido por la Constitución.

## Universidades

Se señala, en Andalucía, la Ley 12/2011, de 16 de diciembre, de modificación

de la Ley Andaluza de Universidades. Desde la aprobación de la Ley 15/2003, de 22 de diciembre, Andaluza de Universidades, se han sucedido importantes cambios normativos que han afectado de forma relevante el escenario universitario. El legislador andaluz ha creído conveniente incorporar los cambios normativos acontecidos en la legislación estatal universitaria por medio de la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, así como los reflejados la Ley 16/2007, de 3 de diciembre, Andaluza de la Ciencia y el Conocimiento, modificada por la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de Reordenación del Sector Público de Andalucía. Asimismo, la incorporación del sistema universitario español y andaluz al Espacio Europeo de Educación Superior y al Espacio Europeo de Investigación aconseja la adaptación de esta norma a la regulación de carácter estatal vigente y a los objetivos de excelencia docente y científica formulados en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, y singularmente en la Estrategia Universidad 2015, dirigida al conjunto del sistema universitario español. Por último, la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, ha introducido modificaciones e incorporado preceptos en la regulación estatal en materia de universidades que deben tenerse presentes en la regulación autonómica.

En Castilla y León se indica la Ley 3/2011, de 22 de marzo, por la que se reconoce como Universidad privada la “Universidad Privada Internacional de Burgos”. Con sede en la ciudad que da nombre a la nueva institución académica, se reconoce para la impartición de enseñanzas dirigidas a la obtención de títulos de carácter oficial y con validez en todo el territorio nacional, en la modalidad no presencial, por lo que se apoya en el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Por lo que a las Universidades privadas se refiere, se aprueban también los Decretos siguientes:

En la Comunidad valenciana se suceden varias intervenciones en relación con las Universidades privadas: Universidad Cardenal Herrera-CEU: Decreto 60/2011, de 20 de mayo, de implantación de enseñanzas universitarias oficiales de master y Decreto 187/2011, de 2 de diciembre, de implantación de enseñanzas universitarias oficiales de grado. Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir: Decreto 36/2011, de 1 de abril, de implantación de enseñanzas universitarias oficiales de grado doctorado y Decreto 175/2011, de 18 de noviembre, de implantación de enseñanzas universitarias oficiales de master. Universitat Internacional Valenciana: Decreto 61/2011, de 20 de mayo, de implantación de enseñanzas universitarias oficiales de master y Decreto 181/2011, de 25 de noviembre, de implantación de enseñanzas universitarias oficiales de grado. Universidad Europea de Madrid: Decreto 37/2011, de 8 de abril, por el que se autorizan enseñanzas universitarias oficiales de grado en el Centro de Educación Superior de Valencia, adscrito a esa Universidad.

## **El Gobierno local en (la) crisis**

La situación de los entes locales en el contexto de la crisis actual ofrece múltiples vertientes que en su conjunto incrementan las dificultades de mantener la autonomía local en los niveles mínimos de efectividad requerida. No es preciso efectuar un relato exhaustivo, bastan ahora unos pequeños flashes.

Por un lado, los Planes estatales de Financiación local han dejado sus secuelas y efectos colaterales. Dijimos en alguna ocasión que los mismos ofrecían “Plan para hoy y hambre para mañana”, y el mañana ya ha llegado: dirigidos a generar empleo a base de obra pública local de pequeña envergadura, lo que han provocado en realidad es una cascada de incumplimientos de los contratos correspondientes debido a las dificultades de los pequeños y medianos empresarios del sector para acceder al crédito privado: abandono de las obras, con la consiguiente pérdida de las subvenciones propias de los planes indicados.

Por otro lado, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible establece en su art. 33 la retención de las entregas mensuales a cuenta de la participación en los tributos del Estado como medida de estímulo al cumplimiento de la obligación de remitir la información de la liquidación de los presupuestos.

En fin, en varias CCAA se ha reducido los correspondientes fondos regionales de cooperación local –Navarra, Castilla-La Mancha, etc. – lo que se añade a la disminución de ingresos propios, tributarios o patrimoniales, por el parón inmobiliario.

En la Comunidad valenciana, hay que señalar el Decreto-ley 1/2011, de 30 de septiembre, de medidas urgentes de régimen económico financiero del sector público empresarial y fundacional. Es destacable la modificación que introduce sobre el nivel de exigencia financiera actualmente previsto en la Ley Urbanística Valenciana, “con el fin de asegurar el cumplimiento de los compromisos del agente urbanizador”. También, la reforma sobre algunos extremos de la regulación de la expropiación a instancia del propietario por transcurso de plazo, ampliando los plazos (en sintonía con lo establecido en la Ley estatal del Suelo de 1976) y determinando los supuestos en los que no procede el inicio de la expropiación, todo ello con base, según especifica la Exposición de Motivos, “en el nuevo escenario económico”, en atención a “que existe una importante paralización en el desarrollo urbanístico”. Por su parte, “la recesión actual del mercado inmobiliario, que está poniendo en cuestión uno de los fines primordiales de

los patrimonios públicos de suelo, esto es, evitar la especulación interviniendo en el mercado para moderar el precio del suelo y de la vivienda” se erige en motivo para modificar la regulación de aquéllos patrimonios; como “hoy son muchos los municipios que perciben su patrimonio de suelo como un activo de difícil gestión, que tiene la dificultad añadida de la restricción de sus fines”, el Decreto-Ley pretende “clarificar y flexibilizar los fines y destino de los bienes y recursos integrantes del patrimonio de suelo”.

### Reformas estatutarias en materia de Gobierno Local

Finalmente se aprueba el nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura mediante la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero. En su art. 9.1.3 atribuye a la Comunidad la competencia exclusiva sobre la organización territorial propia de la Comunidad y régimen local, en los términos del Título IV del Estatuto.

Las dos piezas territoriales básicas en las que Extremadura se estructura territorialmente son el municipio, que se concibe como entidad dotada de autonomía política y no meramente administrativa, y la provincia; a las que se añaden otras entidades enumeradas en el propio Estatuto (art. 53.1), pero que necesitan de una ley específica para su creación (arts. 57 y 58).

En cuanto al régimen jurídico de las entidades locales se ha señalado lo que sigue: a) La Comunidad Autónoma procederá a su regulación con arreglo a su naturaleza, pero siempre respetando el marco establecido por la legislación básica del Estado (art. 53.2); b) El Estatuto de Extremadura ha renunciado expresamente, a diferencia de lo que sucede con otros Estatutos, como el catalán o el andaluz, a establecer un listado de competencias propias de los municipios, reenviando la cuestión a una ley autonómica aprobada por mayoría absoluta de la Asamblea (art. 55); con respecto a las competencias provinciales, existe igualmente una remisión a la legislación (no sólo a la autonómica, sino también a la básica estatal), aunque en este caso sí se fijan directamente en el propio nivel estatutario determinadas competencias mínimas a favor de las diputaciones, que ejercerán tareas “en el ámbito de la cooperación, asesoramiento y asistencia a municipios y entidades locales”, prestando, asimismo, “servicios supra-municipales de carácter provincial, sin perjuicio de los que puedan delegarle o encomendarle las entidades locales de su ámbito territorial o las instituciones autonómicas” (art. 56.2); c) La gestión ordinaria de los servicios de competencia de la Comunidad Autónoma podrá encomendarse, eventualmente, a las entidades locales extremeñas (art. 59.2); d) Se podrán transferir o delegar a las entidades locales de Extremadura facultades sobre materias de competencia de la Comunidad Autónoma (art. 59.3); y e) La Comunidad Autónoma coordinará las funciones propias de las diputaciones provinciales que sean de interés general de Extremadura, sin que esa coordinación suponga un menoscabo de las competencias de las entidades coordinadas (art. 59.4).

El Título IV concluye con un art. 60 en el que se procede a la regulación de las haciendas locales en Extremadura, consagrando en su primer apartado el principio de suficiencia financiera, complemento indispensable de la autonomía



local, y velando la Comunidad Autónoma, en este contexto, por el “equilibrio territorial y la realización efectiva del principio de solidaridad”.

### **Legislación con incidencia en el régimen local**

En Andalucía, debe señalarse la Ley 9/2011, de 5 de diciembre, relativa a modificación de la Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía, la Ley 2/2005, de 8 de abril, por la que se regula el estatuto de los ex-Presidentes de la Junta de Andalucía, y la Ley 3/2005, de 8 de abril, de Incompatibilidades de Altos Cargos de la Administración de la Junta de Andalucía y de Declaración de Actividades, Bienes e Intereses de Altos Cargos y otros Cargos Públicos.

Una de las medidas más polémicas de esta reforma es la incompatibilidad de ser diputado andaluz si se ostenta la condición de alcalde o Presidente de Diputación. La medida impactó en la línea de flotación del Grupo popular en el Parlamento, que cuenta con 17 diputados afectados por esta prohibición y que aunque podrían presentarse a las próximas elecciones autonómicas no podrían obtener acta de diputado, lo que animó al PP de Andalucía a deducir un recurso de inconstitucionalidad contra esta medida.

Por lo demás, la presencia de alcaldes en los parlamentos autonómicos es algo generalizado y que otorga un específico carácter a los respectivos sistemas políticos. Una singular expresión de la “acumulación de mandatos” francesa que, curiosamente, en su país de origen está siendo puesta en cuestión a diversos niveles.

En Castilla-La Mancha hay que mencionar la Ley 10/2011, de 21 de marzo, por la que se modifica la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha. La reforma afecta, como se ha adelantado, al Fondo Regional de Cooperación Local, y se explica por la necesidad de ajustar el gasto de las administraciones públicas para conseguir los objetivos de estabilización y consolidación financiera, lo que obliga a adoptar medidas tendentes al estímulo de la reducción de las obligaciones corrientes de todas las administraciones públicas, autonómicas y locales. De este modo, se limita el ámbito del Fondo Regional de Cooperación Local al impulso de las actuaciones de inversión en obras y equipamientos de competencia local, ajustando los porcentajes de reparto del Fondo a la dotación presupuestaria resultante, aunque se contempla la excepcionalidad de la solicitud, por los Ayuntamientos, del cambio de finalidad de las cuantías asignadas. El 90% del Fondo se destina a Municipios y Entidades inferiores al Municipio, el 7% a Mancomunidades y el 3% restante se reserva para atender actuaciones urgentes o imprevistas. Los municipios y entidades inferiores podrán destinar el Fondo a sectores relacionados con la educación, el empleo, cultura, deportes, bienestar social, sanidad, medio ambiente, caminos rurales, ciclo hidráulico, residuos urbanos e instalaciones municipales. En lo que respecta a las Mancomunidades, el Fondo se destinará al cumplimiento de los fines previstos en sus estatutos, con prioridad si se trata de programas de desarrollo local, inversión en caminos rurales y obras de abastecimiento y saneamiento.

En la Comunitat Valenciana debe citarse la Ley 8/2011, de 1 de abril, de modificación de los arts. 86.3 y 104.2 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local, que recoge el acuerdo alcanzado en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalitat, para resolver las discrepancias existentes entre la Administración del Estado y la Generalitat a los efectos de lo establecido en el art. 33.2 LOTC. La Exposición de Motivos refleja el planteamiento que inspira la modificación que efectúa: “En ejecución de dicho acuerdo se procede a la modificación de ambos preceptos. En relación con el art. 86.3, se pone de manifiesto que los posibles descuentos a los libramientos económicos a favor de las áreas metropolitanas se efectuarán, en su caso, a cargo de recursos económicos procedentes de la Generalitat. En cuanto al art. 104.2, se modifica la referencia a la posibilidad de que un miembro del Pleno de la mancomunidad pueda desempeñar las funciones de contabilidad, tesorería y recaudación.

En relación con Aragón, ha sido levantada expresamente la suspensión de la Ley aragonesa de reguladora de los concejos abiertos, que había sido acordada con la interposición del recurso de inconstitucionalidad; y ha sido desestimada por Auto del TSJ de Aragón de 27 de enero de 2011 la solicitud de medida cautelar de suspensión del Decreto del Gobierno de Aragón de aplicación de dicha ley a municipios y entidades locales menores en las elecciones locales de mayo de 2011, de manera que la Ley ya se pudo aplicar en los citados comicios. La ley aragonesa reconfigura la institución del concejo abierto reduciendo de 100 a 40 habitantes el umbral de aplicación, para evitar su extensión progresiva por mor de la pérdida poblacional de muchos municipios.

### Función pública local

En Navarra, la Ley Foral 4/2011, de 17 de marzo, modifica el título VII de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, que incide en la regulación del personal al servicio de las entidades locales y vuelve de nuevo sobre la problemática cuestión de la provisión de las plazas de Secretarios de los Ayuntamientos. Esta Ley Foral es de mayoría absoluta y fue aprobada con los votos de UPN y PSN-PSOE, votando en contra los demás grupos parlamentarios.

Con carácter general, abundan los conflictos en torno a los acuerdos y pactos de condiciones de trabajo de los empleados locales que ofrecen mejoras sociales o complementan las prestaciones de la seguridad social, promovándose la revisión de oficio de los mismos a instancias de los secretarios e interventores, o bien por impugnación de la abogacía del Estado. También las instituciones de control de cuentas efectúan sus reparos, aunque admiten que después del Estatuto básico del empleado público la cuestión es más matizada.

### La participación local en las CCAA

En Cataluña, la Ley 8/2011 suprime toda referencia a la autonomía pre-

supuestaria y al personal propio del Consejo de Gobiernos Locales. Por otra parte, se precisa que la designación de los representantes del Consejo en los organismos de la Generalitat que determinen las leyes se efectuará a propuesta de las entidades municipalistas. Si ya la Ley reguladora del Consejo desvirtuó ampliamente la configuración estatutaria de este organismo de participación y representación pura del gobierno local en las instituciones de la Generalitat, ahora se acaba de dar la puntilla a su funcionalidad. Así queda reducido a una simple expresión de las dos organizaciones municipalistas presentes en Cataluña.

Por otro lado, se modifica la Comisión de Cooperación Local, ésta de carácter mixto con representación de la Administración autonómica y de los entes locales.

En Andalucía debe destacarse la Ley 8/2011, de 5 de diciembre, de modificación de la Ley 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos. En un contexto de modificaciones legislativas en materia de transparencia y calidad democrática se incluye la reforma de la legislación andaluza sobre el ejercicio de la iniciativa legislativa popular, que en lo sustancial persigue una rebaja sustancial en el número de firmas necesarias para la tramitación de la iniciativa y del número de Ayuntamientos que pueden promoverla. Para la primera vía se requieren ahora 40.000 firmas, y para la segunda, el acuerdo de la mayoría absoluta de los Plenos de veinticinco Ayuntamientos, o de diez cuando estos representen al menos globalmente a 40.000 electores.

En Castilla y León se señala la Ley 2/2011, de 4 de marzo, por la que se modifica la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León y de Creación del Consejo de Cooperación Local de Castilla y León. Se trata de la primera modificación que se realiza sobre la Ley de Régimen Local de Castilla y León, reforma que afecta al régimen de las transferencias y delegaciones interadministrativas, pero que tiene como objeto prioritario adaptar dicha ley a algunas previsiones del Estatuto de Autonomía después de la reforma de 2007, en particular mediante, por un lado, la creación, organización y dotación de un régimen de funcionamiento al Consejo de Cooperación Local de Castilla y León, previsto en el art. 51 del Estatuto de Autonomía como órgano mixto para el diálogo y la cooperación entre la Administración autonómica y las Corporaciones locales de la Comunidad; y, por otro, en la línea de lo previsto por el art. 52 del Estatuto de Autonomía, mediante el reconocimiento de la Federación de Municipios y Provincias de Castilla y León como asociación de entidades locales de implantación mayoritaria, a la que se dota de funciones específicas. Una vez más se plantea la cuestión de otorgar carácter legal y “congelar” la representatividad de una determinada entidad que, en definitiva, es privada.

## Conflictos constitucionales

En relación a Navarra, el Estado ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra el art. 8.2, primer párrafo, de la Ley Foral 12/2010, de 11 de junio, que permitía un endeudamiento a las entidades locales por encima del admitido por el Estado, produciéndose además la suspensión del precepto impugnado

(BOE núm. 84, de 8 de abril de 2011). El TC mediante Auto 108/2011, de 5 de julio, ha acordado mantener la suspensión del precepto impugnado (BOE núm. 171, de 18 de julio de 2011).

En relación a Baleares, el Pleno del TC, por sendas providencias de 15 de febrero de 2011, ha admitido a trámite los conflictos en defensa de la autonomía local promovidos por los Ayuntamientos de Sant Antoni de Portmany y de Santa Eulàlia des Riu (Eivissa) en relación con el art. 1 de la Ley balear 10/2010, de 27 de julio, de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general en materia de ordenación territorial, urbanismo y de impulso a la inversión. Ambos Consistorios promueven el proceso ante al TC por entender que el precepto en cuestión afecta a competencias concretas, cuya titularidad corresponde a los municipios. Por un lado, alegan una vulneración de la “autonomía en materia fiscal”, dado que la norma exige, para la ejecución de determinados proyectos en la zona, de los actos de control previo municipal mediante las licencias urbanísticas, y por consiguiente no se produce el hecho impositivo; por el otro se invoca que no se ha previsto un mecanismo de compensación para los municipios afectados. Además, y en relación a la aprobación del Plan Especial, se argumenta que la norma que se impugna no ha previsto su participación “con el correspondiente informe vinculante”. En cualquier caso, la indefinición de algunos aspectos de la norma, como también la posibilidad de llevar a cabo determinadas actuaciones incluso antes de la aprobación del Plan Especial, hacen temer a los municipios afectados que la excepción se convierta en regla general con la consiguiente lesión de la autonomía municipal, especialmente en su competencia para otorgar las licencias urbanísticas. Los dictámenes emitidos en su momento por el Consejo Consultivo de las Illes Balears (163 y 195/2010) concluyen que hay fundamentos suficientes para plantear el conflicto tanto en relación a la no previsión normativa de participación de los consistorios en la formulación del Plan Especial como en la exención de licencias municipales para determinadas actuaciones.

En relación con Canarias, fue cuestionada la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias. Se limita a modificar tres preceptos: dos de ellos forman parte de la Ley 11/1997, el primero es el art. 6 bis (que se había introducido mediante una reforma efectuada en 2005: Ley 8/2005) y se modifica para eliminar la limitación de potencia antes establecida a efectos de la aplicación de este precepto, que habilita el establecimiento de instalaciones de energía eléctrica de interés general sin la exigencia de licencia urbanística (ahora, sin limitaciones de potencia en relación con tales instalaciones); y el segundo, el art. 9: se hace lo propio para facultar que las autorización de nuevas instalaciones deba referirse a las emplazadas ahora en un solo sistema insular aislado (antes, debía abarcar varios sistemas aislados, uno de los cuales había de corresponder a una isla que no fuera Gran Canaria o Tenerife); el tercer precepto afectado, en fin, forma parte de la Ley 19/2003 y es su directriz 36.8, que sencillamente se deroga para ajustarse al PECAN (Plan de Energía de Canarias) y evitar de este modo el cierre de sendas centrales eléctricas en Gran Canaria y Tenerife. Con posterioridad a su aprobación, el Consejo Consultivo (DCC 373/2011) estimó improcedente la interposición de conflicto de competencia en

defensa de la autonomía local contra esta Ley, promovido por los municipios de Canarias, en número suficiente: sin perjuicio de considerar que concurrían los presupuestos procesales exigibles al efecto, no había razones de fondo a su juicio que sustentaran el indicado conflicto.

### **Legislación sectorial: urbanismo y, todavía, la Directiva de Servicios**

Entre la variada legislación sectorial con incidencia específica en la Administración local, pueden aludirse a las intervenciones.

En la materia del urbanismo se indican diversas modificaciones normativas en Canarias y en las Islas Baleares, que tienen en común haber suscitado en los entes locales afectados el planteamiento de sendos conflictos en defensa de la autonomía local, según se anota en su lugar.

En Cantabria, la Ley 2/2011, ya cuestionada ante el TC, modifica la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del suelo, en relación con los procedimientos de indemnización patrimonial en materia urbanística con la finalidad de intentar solucionar, de alguna manera, el problema de los propietarios de viviendas con sentencias firmes de derribo por haber sido construidas con alguna irregularidad urbanística y que ha sido objeto de anteriores comentarios. La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas puede ser un mecanismo apropiado para resarcir los perjuicios, pero plantea el problema de que dicha responsabilidad se concretará tras un largo procedimiento y cuando el perjuicio sea “real y efectivo”, esto es, cuando se haya producido ya el derribo. La finalidad más importante de la Ley es incorporar a la legislación urbanística una previsión que permita el abono de la indemnización con carácter previo al derribo efectivo de los inmuebles. La nueva Disposición Adicional sexta de la Ley 2/2001, de Ordenación Territorial y Régimen Jurídico del Suelo, queda así:

*“Tramitación de los expedientes en materia responsabilidad patrimonial derivada de actuaciones en materia urbanística.*

1. En los términos de la legislación estatal, los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de Cantabria de toda lesión que sufran como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en materia urbanística.

2. En el supuesto de concurrencia de varias Administraciones Públicas en la producción del daño, se articularán mecanismos de coordinación a fin de procurar que por acuerdo entre las mismas se fije la cuantía y modalidades de la indemnización, así como el porcentaje de responsabilidad de cada una atendiendo al grado de participación en la actuación de la que se derive el daño.

3. A los efectos de lo dispuesto en el apartado anterior, la Administración que tramite un expediente de responsabilidad patrimonial, tan pronto advierta que en la producción del daño pudiera estar implicada otra Administración, deberá comunicárselo a ésta, poniéndole el expediente de manifiesto con exposición razonada de los motivos en que se pudiera amparar su eventual responsa-

bilidad. Esta decisión se comunicará igualmente a los interesados y podrá determinar la suspensión del plazo para resolver de conformidad con lo establecido en el art. 42.5.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

4. Cuando la lesión se produzca como consecuencia de actuaciones administrativas declaradas ilegales que determinen el derribo de edificaciones, se deberá iniciar el procedimiento, de oficio o a instancia de parte, desde el momento en que se tenga conocimiento fehaciente de la existencia de una resolución judicial o administrativa, firme y definitiva, que establezca la obligación de derribar.

Se podrá establecer la cuantía aun antes de la efectiva demolición de los inmuebles, aunque en este caso la efectividad de la indemnización quedará condicionada a la puesta a disposición del inmueble a favor de la Administración obligada a materializar el derribo.

El procedimiento para determinar la responsabilidad y su cuantía deberá finalizar y, en su caso, establecer el importe a indemnizar en el plazo de seis meses desde su inicio, en la forma que determina la normativa sobre responsabilidad patrimonial de la Administración.

En el plazo de tres meses desde la finalización del procedimiento de determinación de la responsabilidad y de su cuantía, la Administración deberá poner a disposición del perjudicado la cantidad establecida.

Sólo se podrá proceder a la demolición cuando haya finalizado el procedimiento de determinación de la responsabilidad patrimonial, se haya establecido en su caso el importe de indemnización y se haya puesto éste a disposición del perjudicado.

En todo caso, el Gobierno de Cantabria adoptará todas las medidas precisas para impedir que, como consecuencia de una sentencia que ordene la demolición de una vivienda que constituya el domicilio habitual de un propietario de buena fe, se produzcan situaciones de desamparo, procurando los medios materiales para su realojo provisional inmediato y su traslado.

5. La Administración que tramite un expediente de responsabilidad patrimonial que tenga por objeto una lesión producida como consecuencia de actuaciones administrativas declaradas ilegales que determinen el derribo de edificaciones, deberá comunicar el inicio de la sustanciación de dicho expediente al órgano judicial encargado de la ejecución de la sentencia”.

En el campo de las diversas actividades y servicios todavía se sigue con la aplicación de la Directiva de Servicios en el mercado interior. Así, la Ley 3/2011, de 23 de marzo, de Comercio de la Generalitat Valenciana: de las preocupaciones destacables de la Ley es la referida a la articulación con el régimen urbanístico y de protección del medio ambiente así como la adecuación al régimen de intervención administrativa diseñado por la Directiva de servicios. El criterio general que establece es el de que “la instalación de establecimientos comerciales no está sujeta al régimen de autorización comercial”, salvo en los casos en los

que el establecimiento produzca un impacto supramunicipal (se ha concretado en los supuestos en los que la superficie sea igual o superior a 2.500 metros cuadrados), supuesto en el que se exige “una autorización comercial autonómica, previa a la concesión de las licencias municipales correspondientes”.

En Canarias, la Ley 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias. Sólo en sede parlamentaria ha tardado más de dos años la tramitación de esta norma cuya aprobación llegó incluso a estar en el aire, por los problemas que podía plantear respecto a las competencias preexistentes de ayuntamientos y cabildos y por su alcance general en el ámbito de sus relaciones con los ciudadanos. La necesidad de acomodarse en último extremo a las exigencias derivadas de la liberalización europea de servicios y establecimientos ha resultado determinante a la postre. El régimen de intervención previa sobre las actividades clasificadas es objeto de una radical transformación, porque a la exigencia general de autorización actualmente existente, se contemplan ahora tres alternativas, sobre la base de la distinción inicial entre actividades clasificadas y no clasificadas y la previsión en el primer caso del procedimiento de la comunicación previa y sólo excepcionalmente la exigencia de autorización (si concurren dos circunstancias, cuando hay riesgo de incidencia muy grave o grave sobre los factores que clasifican la actividad y resultan irreversibles o difícilmente reversibles los efectos negativos que se producirían en caso de dicha incidencia). Por lo demás, el actual procedimiento de carácter bifásico o incluso trifásico se sustituye por un procedimiento sólo municipal, en el que no hay una fase intermedia de calificación, sino sólo un informe que en la mayoría de los casos han de emitir los propios Ayuntamientos, de manera que pasa a ser residual la competencia de los Cabildos o sólo para supuestos muy específicos. Los plazos contemplados además son muy cortos (tres meses, y cinco, si han de intervenir los Cabildos) y se establece un régimen de silencio administrativo de carácter positivo, salvo que dentro de los plazos se haya evacuado el informe de calificación y éste hubiese resultado negativo. El ahora régimen general de la comunicación previa se sustenta sobre la responsabilidad de la adecuación de la instalación a la legalidad de los técnicos y facultativos redactores de los proyectos o certificantes de las instalaciones, si bien puede atemperarse aquélla a partir de la posibilidad de obtener de la Administración información previa a través de un sistema de consultas. Se regulan también otras cuestiones como el régimen de precedencia de la licencia de actividad respecto a la de obra, los requisitos exigibles para la apertura de actividades en edificios ilegales, la tipología de obras admisibles para la apertura de actividades en edificios en situación de fuera de ordenación, la posibilidad de autorizar instalaciones y actividades provisionales cuyo uso no coincida con el expresamente establecido en el planeamiento y la posibilidad de instalaciones o actividades públicas en terrenos o parcelas afectos a usos distintos cuando lo exija el interés general. Con el fin de evitar la yuxtaposición de procedimientos cuando las actividades están sujetas a autorización ambiental integrada u otro tipo de autorizaciones sectoriales, se contempla la exclusión de licencia municipal y su sustitución por un informe municipal en tales casos, o bien la emisión de informes urbanísticos en los procedimientos de autorización sectoriales: se delimita asimismo el ámbito de control respectivo de cada título

y se regulan procedimientos de tramitación conjunta o coordinada de licencias que recaigan sobre el mismo objeto. Suavizadas las técnicas preventivas se acentúan los mecanismos de control: se procede a una nueva regulación del régimen de comprobación, inspección y sanción de instalaciones y actividades, así como de los supuestos de extinción, revocación, caducidad y revisión de los títulos habilitantes; y, entre las innovaciones, destaca el trámite de audiencia en las medidas provisionales salvo casos muy justificados de urgencia, la exigencia de disponer de las autorizaciones exigibles para aplicar medidas coactivas y la necesidad de firmeza en vía administrativa para la ejecutividad de determinados actos de intervención. Se prevén supuestos de responsabilidad administrativa en casos de cambios de criterio respecto de consultas previas, o de tolerancia o falta de adopción de medidas con perjuicio para terceros. Las novedades, en cambio, no son tantas en el régimen de los espectáculos públicos. Y, por último, entre las disposiciones adicionales, destaca la sexta, en tanto que contiene diversas modificaciones puntuales de la normativa urbanística, para introducir la figura de la declaración responsable para la primera utilización y ocupación de edificios e instalaciones y para las condiciones de habitabilidad en caso de viviendas, así como para sustituir a la cédula de habitabilidad en el caso de viviendas de protección oficial.

En Castilla-La Mancha, se señala la Ley 7/2011, de 21 de marzo, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Castilla-La Mancha. En general, se exige la formulación de declaración responsable para desarrollar espectáculos públicos y actividades recreativas, así como para la apertura de establecimientos públicos al efecto, si bien en determinados supuestos, en aras del interés general, se exigirá autorización o licencia. La ley presta especial atención a las competencias municipales y a las relaciones de colaboración.

En varias CCAA como Andalucía, Extremadura, Navarra, etc., se aprueban diversas leyes y decretos en materia de turismo, en la dinámica de simplificación de trámites y procedimientos, -comunicación previa o declaración responsable-, y con la pérdida indirecta de competencias municipales.

### **La organización territorial y el debate sobre la provincia. ¿La reforma vendrá de Europa?**

En el actual contexto de crisis y de exigencias de ahorro público, el tradicional debate sobre la estructura y la planta de la organización local en sus diversos niveles cobra auge renovado. La coincidencia de elecciones locales, autonómicas y generales en el mismo año ha suscitado nuevos planteamientos al respecto, especialmente en relación con la provincia. Veamos algunas de las intervenciones producidas.

De entrada, en Cataluña, donde se había aprobado ya en 2010 la Ley de Veguerías que debían sustituir a las diputaciones provinciales, la Ley 4/2011 modifica la Disposición Transitoria primera de la Ley 30/2010, para establecer que la constitución de los Consejos de Veguería se produzca tras la aprobación de las



modificaciones de la legislación estatal que permitan configurar la organización veguerial en los términos que establece la Ley 30/2010. Como consecuencia de ello se produce un aplazamiento de las previsiones contenidas en la Ley modificada en lo relativo a la constitución de los Consejos de Veguería contemplados en la misma (Barcelona, Girona, Tarragona, Lleida, Les Terres de l'Ebre, l'Alt Pirineu y la Catalunya Central). Se trata, pues, de una desactivación en toda regla.

En Castilla y León alcanza eco el debate surgido en torno a la pervivencia de las Diputaciones provinciales propiciado por dirigentes socialistas con ocasión de las elecciones locales, frente a los presidentes de las diputaciones, todos ellos del PP, que defendieron la necesidad de estos entes para la prestación de servicios municipales en Castilla y León, debido a las particulares condiciones demográficas de la Comunidad, caracterizada por la dispersión de la población y el elevadísimo número de municipios que la integran, aunque también se abogaba por una redefinición del papel de las instituciones provinciales que sea coherente con el Estado autonómico.

Pero más allá de esta cuestión, se ha destacado en relación con esta Comunidad la propuesta realizada por la Junta de Castilla y León sobre un nuevo modelo de ordenación y gobierno del territorio en la Comunidad, para hacer frente a la dispersión poblacional y a la fragmentación del mapa municipal: en más de noventa y cuatro mil kilómetros cuadrados se asienta una población de poco más de dos millones y medio de personas, repartidos en dos mil doscientos cuarenta y ocho municipios -desde otra perspectiva, en torno a seis mil núcleos de población diferenciados-, de los cuales el 76% de los municipios están habitados por menos de quinientas personas y solo veinticinco superan los diez mil habitantes.

La "Propuesta para iniciar los trabajos sobre un modelo de Ordenación Territorial y Gobierno del Territorio", preparada por la Consejería de la Presidencia, con objeto de llegar a un acuerdo que sea la base un Proyecto de Ley de Gobernanza, Ordenación y Servicios en el Territorio, incide en que no se suprimirán Municipios y en la necesidad de reordenar las Mancomunidades existentes de la Comunidad, que en la actualidad son doscientas treinta y nueve, en las que participan casi el 90% de los municipios (en algunos casos un municipio en más de una Mancomunidad). Para ello se promoverá el asociacionismo voluntario de municipios en un doble sentido: mediante la constitución voluntaria de Distritos de Interés Comunitario y de Áreas Funcionales.

Concebidos los Distritos como unidades territoriales básicas, podrán ser de dos tipos: los Distritos Rurales, para cuya delimitación se propone de forma indicativa partir de las Zonas Básicas de Salud Rurales, de manera que todo el territorio de la Comunidad, a excepción de los municipios de más de veinte mil habitantes, quedarían integrado en los Distritos Rurales que se constituyeran, para los que se establecerán las competencias, funciones y servicios que se han prestar; y los Distritos Urbanos, delimitados por los términos municipales de los quince municipios de más de veinte mil habitantes.

Las Áreas Funcionales se constituirán a partir de la agrupación de los Distritos de Interés Comunitario que existieran, pudiendo ser también de dos tipos:

las Áreas Estables, integradas por un Distrito Urbano y los Distritos Rurales de su alfoz; y las Áreas Estratégicas, que se podrán constituir mediante la agrupación de Distritos Rurales.

En este nuevo modelo propuesto y a falta de las muchas precisiones que resultan necesarias, se otorga un papel renovado a las Diputaciones provinciales, para las que habrá que definir sus competencias, funciones y servicios que han de prestar, ajustadas en todo caso a la tradicional cooperación económica y funcional que vienen desempeñando, aunque en el futuro, de prosperar la propuesta y transformarse en ley, adaptada a la nueva realidad organizativa protagonizada por los Distritos.

En el País Vasco, el Gobierno reabrió el debate sobre la arquitectura institucional de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Se concreta en el Informe de la Comisión creada por el Parlamento para analizar si el modelo confederal plasmado en el Estatuto y la Ley de Territorios Históricos (LTH) sigue siendo válido o si genera duplicidades o disfunciones e ineficiencias en las Administraciones.

El Informe cuantifica por vez primera esas duplicidades, entendidas como los gastos de una Administración sin tener competencia para ello. Una vez identificadas las duplicidades, el 93% se concreta en cuatro de las tres políticas analizadas y se corresponden con el impulso económico, los servicios sociales, el empleo y la formación y el transporte. La polémica apunta directamente a la dialéctica entre el Ejecutivo y las Diputaciones, a las que el análisis achaca la mitad de las duplicidades constatadas.

También en otros niveles se ha planteado el debate sobre las competencias impropias y las duplicidades competenciales, empezando por la 10ª Asamblea general de la FEMP, y continuando por estudios impulsados en Cataluña, la Comunidad y el Ayuntamiento de Madrid, la propia Agencia estatal de evaluación de políticas públicas, etc. Se trata, en efecto, de una problemática que alcanza relieve general, habida cuenta de las exigencias de reducción de gasto y de la dinámica que pone en cuestión la eficiencia de las instituciones y el coste de la política.

Todo ello tuvo su plasmación más vistosa en el debate político propiciado por las elecciones generales del mes de noviembre. En efecto, los programas de los diversos partidos no tuvieron más remedio que abordar esta cuestión.

Así, el programa del PP decía: “modernizaremos el marco legal de las Diputaciones, Cabildos y Consells, para garantizar el adecuado y eficaz desarrollo de su función constitucional asegurando los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales, y desarrollando de manera inequívoca su clara vocación de ayuda y apoyo a los pequeños y medianos municipios”. Y continuaba: “Aprobaremos una nueva ley básica del gobierno y administración local que, partiendo del pleno respeto a la autonomía de los entes locales, atribuya con mayor precisión las competencias de estas administraciones y les dote de instrumentos más adecuados para la gestión. Impulsaremos su tramitación conjunta con el nuevo modelo de financiación local”. Asimismo señalaba: “Reforzaremos los instrumentos de colaboración y cooperación entre las distintas administraciones, in-

roduciendo los cambios normativos precisos y estimulando los acuerdos en el nuevo modelo de financiación”. También: “Promoveremos la institucionalización de la FEMP para la mejor defensa de los intereses de los municipios y provincias. Este órgano institucional canalizará la colaboración entre las entidades locales y articulará la representación ordinaria de las mismas en su relación con la Administración General del Estado”. En fin, “Fomentaremos la agrupación voluntaria de municipios teniendo en cuenta la capacidad organizativa y financiera, para una prestación óptima de los servicios”.

Por su parte, el programa del PSOE contenía los siguientes extremos, acaso más novedosos: “Impulsaremos la reorganización de los Gobiernos locales y la modernización profunda de las Diputaciones Provinciales. La nueva configuración de la Administración local de carácter supramunicipal debe tener presente la existencia de una Administración autonómica con servicios de carácter provincial, el reforzamiento tanto político como técnico de los ayuntamientos, y el papel de supletoriedad que la Constitución y sus leyes de desarrollo le asigna respecto a los municipios. La transformación de las Diputaciones Provinciales en Consejos de Alcaldes permitirá la delimitación de sus competencias, la simplificación de su estructura y la reducción significativa de la representación política, garantizando los puestos de trabajo de los funcionarios y el personal de las actuales Diputaciones. Debe otorgarse tratamiento diferenciado para los Consejos Insulares o Cabildos que son instituciones locales y, en consecuencia, abogamos por mantenerlos y afianzarlos”.

También se afirmaba: “Desarrollaremos las disposiciones de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, relativas a las relaciones entre los niveles estatal, autonómico y local. Específicamente, el Gobierno de la Nación fomentará la realización de convenios y consorcios administrativos, y propiciará la creación de órganos de colaboración y de coordinación entre las Administraciones, sobre todo en el ámbito de la prestación de servicios sociales. Igualmente las modificaciones legislativas contemplaran que los servicios no obligatorios para municipios de menos de 5.000 habitantes puedan ser prestados mediante mancomunidades, comarcas, consorcios u otros regímenes asociativos”. En fin, se concluye: “El papel que los municipios deben ejercer en el siglo XXI exige que cuenten con un marco legislativo y competencial adecuado. Por eso, en la próxima legislatura afrontaremos la redefinición, actualización y modernización del marco de competencias y funciones de las Entidades Locales a través de una nueva Ley de Gobierno y Administración Local. La nueva Ley tendrá en cuenta el desarrollo autonómico y estatuario en materia de Gobierno y Administración local, la necesidad de garantizar un funcionamiento transparente y plenamente democrático de los Gobiernos locales, y de proporcionar las bases para que los mismos desarrollen una gestión eficaz, eficiente y austera de sus intereses y servicios”.

La victoria electoral del PP parece descartar la dinámica reformista más profunda que propugnaba el PSOE. Aunque también es de notar que todas las propuestas se situaban más bien en el terreno de la mejora de la eficiencia del sistema institucional sin prestar especial atención a las demandas sociales de una

mayor transparencia en la política y la mejora de la calidad democrática. Es éste un déficit que a la larga puede pasar cuentas.

En cualquier caso, no olvidemos que en el actual contexto europeo, las principales reformas estructurales del Gobierno local, especialmente en Grecia y en Italia, con profundas transformaciones de los niveles municipal y provincial, han venido expresa y directamente exigidas y predeterminadas por las instancias europeas. En este sentido, es significativa la carta dirigida por Trichet y Draghi al Presidente del Consejo de ministros italiano Berlusconi, que contiene un verdadero programa de “reforma constitucional y estructural del Gobierno local” –reducción del número de municipios, reforma de las provincias, etc.– lo que señala el fin del “principio de neutralidad” europea respecto de la organización territorial interna de los Estados.

Debemos preguntarnos si también en nuestro país, después de tantos años de indecisiones, la reforma vendrá de Europa.

## LOS ÓRGANOS MIXTOS DE COLABORACIÓN EN 2011

*Francisco Javier Donaire Villa*

### Las Conferencias Sectoriales

Las Conferencias Sectoriales desplegaron su labor a través de sus diversas reuniones en línea de esencial continuidad con respecto al ejercicio precedente, si bien acusando en cierta medida tanto la condición doblemente electoral del año, como el contexto de crisis económica, como cabrá apreciar a lo largo del presente trabajo. Siguiendo la metodología usual en esta sección del *Informe Comunidades Autónomas* en años anteriores, se ofrece en primer término una valoración conjunta de la actividad de todas ellas, continuando por referencias singularizadas a la trayectoria de cada una de ellas a lo largo del año, para finalizar con la crónica de los aspectos más destacables en la actividad de las Conferencias Bilaterales de Cooperación, la Conferencia de Gobiernos de las CCAA y (de relevancia únicamente por el dato negativo de su inactividad también en 2011) la Conferencia de Presidentes.

#### *Rasgos generales de las Conferencias Sectoriales en 2011: el impacto material de la crisis económica y la incidencia funcional de los procesos electorales*

También en 2011 cabe hablar de cifras semejantes a las de la anualidad antecedente en cuanto al funcionamiento de las distintas Conferencias Sectoriales. Del orden de quince Conferencias han seguido manteniendo un ritmo comparable de reuniones y actividad, si bien el carácter doblemente electoral del año anteriormente reseñado, primero con los comicios autonómicos, y finalmente con la convocatoria anticipada de elecciones generales, han determinado un número menor de sesiones en las que sí se han convocado (por ejemplo, la única reunión celebrada de la CARUE), y la no convocatoria de otras que sí lo fueron, en cambio, en 2010, como la Conferencia de Turismo, la de Cooperación Internacional para el Desarrollo, o la de Comercio Interior.

Junto al condicionante electoral, otro factor decisivo, no tanto en lo que respecta a la convocatoria y frecuencia de las reuniones, cuanto en lo que se refiere a los asuntos abordados en muchas de ellas, ha sido, tal y como también se anticipaba al inicio del presente trabajo, el agravamiento de la crisis económica, y la consiguiente necesidad de adoptar medidas para la reducción del déficit público, como esencial consecuencia de los compromisos alcanzados al efecto por España en el seno de la Unión Europea. Ello se refleja, no sólo en las reduc-

ciones en varias de las partidas presupuestarias territorializadas (inmigración, lucha contra la violencia de género) en algunas Conferencias, o en las relevantes medidas de contención del gasto farmacéutico acordadas en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, sino también, y quizás principalmente, en el protagonismo material e incluso mediático que adquirieron las reuniones del Consejo de Política Fiscal y Financiera en 2011, las cuales, como en seguida podrá comprobarse, se centraron esencial y destacablemente en las medidas de lucha contra la crisis económica y de reducción y contención del déficit público de todas las Administraciones.

### *El Consejo de Política Fiscal y Financiera*

Dos fueron las reuniones del Consejo de Política Fiscal y Financiera en 2011, con el telón de fondo de la crisis económica y la consiguiente necesidad de reducción del déficit público, tal y como acaba de anticiparse, circunstancia a la que se añadió, al igual que en el resto de órganos multilaterales de cooperación entre Estado y CCAA, el carácter doblemente electoral del año. En la reunión de 27 de abril, y en virtud de los parámetros establecidos tanto en virtud de la Ley de Estabilidad Presupuestaria como por los propios Acuerdos del Consejo, se aprobaron los planes de reequilibrio económico-financiero de las Comunidades de Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Galicia y la Región de Murcia. Restaron pendientes de aprobación para la siguiente reunión del Consejo, por su parte, los planes de Andalucía, Illes Balears, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura y Comunidad Valenciana. En cambio, las Comunidades de Madrid y La Rioja quedaron exentas de dicha obligación porque cumplieron el objetivo de estabilidad presupuestaria en 2009, y presentaron en 2011 un Presupuesto con un déficit inferior al 0,75% del PIB. También hubo acuerdo en torno a los planes de reequilibrio de Navarra y País Vasco, aunque con remisión a la aprobación formal de éstos por las respectivas Comisiones Mixtas, según lo establecido en la legislación vigente.

En conjunto, las medidas incluidas en los planes de las siete CCAA de régimen común, más las fijadas en los de País Vasco y Navarra, supusieron un ajuste total de 4.283 millones de euros, repartidas entre una reducción del gasto de 3.479 millones y un incremento de los ingresos de 645 millones. Dicho ajuste equivale a un 47,6% del déficit registrado por estas CCAA en 2010. Los planes de reequilibrio aprobados se dirigieron a garantizar la coherencia de las previsiones presupuestarias de dichas CCAA con el límite máximo de déficit del 1,3% del PIB fijado para todas ellas dentro de la senda de consolidación fiscal. Su aprobación ya reseñada, y de conformidad con lo establecido en el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera del 15 de junio de 2010, permitió la autorización por parte del Estado del primer tramo de endeudamiento con cargo al déficit de 2011, equivalente al 0,65% del PIB de cada Comunidad Autónoma.

En la misma reunión, el Consejo de Política Fiscal y Financiera informó favorablemente la propuesta de objetivo de estabilidad presupuestaria de las CCAA para el período 2012-2014, de acuerdo con lo establecido en el art. 8 de la Ley

General de Estabilidad Presupuestaria. La propuesta del Ministerio se presentó en línea de continuidad con los objetivos de reducción del déficit contemplada en el mencionado Acuerdo Marco sobre sostenibilidad de las finanzas públicas que el propio Consejo había aprobado el 15 de junio de 2010, a fin de asegurar el cumplimiento de los compromisos asumidos por España como consecuencia del Procedimiento por Déficit Excesivo abierto por el Consejo Europeo, que deben llevar a reducir el déficit público hasta el 3% del PIB en 2013, y una vez alcanzado este objetivo, seguir avanzado hacia el equilibrio presupuestario. En virtud de los mencionados parámetros, el objetivo de estabilidad presupuestaria para las CCAA para el período 2012-2014 se mantuvo en los límites máximos de déficit del 1,3% y del 1,1% ya previstos para 2012 y 2013, respectivamente; mientras que el objetivo de déficit para 2014 quedó establecido en el 1% del PIB. Al igual que en la anualidad precedente, se acordó que tales importes no puedan verse superados por el déficit excepcional derivado de los programas de inversiones productivas, circunstancia que expresamente se determinó que fuese tenida en cuenta en las autorizaciones de los referidos programas.

También se presentaron en la misma reunión de abril del Consejo de Política Fiscal y Financiera sendos informes sobre la ejecución presupuestaria de las CCAA, y sobre las autorizaciones de operaciones de endeudamiento tramitadas durante el segundo semestre de 2010, todo ello, de nuevo, según lo establecido en el Acuerdo Marco para la sostenibilidad de las finanzas públicas para el periodo 2010-2013. El análisis semestral mostró que el déficit presupuestario generado en la segunda mitad del año fue de 12.414,21 millones de euros, equivalente al 1,17% del PIB, a consecuencia de unos ingresos no financieros en el semestre de 71.100 millones de euros, con un descenso del 15,1% respecto al mismo período del ejercicio de 2009, y de unos gastos no financieros de 83.514 millones, inferiores en un 11,3% a los registrados en la segunda mitad del año anterior. En la primera mitad de 2010 la reducción del gasto había sido del 1,36%.

El segundo informe versó sobre las autorizaciones de operaciones de endeudamiento a CCAA tramitadas durante el segundo semestre de 2010. En su conjunto, en la segunda mitad del año el Gobierno central autorizó a las CCAA a llevar a cabo operaciones de endeudamiento por valor de 6.891 millones de euros, frente a los 27.226 millones autorizados en el primer semestre del año. Las operaciones de endeudamiento realizadas en este periodo se vieron determinadas por las nuevas reglas de endeudamiento que fueron previamente aprobadas, como ya se ha dicho, en la reunión del propio Consejo de Política Fiscal de 15 de junio de 2010, que vincularon la autorización de las nuevas emisiones de deuda de las CCAA al cumplimiento de los objetivos establecidos en la senda de consolidación fiscal.

La segunda reunión del año, celebrada el 27 de julio de 2011, y que se prolongó durante más de cinco horas, estuvo precedida de una gran expectación, no sólo por la previa celebración de elecciones en buena parte de las CCAA y el cambio de color político del Gobierno producido en el Gobierno de varias de ellas, sino también, y especialmente, debido a que las gobernadas por los populares solicitaron un aplazamiento del pago al Estado de las liquidaciones negativas pendientes correspondientes a los años 2008 y 2009, justificándolo en

la necesidad de tener financiación para cumplir los servicios básicos. En concreto, se proponía que la devolución de estos fondos al Estado se repartiera en diez anualidades, en lugar de las cinco que planteaba el Gobierno. Sin embargo, finalmente el Ejecutivo central no autorizó la petición por considerar que el aplazamiento de la deuda a 10 años está prohibido por la Ley de Estabilidad Presupuestaria. Como contrapartida, el Gobierno se comprometió a facilitar la financiación a través de préstamos a tres años del Instituto de Crédito Oficial (ICO), para que las CCAA pudieran afrontar el pago de la mitad de la cantidad a devolver en 2012 a la Administración central, por un valor 2.500 millones de euros. Tales préstamos, además, serían finalistas, y habrían de destinarse al pago de proveedores, con la doble finalidad de reducir la morosidad con estos últimos y aliviar las tensiones de liquidez que las CCAA pudieran tener en el ejercicio presupuestario siguiente.

De esta forma, el Estado recuperaría en 2012 parte de la deuda autonómica pendiente, permitiéndole reducir su propio déficit y logrando, al tiempo, que las CCAA no vieran socavada su liquidez de forma drástica. Para el Gobierno, esta fórmula conseguiría los mismos efectos que el aplazamiento, al recuperar parte de los recursos adicionales que el Estado entregó en 2008 y 2009 a las CCAA debido a una previsión de ingresos que finalmente no se correspondió con el nuevo escenario surgido a causa de la crisis económica, logrando a la vez que con el colchón del ICO las propias Comunidades redujesen sus respectivos déficits, al destinarlo al pago de proveedores y no a la generación de nuevo gasto. El Gobierno recordó que a esta vía debía sumarse el hecho de que en el próximo ejercicio las autonomías habrán de contar con más recursos que en 2011, concretamente hasta 7.912 millones de euros netos más que les transferirá el Estado. El 50% de la deuda restante, sin embargo, tendrían que devolverlo las CCAA con sus propios medios al Estado. Sin embargo, gracias a estos créditos las Comunidades podrían pagar a proveedores sin tener que llevar a cabo recortes aún más radicales. La propuesta, según el Gobierno central, fue «razonablemente recibida» por todas las CCAA, si bien no fue votada, pues se remitió su concreción a fechas ulteriores, especificación que finalmente no aconteció a lo largo de 2011 como consecuencia del adelanto electoral en el ámbito del Estado.

Con igual finalidad de reducción del déficit público en el contexto de crisis económica, el Gobierno central pudo sacar adelante en esta segunda reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera en 2011 el objetivo de estabilidad presupuestaria, si bien con los únicos votos afirmativos, por parte autonómica, de Andalucía y Cataluña, y la abstención de las Comunidades con gobierno popular, las cuales alegaron que se trataba de una propuesta totalmente distinta de la inicial, de carácter genérico, y en un momento en que aún no eran conocidas las transferencias que el Gobierno habría de destinar a la financiación de las Autonomías en los Presupuestos Generales de 2012. No obstante, esas mismas CCAA desearon hacer constar formalmente su compromiso individual con la contención del déficit, lo que para el Gobierno central implicaba que estaban de acuerdo con los objetivos. En concreto, quedó fijado el objetivo de estabilidad presupuestaria individual para las CCAA en el periodo 2012-2014, pudiendo cada una de ellas incurrir en un déficit equivalente al 1,3% de su PIB regional en 2012, al 1,1% en 2013, y al 1% en 2014, en coherencia con el objetivo esta-



blecido para el conjunto de las CCAA en el Acuerdo de Consejo de Ministros que había sido aprobado el 29 de abril anterior. Estos objetivos de estabilidad presupuestaria suponían el máximo de déficit permitido en dichos ejercicios, se establecieron con carácter temporal y excepcional, y se condicionaron a que las CCAA presentasen o actualizarasen sus preceptivos planes económico-financieros de reequilibrio, y a que las medidas incluidas en éstos se declarasen idóneas por el propio Consejo de Política Fiscal y Financiera.

En el caso de que alguna Comunidad no cumpliera este requisito, su objetivo de estabilidad presupuestaria habría de ajustarse entonces a los límites de déficit estipulados en el art. 3 de la Ley Orgánica 5/2001, complementaria a la Ley General Presupuestaria. Junto a ello, y a pesar de que las CCAA se comprometieron a plantear ante sus respectivas Asambleas legislativas la aprobación de una regla de gasto coherente con la que ya fijó el Gobierno el 1 de julio de 2011 para la Administración General del Estado y las entidades locales, la decisión de cuál sería esa regla de gasto quedó aplazada hasta la sesión del Consejo en septiembre, reunión que finalmente, y de nuevo ante la convocatoria anticipada de elecciones generales, no llegaría a tener lugar. Inicialmente, el Gobierno planteó que todas las Comunidades Autónomas aceptaran la misma regla de gasto que la señalada para el Estado, consistente en que el gasto público no crezca por encima del crecimiento medio del PIB expresado en términos nominales durante nueve años: los cinco anteriores, el año en curso y la previsión de crecimiento de los tres años siguientes.

Sin embargo, el resultado final se vio suavizado, a la vista de que no sólo las Comunidades con Gobierno popular, sino también la Junta de Andalucía, expresaron críticas en reuniones preparatorias del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Por ello, el Gobierno comunicó antes de la reunión del CPFF a los Consejeros de las distintas Comunidades que su nueva propuesta consistía en que cada autonomía podría fijarse su regla de gasto en función del ciclo de años de su elección, que no necesariamente habrían de ser los mismos que los seleccionados para la Administración Central. La definición del contenido de la regla autonómica de gasto se encomendó a un Grupo de Trabajo, con el fin de dotar de homogeneidad a dicha norma, habiendo de tener en cuenta el crecimiento del PIB de años anteriores y la estimación para los ejercicios futuros a nivel estatal. Tal límite respondía a la idea de que se tratara de una regla homogénea para todas las Comunidades, aunque no necesariamente igual y uniforme, pues habría de vincularse a las condiciones económicas de cada una de ellas. No obstante, y una vez más, los trabajos no llegaron a concretarse también a consecuencia del adelanto electoral en el seno del Estado. Asimismo, y finalmente, el Consejo informó favorablemente los planes económico-financieros de reequilibrio correspondientes a Andalucía, Extremadura, Illes Balears y Comunidad valenciana, pero no pudo hacerlo con los de Cataluña y Castilla-La Mancha.

Por otra parte, las once CCAA con Gobierno popular manifestaron en bloque su rechazo a que el Ejecutivo central se negara a establecer un procedimiento reglado de concesión de avales del Estado a las emisiones de deuda autonómica debido a las dificultades que las Administraciones públicas estaban encontrando en los mercados para financiarse, ante el alza de la prima de riesgo

española. Sin embargo, el Gobierno esgrimió la taxativa prohibición legal de avalar y rechazó, igualmente, anticipar la entrega de los fondos de competitividad, que pedían todas las CCAA. Por último, el CPFF alcanzó un acuerdo sobre la distribución de la recaudación del nuevo Impuesto sobre Actividades de Juego, de conformidad con lo previsto en la Disposición Transitoria 6.<sup>a</sup> de la Ley de Regulación del Juego. Los ingresos derivados de este Impuesto se destinarán íntegramente a las CCAA, como indica expresamente la Ley, mientras el tributo no se incorpore como impuesto cedido a las leyes reguladoras del sistema de financiación autonómica. Las únicas excepciones serán las relacionadas con los impuestos aplicables a no residentes, a los residentes en Ceuta y Melilla, y las apuestas mutuas deportivo-benéficas e hípcas estatales.

### *La Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE)*

También la dinámica electoral dejó sentir sus efectos sobre la actividad de la CARUE en 2011, año durante el cual ésta tan sólo celebró una sesión, concretamente, el 7 de febrero. Uno de los temas analizados fue la presentación de las prioridades de la Presidencia húngara de la Unión Europea, que expuso la Secretaria de Estado para Asuntos Europeos del Gobierno de Hungría, junto con un balance final sobre el desarrollo de la Presidencia belga. El interés principal de estas dos Presidencias, junto con la Presidencia de la UE que ostentó el Gobierno de España en el primer semestre, constituyeron el denominado “Trío de Presidencia”, donde, como se dio cuenta en pasadas anualidades de este mismo *Informe Comunidades Autónomas*, tuvo un especial protagonismo la puesta en práctica de la denominada “Estrategia 2020” de la UE, para la potenciación del crecimiento y el empleo, y con la significativa finalidad adicional de posibilitar que la Unión se recupere de forma plena de la crisis, impulsando su transformación hacia una economía más eficiente y respetuosa con las exigencias medioambientales.

También manifestó la representante húngara el compromiso de la Presidencia europea de su país en el refuerzo de la política agraria común y del mercado único, la apuesta por una política común de energía, y la intención de culminar las negociaciones de adhesión de Croacia a la Unión. En cuestiones de directo interés de las CCAA, la representante de la Presidencia húngara de la Unión subrayó la importancia de prestar atención a las regiones y mantener la política de cohesión europea. De hecho, uno de los temas más debatidos en esta sesión de la CARUE fue la política de cohesión y la suerte de las regiones de transición, en particular, de las CCAA que después de 2014 superarán el 75% del PIB, que es el límite para recibir fondos europeos objetivo uno.

Asimismo intervino en la sesión el Secretario de Estado para la UE, con el fin de hacer balance de la Presidencia belga de la Unión Europea, que tuvo lugar en el segundo semestre de 2010 tras la Presidencia española, así como de los trabajos de coordinación del Trío de Presidencias formado por España, Bélgica y Hungría. Destacó igualmente el Secretario de Estado la relevancia que las políticas regionales y de cohesión han tenido para España en cuanto a infraestructuras y modernización general, manifestando el compromiso de diálogo

del Gobierno central con las CCAA para que éstas establecieran sus posiciones de cara al debate sobre los Presupuestos europeos. También se abordó en la reunión de la CARUE la preocupación de algunas CCAA, como Galicia, por la futura adhesión a la UE de Islandia, una potencia pesquera. En ese sentido, el Secretario de Estado para la UE advirtió de que Islandia podría intentar mantener determinados privilegios de los que a la sazón había venido disfrutando, y declaró que España es favorable a la entrada del país nórdico en la UE, aunque bajo el principio de respeto al acervo comunitario, que incluye la libre circulación de capitales y un sector pesquero común.

Junto a la información y debate sobre los temas generales de política europea, y en su papel de órgano de impulso, dinamización y transformación de los mecanismos de participación de las CCAA en los asuntos europeos sobre materias de su competencia interna a tenor del bloque de la constitucionalidad, debe destacarse que en la reunión de la CARUE de 7 de febrero de 2011 se acordó la ampliación de esa participación al ámbito de los Deportes, el cual se enmarca en la formación de Educación, Juventud y Cultura del Consejo de la Unión Europea. Finalmente, el Ministerio de Política Territorial hizo saber a las CCAA que se hallaba trabajando con el Ministerio de Economía para encontrar la forma de reembolsar a los Gobiernos regionales los gastos que les supone la participación en las reuniones europeas.

### *Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural*

Siguiendo la tónica habitual en ejercicios anteriores, se celebraron cinco reuniones de la Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo rural en 2011. En la de 7 de marzo, se territorializaron 42 millones de euros para programas de desarrollo rural asociados a la Red Rural Nacional (4.000.000), líneas de actuación de los programas agrícolas y ganaderos destinados a la Prima Nacional Complementaria a la Vaca Nodriz (3.828.069 euros), y para la industria agroalimentaria (572.000), concretamente a las CCAA de Baleares, La Rioja y Comunidad valenciana, como miembros del Patronato del Observatorio Español del Mercado del Vino, según el turno de rotación anual de tres CCAA aprobado por la propia Conferencia desde la implantación del Observatorio en 2008. También, se aprobó el reparto de 6.035.607 euros, entre las CCAA solicitantes, para la financiación de intereses de los préstamos concedidos a titulares de explotaciones ganaderas y, por otro lado, se distribuyeron 28 millones de euros adicionales para reestructuración y reconversión del viñedo. Asimismo, y tras finalizar el proceso de consultas a todas las Comunidades, la Conferencia aprobó por consenso las nuevas “Directrices para la gestión de las Experiencias Innovadoras de CCAA en el marco de la Red Rural Nacional”.

Por su parte, en la segunda reunión del año, celebrada el 13 de julio, se repartieron 5.819.058 euros para la ejecución de distintos programas agrícolas y ganaderos, se destinaron 2.592.278 a la reestructuración y reconversión de viñedo entre CCAA que manifestaron posibilidades de gasto, se distribuyeron 1.800.000 euros como fondos sobrantes en promoción para reestructuración y reconversión de viñedo para las CCAA con necesidades de fondos aún sin satis-

facier, y otros 1.304.000 euros fueron distribuidos para los programas estatales de control y erradicación de las EET's y otras enfermedades de los animales. Durante la misma sesión de la Conferencia, se discutieron también los ajustes en los programas de ayudas específicas (dirigidas al sector ovino y caprino, al sector vacuno de leche, al fomento de la calidad de la remolacha azucarera y al fomento de la calidad del algodón) de la PAC a la agricultura y ganadería para 2012 y 2013, todo ello en el marco del art. 68 del Reglamento (CE) N° 73/2009, con carácter previo a la comunicación de tales ajustes a la Comisión, que debía tener lugar antes del 1 de agosto de 2011, y plasmarse en el oportuno Real Decreto de ayudas PAC. Asimismo, se designaron los cuatro representantes de las CCAA para cada uno de los grupos de especies destinados a formar parte de la Comisión Nacional de Evaluación de Variedades.

En la reunión de octubre de 2011, la Conferencia repartió casi 98 millones de euros para programas agrícolas (8.148.000 destinados a la mejora del sector de frutos de cáscara y algarroba, y 2.559.770 para la lucha contra plagas, erradicación y control de las poblaciones de mosca del olivo, mosca mediterránea de la fruta, langosta y otros ortópteros), ganaderos (5.393.805 euros para los programas nacionales de control y erradicación de las EET's y otras enfermedades animales), de desarrollo rural (63.780.428 euros, como aportación de la Administración General del Estado a la cofinanciación de los planes de zona, en aplicación de la Ley de Desarrollo Rural Sostenible) e industria agroalimentaria (1.112.210 euros para el Plan de consumo de fruta y verdura en las escuelas). Finalmente, la última reunión del año, celebrada el 12 de diciembre, supuso la distribución de 74,1 millones de euros entre las CCAA para programas agrícolas, ganaderos y de desarrollo rural. De esta cantidad, 69.960.800 euros, procedentes de fondos comunitarios se destinaron a la línea de reestructuración y reconversión del viñedo, 2.644.000 euros se asignaron a programas agrícolas y ganaderos, y 1.500.000 euros correspondieron a líneas de actuación de desarrollo rural. También quedó aprobado el Plan de Acción de España para asegurar el cumplimiento de la normativa de protección de gallinas ponedoras, y las di-rectrices para la puesta en marcha de la Ley sobre Titularidad Compartida de las Explotaciones Agrarias.

### *Conferencia Sectorial de Pesca*

En la reunión de 11 de abril de 2011, la Conferencia Sectorial de Pesca repartió 13,6 millones de para el sector, cantidad de la que 11,7 millones se destinaron a los proyectos seleccionados por las CCAA de Andalucía, Asturias, Baleares, Canarias, Cataluña, Galicia, Murcia y Valencia, y la Ciudad Autónoma de Ceuta, en el marco del Fondo Europeo de la Pesca, procedentes de remanentes de los Presupuestos Generales del Estado de los años 2007 a 2010. Además, se distribuyeron otros 1.900.000 euros para la línea de Planes Nacionales de Cultivos Marinos para el año 2011. En la reunión de 17 de octubre, por su parte, Gobierno y CCAA acordaron dedicar 28 millones de euros entre 2011 y 2013 para aplicar un plan de desmantelamiento de barcos pesqueros que faenan en países no comunitarios y caladeros internacionales, con el fin de reducir la capacidad de un segmento de flota censado. El objetivo de estas ayudas, cofinanciadas por

el Ministerio y el Fondo Europeo de la Pesca se cifra en atender desde el punto de vista social y económico a aquellos buques que se retiren de la actividad siempre que no estén sometidos a otros planes de reestructuración o desguace.

Concretamente, para 2011 se previó la transferencia de 9,8 millones de euros a las CCAA; en 2012, serán 10,8 millones, y en 2013, 7,52 millones de euros. Andalucía percibirá ocho millones de euros, de los que 2,6 millones corresponden a 2011, 2,96 millones en 2012 y 2,49 en 2013. A Canarias irán a parar 11,24 millones, de los que 3,6 millones llegarían en 2011, 4,13 millones en 2012 y 3,48 millones en 2013. Galicia recibirá cinco millones; 1,6 millones en 2011, 1,84 millones en 2012 y 2,49 millones en 2013. En el caso del País Vasco, percibirá 3,7 millones; 1,85 millones en 2011 y 1,85 millones en 2012. También se analizaron los puntos pesqueros del Consejo de Agricultura de la Unión Europea (UE), del 20 de octubre siguiente en Luxemburgo, en la medida en que allí se analizaría la posibilidad de reducción de un 25% de las cuotas en las especies sobre las que no haya suficientes datos científicos. Además, se informó favorablemente el Proyecto de Real Decreto que contempla la declaración de la zona marina de “El Cachucho” como Área Marina Protegida (AMP), de acuerdo con lo establecido en la Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad y en la Ley de protección del medio marino.

La última reunión, de 22 de noviembre, supuso la distribución de 2,3 millones de euros para el sector pesquero, destinados a los proyectos gestionados por las CCAA en el marco del Programa Operativo del Fondo Europeo de la Pesca, aprobado por Decisión de la Comisión Europea de 13 de diciembre de 2007. Tras la reunión de la Conferencia, de 12 de abril de 2010, en la que se aprobó la distribución de un anticipo de 14.321.335,46 euros de la cantidad correspondiente a la anualidad 2010, se procedió a repartir los referidos 2,3 millones de euros para equilibrar las aportaciones del Ministerio correspondientes a la Dirección General de Ordenación Pesquera para la cofinanciación del FEP, y los compromisos de las CCAA. De esta cantidad, algo más de 2 millones se atribuyeron a Andalucía, algo más de 240.000 euros a Murcia, y algo más de 18.000, a Cantabria.

### *Conferencia Sectorial de Cultura*

En la XVI reunión de la Conferencia Sectorial de Cultura, celebrada el 21 de marzo, el Director General del Instituto de la Cinematografía y las Artes Audiovisuales (ICAA) informó de las tareas desarrolladas por el Grupo de Trabajo para la digitalización de las salas de exhibición cinematográfica, mientras que la Secretaría de la Gerencia de Infraestructuras y Equipamientos de Cultura se refirió a las labores desplegadas por el Grupo de Trabajo sobre los nuevos modelos de gestión de las infraestructuras culturales, creado por la Conferencia el 22 de noviembre de 2010. Además, se presentó a las CCAA el documento para la sostenibilidad de las infraestructuras culturales. Por su parte, el Director del INAEM informó sobre la elaboración del Plan General del Circo, mientras que los Directores Generales de Bellas Artes y Bienes Culturales, y de Bibliotecas presentaron un amplio abanico de exposiciones temporales que se ofrecieron a

las CCAA para su itinerancia, y exposiciones organizadas por la nueva sociedad estatal Acción Cultural Española y por el Instituto de Cultura Gitana.

Durante la XVII reunión del Pleno de la Conferencia Sectorial, celebrada en Lorca, la Subsecretaria de Cultura, informó sobre la puesta en marcha del Portal España es Cultura, de promoción de los destinos culturales en el exterior, y sobre los trabajos desarrollados por el Ministerio de Cultura en colaboración con las CCAA para el estudio y propuesta en relación con nuevos modelos de gestión de las infraestructuras culturales. Por último, se hizo referencia a la actividad normativa impulsada por el Ministerio de Cultura, en particular a la Ley del Depósito Legal y a la Ley Reguladora del Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía, ofreciéndose de nuevo a las CCAA, para itinerancia, las exposiciones producidas por el Ministerio de Cultura y por sus organismos.

Uno de los puntos fundamentales de la reunión fue el informe sobre las actuaciones desarrolladas por el Ministerio de Cultura en la ciudad de Lorca tras el terremoto allí acaecido el 11 de mayo, con un coste global de 2.955.525,95 euros. Asimismo, informaron los diferentes responsables del Ministerio de Cultura de las actuaciones realizadas por el Ministerio en el marco de sus diversas competencias: en relación con el Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música (INAEM), se trató sobre el Circuito Danza a Escena, y también sobre el Circuito Estatal de Músicas Populares, coorganizado por el INAEM y relevantes entidades del sector. Asimismo, se informó sobre el proyecto de convocatoria de una nueva línea de ayudas para el fomento de la contratación de espectáculos de artes escénicas por entes locales, con la finalidad de contribuir a la financiación de funciones de teatro y circo en espacios escénicos gestionados por entidades locales.

Igualmente, se trató acerca de la moción del Senado que pretende fomentar y difundir las lenguas cooficiales en las producciones audiovisuales y en televisión; y sobre la tramitación de los Convenios de colaboración con las CCAA para el fomento de la producción, distribución y promoción de la industria cinematográfica en lenguas cooficiales. Además, se destacó el apoyo del Ministerio de Cultura a los festivales de cine en las distintas CCAA, y se informó acerca de las principales actuaciones desarrolladas en 2011 en el marco del Plan de Fomento de la Lectura, entre las que se cuenta el Plan Extraordinario de Dotación Bibliográfica. En cuanto a las actuaciones en materia de digitalización, se destacaron los trabajos de los últimos años para ofrecer los contenidos existentes en archivos y bibliotecas públicas a través de Internet, y que han consistido en la creación de bases de datos y convocatorias de ayuda para la digitalización.

También se expusieron las líneas generales del Plan Nacional de Investigación en Patrimonio, la participación española en programas europeos de investigación de patrimonio y la constitución de un Observatorio para detectar y difundir la actualidad de la investigación en conservación, así como su impacto en el fortalecimiento de la economía. Otras cuestiones tratadas fueron el Plan de Acción Cultural en el Exterior, el estado de tramitación del Real Decreto que regula el funcionamiento de la Comisión de Propiedad Intelectual y la celebración del Tricentenario de la Biblioteca Nacional. Finalmente, en el terreno de los acuerdos, el Pleno de la Conferencia aprobó el mantenimiento de los crite-

rios para la representación autonómica en las Comisiones de evaluación de las ayudas de concurrencia competitiva que convoque el Ministerio de Cultura, a excepción de las del ICAA, que propuso criterios específicos para la constitución de los Comités de evaluación de sus ayudas, y se renovó la Vicepresidencia Segunda de la propia Conferencia Sectorial de Cultura, que correspondió al Consejero balear.

### *Conferencia Sectorial de Educación*

En la reunión de la Conferencia Sectorial de Educación de 23 de marzo, el Ministro anunció que el Gobierno central destinaría 510 millones de euros a los diecisiete programas educativos de cooperación territorial incluidos en el Plan de Acción 2010-2011, otorgando a las CCAA cierta flexibilidad para que aportasen fondos a los mismos en función de su situación presupuestaria. Además, propuso a las CCAA la firma de convenios de carácter finalista, con arreglo a los objetivos educativos incluidos en los 17 programas del Plan de Acción 2010-2011 que se acordaron previamente entre el Ministerio y las CCAA en la sesión de la Conferencia Sectorial celebrada el 28 de septiembre de 2010.

También se informó de la mejora en los datos disponibles sobre graduación en Enseñanza Secundaria Obligatoria, y acerca de los trabajos sobre el procedimiento para acreditar las competencias profesionales adquiridas mediante experiencia laboral de conformidad con la Ley de Economía Sostenible, y sobre el Mapa de la Formación Profesional en España, ajustando las necesidades de oferta y demanda y adaptando los estudios. Junto a ello, se relataron los detalles del Plan Integral de Aprendizaje de Lenguas Extranjeras 2010-2020, que se previó que beneficie a 586.000 alumnos, 19.000 profesores y 2.700 centros en todas las etapas educativas, con medidas dirigidas a los trabajadores y adultos, así como líneas para crear un clima social propicio al aprendizaje de idiomas, con el objetivo de que en diez años España aumente sensiblemente su desempeño en este campo.

Por su parte, y finalmente, la reunión de 18 de octubre sirvió para presentar el Mapa de la Oferta de Formación Profesional en España, con los datos aportados por las CCAA, y cuyo balance es que se necesitarán tres millones de titulados de tipo medio para 2020, y que los sectores donde se necesitarán más profesionales de formación profesional son los de educación infantil, dependencia, transporte, salud, industria agroalimentaria y energías renovables.

### *Conferencia General de Política Universitaria*

En su reunión de 17 de mayo de 2011, la Conferencia General de Política Universitaria fijó el número de plazas a ofertar por las Universidades en el curso 2011-2012, así como el margen de precios públicos para las primeras matriculas de los estudios universitarios, pudiendo destacarse el aumento en un 1,5% en la oferta de plazas para el Grado en Medicina, que desde el curso 2005-2006 se ha incrementado globalmente en un 59,31%. Como venía siendo habitual desde el curso 2002-2003, también para 2011 se acordó que las CCAA mantuvieran los

precios de la anualidad precedente para las primeras matriculas, actualizados según el IPC. En la reunión de 7 de septiembre, la Conferencia analizó diversos informes, entre ellos, el referente a la tramitación del Estatuto del Personal Docente e Investigador, y la convocatoria vigente del Campus de Excelencia. Por último, en la reunión de 19 de octubre, se presentó el Informe Final de la “Estrategia Universidad 2015”, realizado por una Comisión de expertos internacionales bajo la dirección del Rector de la Universidad de Luxemburgo, Rolf Tarrach. También se abordó la implantación realizada y el funcionamiento del Sistema Integrado de Información Universitaria.

### *Conferencia Sectorial de Industria y Energía*

En la reunión de la Conferencia Sectorial de Industria y Energía celebrada el 2 de marzo, el Gobierno propuso dieciséis medidas para mejorar la eficiencia energética en áreas como la gestión de edificios públicos, el alumbrado y la movilidad, y pidió un esfuerzo conjunto que ayude a contener la factura energética en tiempos de crisis, entre ellas un Plan Renove de neumáticos, o el uso de biomasa como fuente de energía en los edificios de las Administraciones públicas, medidas todas ellas cosecharon el escepticismo de las Comunidades con Gobierno popular. También se trató en esta reunión sobre el cierre de la central nuclear de Garoña, prevista para 2013, en relación a lo cual el Ministro de Industria indicó que no había ninguna novedad.

Por lo que respecta a la reunión de 11 de mayo, el Gobierno central presentó a las CCAA el proyecto del nuevo Plan de Energías Renovables (PER) para el periodo 2011-2020, con un fuerte incremento en el peso de estas fuentes energéticas, y concretamente de la eólica terrestre, con fin de que cubran el 20,8% de la demanda en 2020, en sintonía con los objetivos europeos. Junto al Plan de Renovables, también se presentó a las CCAA la planificación energética indicativa para los próximos años, en la que se detallan las previsiones de demanda y consumo nacionales, como base para el diseño de la planificación de infraestructuras de redes de transporte de electricidad y gas.

### *Conferencia Sectorial de Medio Ambiente*

En su reunión de 5 de febrero, la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente trató fundamentalmente del problema de la contaminación en las ciudades. En concreto, se debatió el Plan de Mejora de Calidad del Aire, a la sazón en fase de información pública, en el que se proponía la creación de peajes urbanos, zonas de atmósfera protegida, el etiquetaje de los vehículos en cinco categorías para limitar el acceso de los más contaminantes, la limitación de la velocidad máxima en la periferia de las ciudades por medio de un sistema de velocidad variable en función de la saturación circulatoria, o el aumento de la frecuencia y velocidad de redes de transporte público. Asimismo, en la reunión se trató de los fondos destinados al patrimonio natural por parte del Ministerio, que se redujeron en más del 78%, al pasar de 2,8 a 0,6 millones de euros, y de la desaparición los



fondos del Convenio de Hidrología en lo relativo a las actividades forestales, o de la anulación del Fondo de Biomasa.

En la sesión de 13 de julio, la Conferencia aprobó las Directrices de conservación de la Red Natura 2000 en España, como consecuencia del acuerdo alcanzado en materia de Patrimonio Natural y la Biodiversidad. Además, se aprobaron las directrices técnicas para la gestión de la alimentación de especies necrófagas en España, para la adaptación de la extracción de fringílidos del medio natural al art. 9 de la Directiva de aves silvestres 2009/147/CE, y para la captura de especies cinegéticas predatoras (homologación de métodos de captura y acreditación de usuarios), así como el Proyecto de reintroducción del grévol (Bonasa bonasia) en el Valle de Arán, Cataluña.

Por otro lado, se acordó la creación de un Grupo de Trabajo para seleccionar y fijar medidas concretas que contribuyan a mejorar la calidad del aire, sobre la base de los trabajos realizados por los equipos técnicos de la FEMP, los Ayuntamientos de Madrid y de Barcelona, y de los Gobiernos Regionales. Asimismo, y por unanimidad, se dio el visto bueno a una inversión de 106,7 millones de euros para la promoción del vino en terceros países, y también se aprobó, por último, la distribución de 5,8 millones de euros entre las CCAA para el desarrollo de programas agrícolas y ganaderos para reestructuración y reconversión de viñedo, programas estatales de control y erradicación de EET's y otras enfermedades de los animales, calidad de variedades vegetales y certificación de los materiales de reproducción.

### *Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud*

En la sesión de 2 de junio de 2011 del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud se abordó la gestión de la denominada “crisis del pepino”, por el brote infeccioso de ‘E.coli’ en Alemania, con las actuaciones españolas en defensa de los productos hortofrutícolas españoles y las garantías para la salud de los ciudadanos. Al encuentro asistieron también el Presidente de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria, y un representante del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. En la reunión, se presentó, además, el anteproyecto de la Ley reguladora de los Derechos de la Persona ante el Proceso Final de la Vida, y se debatió acerca de la distribución entre las CCAA de más de 50 millones de euros para la atención a pacientes crónicos, en cuidados paliativos, SIDA y fomento de la investigación independiente.

Asimismo, se trató de la distribución de fondos provenientes de la aplicación de la Disposición Adicional Sexta de la Ley 29/2006 de 26 de julio, de Garantías y Uso Racional de los Medicamentos y Productos Sanitarios (71 millones de euros, incluyendo 21 millones para la atención a pacientes crónicos polimedicados y formación continuada de profesionales sanitarios en uso racional de medicamentos), y se debatió sobre el anteproyecto de Ley de Servicios Funerarios, y sobre el Proyecto de Real Decreto sobre las características técnicas, el equipamiento sanitario y la dotación de personal de los vehículos de transporte sanitario por carretera. Adicionalmente, se revisó el proyecto de Orden por la que se desarrolla el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes

terrestres en materia de transporte sanitario por carretera, se analizó el Informe sobre la Universalización de la Asistencia Sanitaria, y se procedió a la designación del Consejero de Sanidad de Castilla y León para representar a las CCAA, durante el segundo semestre de 2011, en las reuniones del Consejo de Empleo, Política Social y Consumidores (EPSCO) de la Unión Europea.

En esta reunión se produjo por primera vez la ausencia de Consejeros de varias CCAA, que previamente habían solicitado a la Ministra el aplazamiento de la reunión hasta la conformación de los nuevos Gobiernos surgidos de las elecciones autonómicas. En concreto, no asistieron los Consejeros de Murcia, valenciana, Madrid, Castilla y León, Ceuta, y Melilla, circunstancia que la Ministra tildó de “curiosa”, ante el hecho de que las mismas Comunidades y Ciudades sí acudieran a otras Conferencias Sectoriales convocadas en las mismas fechas.

En la siguiente reunión, celebrada el 21 de julio, se adoptaron importantes medidas en materia de disminución del gasto farmacéutico, por valor de 2.400 millones de euros anuales, y de impulso de la equidad y la cohesión de la prestación farmacéutica, con vistas a mejorar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y aliviar la carga financiera de las CCAA, en prevención de medidas unilaterales que pudieran crear situaciones de desigualdad. Entre tales medidas, se encuentra la prescripción por principio activo en lugar de la marca comercial, y la dispensación obligatoria del medicamento más barato para cada principio activo, exceptuando aquellos casos en los que por razones terapéuticas o de salud no se pueda producir la sustitución. En materia de precios de referencia, se acordó agilizar el procedimiento de creación de nuevos conjuntos homogéneos de medicamentos, así como sus precios de referencia, y la revisión de los ya existentes. El acuerdo aprobado también incluyó una bajada de un 15% en el precio de los medicamentos innovadores que llevan diez años en el mercado, pero que están excluidos del sistema de precios de referencia al no tener genérico.

Asimismo aprobó el Pleno del Consejo Interterritorial medidas complementarias de mejora de la gestión y la calidad de la prestación farmacéutica, entre ellas el fortalecimiento de los mecanismos de financiación selectiva y no indiscriminada de medicamentos. Para mejorar la participación de las CCAA en la política farmacéutica, se acordó la creación de un Comité de Selección de Medicamentos, compuesto por expertos propuestos por las CCAA y el Ministerio, para seleccionar mejor los medicamentos a financiar por la sanidad pública, en función de la evidencia científica disponible y de los beneficios reales que aportan a la salud de los ciudadanos. Igualmente, se pactó el establecimiento de un sistema dirigido a las farmacias de núcleos pequeños de población (menores de 1.500 habitantes), modificando el margen de éstas para compensar la atención farmacéutica que prestan en dichos núcleos poblacionales.

De otra parte, la Ministra trasladó a las CCAA que propondría que la Ley de Salud Pública (en fase final de tramitación en el Congreso de los Diputados) culmine la universalización de la sanidad, para dar prestaciones a 150.000 personas. También indicó la previsión de que antes de que finalice 2012 se proceda a la unificación de la historia clínica digital y la receta electrónica, de manera

que sean interoperables en todo el país. En esta misma línea, se hizo referencia a la paulatina implantación de un modelo único de tarjeta sanitaria en todo el Sistema Nacional de Salud, en el que, junto a la identificación de cada Comunidad Autónoma, figure la del propio SNS. En materia de uso racional de medicamentos, la Ministra se refirió a los trabajos de la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (AEMPS), a culminar antes del 30 de junio de 2012, para adecuar los formatos actuales de medicamentos a la duración estándar de los tratamientos establecidos por las sociedades científicas médicas. Además, incidió en el fomento de sistemas de dosificación personalizada en las oficinas de farmacia, diseñados para favorecer la adherencia de los tratamientos, especialmente en aquellos casos indicados por los médicos para pacientes crónicos y polimedicados en domicilios y residencias.

El Pleno del Consejo Interterritorial también acordó, por último, la elaboración en seis meses de una Estrategia Nacional de Coordinación de la Atención Sociosanitaria, en la que, además del Ministerio y las CCAA, habrían de participar las organizaciones profesionales y de pacientes, para reorientar las actuaciones de los sistemas sanitario y social a fin de ganar en calidad, equidad y eficiencia, ordenando las actividades de cada sistema de modo que, a través de la pertinente coordinación, se eviten duplicidades y un uso ineficiente de los recursos.

### *Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales*

En la reunión extraordinaria de 24 de enero de 2011, la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales distribuyó más de 3.100 millones de euros entre las CCAA para el desarrollo de programas correspondientes a las políticas activas de empleo, itinerarios de inserción sociolaboral y acciones de formación para ocupados y desempleados, actuaciones de promoción de la actividad económica y fomento del empleo autónomo y la economía social, y para la inserción sociolaboral de personas con discapacidad. Igualmente, se repartieron fondos destinados a la modernización y mejora de Servicios Públicos de Empleo, así como para la prórroga de los 1.500 promotores de empleo que ya están trabajando y la contratación de 1.500 más, al objeto de reforzar la atención a las personas en situación de desempleo, desarrollando itinerarios de inserción sociolaboral individualizados que mejoren la preparación de los desempleados e incrementar sus oportunidades de acceder a un puesto de trabajo. No obstante, los Consejeros de las Comunidades con gobierno popular criticaron el borrador presentado por el Ministerio, en el que se recogía una línea de ayuda de 350 euros a los parados que comiencen un curso de formación, a financiar por las CCAA, y algunos (como el representante de La Rioja) se opusieron a los criterios de reparto de los fondos destinados a políticas activas de empleo, o a la distribución de técnicos de orientación.

Por su parte, en la reunión de 23 de junio, se acordaron nuevos criterios para distribuir los fondos correspondientes a programas de empleo y de formación para desocupados hasta 2013 (con la oposición de Madrid, La Rioja y Valencia), basados en el número de parados de cada Comunidad, el número de deman-

dantes de empleo, y la consideración de los criterios dictados del Fondo Social Europeo (FSE). Estos nuevos criterios garantizaron que ninguna Comunidad reciba menos de lo que estaba ingresando hasta la fecha para gestionar estos programas, cuya financiación corresponde al Servicio Público de Empleo estatal (antiguo INEM). Asimismo, la Conferencia Sectorial repartió 40 millones de euros para reforzar los Centros Especiales de Empleo, donde trabajan personas con problemas de discapacidad, y otros 5 millones de euros para programas de fomento del empleo en sociedades cooperativas. Finalmente, en la reunión de 29 de septiembre, el Ministro presentó los objetivos que integran la Estrategia Española de Empleo (EEE), en la estela de la Estrategia Europea 2020.

### *Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales*

En su reunión de 27 enero 2011, la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales acordó la distribución de 91.975.470 euros, destinados a subvenciones de programas sociales de las CCAA para 2011, asignándose 86,6 millones al Plan Concertado, 1,06 millones al Plan de Acción para el Desarrollo de la Población Gitana, 805.860 euros a programas contra el maltrato infantil, 2 millones a programas de medidas para menores infractores, y 1,3 millones para el Plan de Acción para Personas con Discapacidad. Respecto a los programas sociales realizados a través de subvenciones al tercer sector, la Conferencia Sectorial abordó el establecimiento de las bases reguladoras y la convocatoria con cargo al 0,7% del IRPF para 2011. Asimismo, se destinaron 14,4 millones de euros para las convocatorias de subvenciones de régimen general.

Además, el Gobierno informó a las CCAA del impulso de tres nuevos proyectos normativos para las personas con discapacidad: el refuerzo de sus derechos mediante la adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la mejora de las condiciones para su inserción en el mercado de trabajo, y la facilitación del acceso y la utilización de los bienes y servicios a disposición del público. Igualmente, y en cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión Especial de Estudio de la Adopción Nacional del Senado, se informó de la próxima modificación de la legislación en materia de protección jurídica de la infancia, orientada a los menores en riesgo de exclusión social, mediante reformas en el Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil para priorizar el acogimiento familiar y, en su caso, la adopción, frente a la estancia de los menores en Centros.

### *Conferencia Sectorial de Igualdad*

En la única sesión de la Conferencia Sectorial de Igualdad, celebrada el 16 de marzo, se abordaron propuestas para la atención integral a las mujeres víctimas de violencia de género, como la ampliación del servicio ATENPRO (Teleasistencia) para todas las mujeres que lo soliciten con informe favorable de los servicios sociales aun cuando no haya denuncia previa, y la ampliación de los dispositivos electrónicos de detección de cercanías (pulseras electrónicas) a los agresores condenados mediante Sentencia judicial, que hasta el momento venían

utilizándose casi exclusivamente como medida cautelar. Otro de los asuntos tratados fue la distribución de créditos por parte del Ministerio a las CCAA, por valor de cinco millones de euros, para la asistencia social integral a víctimas de la violencia de género, si bien alguno de los criterios de reparto, como el consistente en el de prioridad total para la inmigración, suscitó las críticas de algunas CCAA, con el argumento de que el porcentaje de inmigrantes en cada una de ellas es muy diferente.

### *Conferencia Sectorial de Inmigración*

La V Conferencia Sectorial de Inmigración, que tuvo lugar el 22 de febrero, giró en torno a la presentación del borrador del Reglamento de ejecución de la Ley de Extranjería, previamente acordado con los agentes sociales, y también tuvo por objeto el Fondo de Apoyo a la Acogida y la Integración de Inmigrantes, con el mantenimiento de los criterios básicos del mismo, en su condición de instrumento financiero básico del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración (PECI).

En la Conferencia se debatieron las novedades que el Reglamento aportará en materia de reagrupación familiar y arraigo, en materia de protección a las víctimas de violencia de género y de respaldo jurídico al retorno voluntario. La posición de las CCAA, sin embargo, estuvo dividida entre las que, como Andalucía, consideraron que el Reglamento venía a mejorar la situación de los inmigrantes más vulnerables, y Murcia o Madrid, que criticaron que el desarrollo de la Ley de Extranjería llegaba tarde, sin consenso y sin fondos. Previamente, los Consejeros de Inmigración de las CCAA con gobierno popular acordaron rechazar la transferencia de las nuevas responsabilidades en Inmigración prevista en el borrador del Reglamento de la Ley de Extranjería, al considerar que la inmigración es una cuestión de Estado, por lo que, a su juicio, habría de ser la Administración del Estado quien asegure su buen funcionamiento, tachando de incongruente que el Gobierno central exigiese recortes presupuestarios a las CCAA, y al mismo tiempo les transfiriera una nueva carga administrativa.

Estos mismos Consejeros criticaron que el Reglamento atribuya a las autonomías la responsabilidad de realizar informes sobre la integración de cada inmigrante, sin acompañarla de la dotación de los medios económicos para llevarlos a cabo, ni establecer criterios objetivos y un modelo estandarizado para evitar que den lugar a arbitrariedades, siendo así que los recursos del Fondo Estatal de Acogida a la Inmigración se acababan de ver reducidos de 200 a 66 millones de euros, por lo que consideraron inconsistente que en una situación de crisis y de recorte de gastos, se traslade la gestión a las CCAA. Este punto de los informes relativos a la integración fue así uno de los más conflictivos, al cosechar el rechazo, no sólo de las Comunidades gobernadas por el PP, sino también alguna dirigida por los socialistas (Asturias). La representación del Gobierno, en cambio, arguyó que se trata de un informe subsidiario para personas que no tienen otra manera de acreditar alguna renovación, que afecta a un número muy pequeño de personas, y que está previsto por la Ley Orgánica de Extranjería en su art. 31.7.

Por otra parte, en la reunión de la Conferencia se asignaron un total de 66 millones de euros a las CCAA para el desarrollo de sus programas de integración y refuerzo educativo de los inmigrantes en 2011, repartidos de la siguiente forma: 39.637.824 euros para “Acogida e Integración”, 26.425.216 euros para “Refuerzo Educativo”, y 536.960 euros para “Atención a menores extranjeros no acompañados”. En Acogida e Integración, se estableció una asignación básica para cada autonomía (10%) conforme a un criterio de solidaridad interterritorial, y al objeto de que las Comunidades con menor presencia de inmigrantes cuenten con una aportación estable. Además, se estableció un 25% para una partida de “situaciones especiales”, debida a la mayor presión migratoria de entrada que soportan algunas Comunidades por su situación geográfica: Andalucía, Baleares, Canarias, Cataluña, Comunidad valenciana, Comunidad de Madrid y Murcia, así como las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. La cantidad restante se asignó en función de la población inmigrante empadronada, el número de trabajadores inmigrantes afiliados a la Seguridad Social y el número de trabajadores inmigrantes del Régimen Especial Agrario. Y en Refuerzo Educativo, la financiación se distribuyó en función del número total de alumnado inmigrante escolarizado en enseñanza no universitaria por Comunidad Autónoma, y del número de alumnado inmigrante escolarizado en enseñanza no universitaria procedente de países no castellanohablantes por Comunidad Autónoma.

## Las Comisiones Bilaterales de Cooperación

### *Andalucía*

La Comisión Bilateral Andalucía-Estado celebró su quinta reunión, en Madrid, el 29 de marzo. En representación de la Administración del Estado, participaron el Vicepresidente tercero del Gobierno y la Ministra de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. La delegación andaluza fue encabezada por la Consejera de la Presidencia, a la que acompañaron los Consejeros de Medio Ambiente y de Hacienda y Administración Pública. En su transcurso, se acordó la suscripción de un convenio de colaboración encomendando a la Junta de Andalucía la gestión en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos correspondientes a las aguas de la cuenca del Guadalquivir que discurren íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma. El convenio, a firmar por el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino y la Consejería de Medio Ambiente, tendría una vigencia de seis meses, y su objetivo se cifró en asegurar la continuidad y normalidad de las funciones en materia hidráulica, ya que la Junta de Andalucía es quien disponía a la sazón de los medios materiales y personales para llevarlas a cabo, tras pasados mediante Real Decreto en 2008. Durante tal intervalo semestral se previó realizar la adecuación de la gestión de la cuenca al ordenamiento jurídico, por efecto de la sentencia del TC que declaró inconstitucional el art. 51 del Estatuto de Autonomía, relativo a la competencia autonómica exclusiva sobre las aguas del Guadalquivir que discurren íntegramente por territorio andaluz.

Una nueva reunión de la Comisión tuvo igualmente lugar en Madrid, el 16 de septiembre. En ella se analizó el cumplimiento del Estatuto de Autonomía

andaluz en lo referente a inversiones, al nuevo sistema de gestión del Guadalquivir, y a la cesión al Ejecutivo autonómico de la titularidad de inmuebles de la Seguridad Social. En lo relativo a las inversiones, se analizaron los documentos aportados por la Comunidad andaluza, en las que aparecían una desviación en su ejecución frente a las previsiones de los Presupuestos del Estado correspondientes a los años 2008 y 2009. En cuanto al Guadalquivir, ambas partes estudiaron el sistema de gestión de cuenca para su adaptación a la Sentencia del TC, con vistas a ultimar dicho nuevo modelo de gestión en una ulterior convocatoria de la Comisión Mixta de Transferencias. Asimismo, y junto a la cuestión mencionada de la cesión de inmuebles, también se analizaron las reformas producidas en relación con el juego, pues el Estatuto de Autonomía prevé la preceptiva consulta a la Junta andaluza sobre el particular.

### *Aragón*

La sesión de la Comisión Bilateral Aragón-Estado, celebrada en Zaragoza el 27 de enero, tuvo como principal resultado el acuerdo sobre el traspaso a la Comunidad Autónoma de las funciones y servicios en materia de aeropuertos y aeródromos deportivos, y sobre la ampliación de los medios patrimoniales en materia de agricultura. A través del referido acuerdo, se traspasaron, con efectos de 1 de marzo siguiente, las funciones de la Administración General del Estado con respecto a aeropuertos y helipuertos que carezcan de la consideración de interés general, helipuertos de competencia de la Comunidad aragonesa y aeropuertos deportivos, con un coste efectivo de 5.640,89 euros.

### *Cataluña*

En el transcurso de la 8.ª reunión de la Comisión Bilateral de Cooperación Generalitat-Estado, que tuvo lugar en Madrid el 19 de julio, se avanzó en un nuevo conjunto de traspasos, entre ellos el relativo a los edificios de titularidad de la Tesorería General Seguridad Social, y que están destinados en Cataluña a servicios sanitarios, educativos y sociales. Igualmente, hubo avances tendentes a la garantía de una participación determinante de las instituciones catalanas en los órganos gestores del Aeropuerto del Prat, una vez se lleve a cabo la licitación del operador. También se acordó la constitución de Grupos de Trabajo para regular la presencia autonómica en la gestión de los aeropuertos y aeródromos de Sabadell, Reus y Girona, mientras que, en el caso de Lleida, el Gobierno se comprometió a aprobar un Decreto de autorización de los vuelos internacionales. Otras cuestiones tratadas tuvieron que ver con la Disposición Adicional 3.ª del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y las autorizaciones en materia de inmigración, así como de asistencia sanitaria, educativa y social a solicitantes de asilo. Asimismo quedó trazada una hoja de ruta para otros traspasos pendientes mediante las correspondientes comisiones técnicas.

### *País Vasco*

El 22 de junio, la Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado-Comunidad Autónoma del País Vasco acordó el traspaso de un nuevo conjunto de competencias, entre ellas la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, los profesores y la sanidad penitenciaria, y los profesores de religión. También se llegó a un acuerdo para el traspaso de competencias sobre homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros, legislación en materia de propiedad intelectual, gestión de archivos de titularidad estatal, enseñanzas náutico-deportivas y transporte marítimo entre puertos vascos. El valor total de los traspasos supera los 33 millones de euros. Asimismo, la Comisión Mixta convino en promover la redacción de convenios en materia de transporte por carretera entre el Ministerio de Fomento y las Diputaciones forales de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa.

### **La Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas**

En la estela de la institucionalización de la denominada Conferencia de los Gobiernos de las CCAA en 2010, tal y como se reseñó en esta misma sección correspondiente a dicha anualidad, el 21 de marzo de 2011 el Pleno de la referida Conferencia adoptó en Santander una Declaración de apoyo al Estado autonómico. Junto a esta declaración política, y ya pasando a la actividad de formalización a la adopción de acuerdos de colaboración horizontal en aspectos concretos, la Conferencia se reunió los días 20 y 21 de marzo en Santander, para la búsqueda de fórmulas concretas de mejora en la prestación de servicios públicos a los ciudadanos, de las cuales puede destacarse el Convenio en materia de protección civil y gestión de emergencias, entre las Comunidades de Cantabria, País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, La Rioja, Comunitat valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Baleares y Castilla y León, como resultado de uno de los acuerdos alcanzados en la previa reunión celebrada en octubre de 2010 en Santiago de Compostela. El Convenio organiza la cooperación de las mencionadas Comunidades en lo referente a formación, concienciación y sensibilización, así como la aportación de medios materiales, humanos y económicos en casos en situaciones de grave riesgo.

En general, en la reunión de Santander, de 21 de marzo de 2011, la Conferencia llegó a la adopción de toda una serie de medidas concretas:

- Protocolo general para la definición de estrategias comunes orientadas a impulsar actuaciones conjuntas en materia de industria y seguridad industrial.
- Protocolo general entre CCAA para la definición de una propuesta común de las CCAA ante la reforma de la política común de pesca.
- Convenio de colaboración para el impuso de actuaciones conjuntas para mejorar la oferta de transporte público a través de la incorporación de sistemas tecnológicos.
- Protocolo general para la definición de estrategias comunes orientadas a impulsar actuaciones conjuntas en materia de I+D+I.



- Protocolo general para la definición de estrategias conjuntas orientadas a impulsar el plurilingüismo educativo.
- Convenio de colaboración para el intercambio de información sobre la identidad de personas inscritas en los registros de parejas de hecho o similar naturaleza.

### La Conferencia de Presidentes

Distinta suerte corrió, un año más, la Conferencia de Presidentes, que tampoco celebró sesión en 2011, siendo la última la que tuvo lugar el 14 de diciembre de 2009. Así, a inicios de 2011 el Gobierno declaraba que no estaba previsto convocarla antes de las elecciones municipales y autonómicas de mayo, circunstancia a la que posteriormente se añadió el adelanto de los propios comicios en el ámbito del Estado. Pese a ello, no faltaron peticiones de Presidentes autonómicos, como la formulada por el castellano-leonés, tras su investidura a resultas de las elecciones territoriales, para que la Conferencia abordara la defensa de la suficiencia y solidaridad del modelo de financiación autonómica, con el objetivo básico de asegurar la “sostenibilidad” de los servicios públicos fundamentales. También el Presidente andaluz, ya en diciembre, planteó la necesidad de convocar la Conferencia, a fin de alcanzar acuerdos unitarios ante la especulación de los mercados financieros, y asumir en conjunto los compromisos adquiridos por España en la última reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea. Pese a todo, y como se destacaba anteriormente, no llegó a celebrarse sesión de la Conferencia de Presidentes en 2011, quizás por su condición de año doblemente electoral, y a pesar de la necesidad de medidas de lucha contra la crisis, y el tal vez conveniente impulso de tales medidas al mayor nivel institucional en el ámbito de las relaciones de colaboración en el contexto general del Estado autonómico.

# LOS PRESUPUESTOS Y LA NORMATIVA PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

*Xavier Padrós  
Montserrat Bassols*

## Introducción

Los presupuestos del conjunto de las CCAA para 2011 fueron inferiores (en un 4,7%) a los del ejercicio anterior. Es la primera vez que esto sucedía, lo que hacía presagiar la continuación del escenario de deterioro generalizado de las cuentas públicas, al que tuvimos ocasión de referirnos ya en el *Informe* sobre el 2010. En efecto, y como se ha visto después, el año 2011 ha vivido la intensificación de las políticas de recorte iniciadas en el ejercicio precedente y que tienen especial incidencia en sectores especialmente sensibles (sanidad, educación, servicios sociales), en la esfera retributiva de los funcionarios o en el adelgazamiento del sector público, donde la desaparición de entidades y empresas ciertamente superfluas e inútiles ha coincidido también con la eliminación de instituciones de control o supervisión, a veces incómodas para los poderes públicos (órganos autonómicos de defensa de la competencia en Castilla-La Mancha, Comunidad valenciana o Madrid; Defensor del Pueblo y Consejo Económico y Social, en Castilla-La Mancha, por citar algunos de los más significativos).

Más allá de los presagios iniciales, los datos y las informaciones de que se dispone al finalizar el ejercicio configuran un panorama ciertamente sombrío en el que se ha podido constatar que la deuda autonómica se ha duplicado entre 2008, año inicio de la crisis, y el tercer trimestre de 2011, y en el que el déficit público del año 2011, en su conjunto, se ha situado en el 8,5% del PIB, por encima del 6% previsto.

Por otra parte, no han faltado tampoco a lo largo del ejercicio 2011 las controversias y los desencuentros: tras conocer la liquidación correspondiente y constatar que la recaudación tributaria en 2008 y 2009 cayó en picado, el Estado ha reclamado a las CCAA la devolución de los importes recibidos de más que se avanzaron en su momento y ha exigido y reiterado el cumplimiento de los objetivos de déficit; algunas CCAA, por su parte, han reclamado también inversiones estatales pendientes en virtud de sus disposiciones estatutarias o el pago del anticipo del fondo de competitividad o de otros fondos del nuevo sistema de financiación, llegando a formalizar algunas de estas reclamaciones ante los Tribunales.

En este clima de confrontación y litigiosidad, y unos días después de que el TC, a partir de la STC 134/2011, de 20 de julio, hubiera avalado las leyes

de estabilidad presupuestaria de 2001, la reforma constitucional del art. 135 ha tenido un impacto directo en los escenarios de déficit y de deuda autonómicos y ha abierto otros debates: estabilidad presupuestaria, control preventivo de los presupuestos, amenaza de sanciones a Comunidades que incumplan objetivos de déficit, etc.

A estos debates hay que sumar el del Pacto Fiscal en Cataluña, hasta ahora, básicamente un debate en buena parte monopolizado por expertos y políticos, pero que muy probablemente va a tener un más amplio recorrido en el ejercicio de 2012, coincidiendo con el agravamiento de la situación de las cuentas públicas.

El año 2011 ha sido pródigo también, tanto a nivel estatal como autonómico, en la proliferación de normas que contienen medidas que pretenden el estímulo y el fomento del empleo y del mercado de trabajo y de los diferentes sectores productivos para potenciar inversiones y, en general, para propiciar la reactivación económica. Prácticamente la mitad de los 20 decretos-leyes que ha aprobado el Gobierno del Estado contienen medidas de ese tipo y algo parecido sucede también con muchas disposiciones autonómicas, pero habrá que extremar la atención sobre algunas de estas ayudas, porque hay que recordar que, en junio y julio del mismo ejercicio, el Tribunal de Justicia de la UE, tras rechazar los recursos de casación interpuestos por las Diputaciones forales de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa, ha declarado finalmente ilegales los incentivos fiscales vascos (Impuesto de Sociedades) concedidos durante la década de los 90 del siglo pasado.

A nivel impositivo, la polémica sobre subidas o no de impuestos, a la que ya hacíamos mención el año pasado, está en la primera línea de debate: alguna Comunidad ha optado por el incremento de algunos impuestos (Andalucía, en IRPF, en Sucesiones y Donaciones o en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados), mientras que en otras Comunidades se ha minorado claramente algún impuesto (Sucesiones y Donaciones, en Cataluña, por ejemplo). Mientras tanto, el Estado ha resucitado el Impuesto sobre Patrimonio, aunque subiendo el mínimo exento y con carácter temporal (para 2011 y 2012), lo que ha generado la posterior oleada de adaptaciones autonómicas, ya sea para disponer la exención total del impuesto en algunos casos (Comunidad Valenciana, Islas Baleares, Madrid), ya sea para elevar los tipos aplicables a partir del mínimo exento, como en el caso de Andalucía.

En la imposición propia autonómica, hay que destacar la creación de algunos impuestos medioambientales: así, Castilla-La Mancha ha creado un nuevo canon eólico y Murcia ha creado un impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente. En cambio, Cantabria ha suprimido el efímero impuesto sobre bolsas de plástico de un solo uso, creado en el ejercicio anterior.

Finalmente, y para acabar este apartado introductorio, hay que anotar algunas cuestiones de técnica normativa. En primer lugar, la confirmación de la intensificación de un “derecho extraordinario y urgente” autonómico, básicamente económico y financiero (la mayoría de los 20 Decretos-leyes autonómicos se sitúan en ese ámbito) que, cada vez más, se parece a una especie de derecho

“a la carta” concebido para resolver situaciones puntuales o atender objetivos inmediatos, pero no necesariamente extraordinarios y urgentes.

En segundo lugar, hay que mencionar la aparición de lo que podría llegar a ser una nueva moda: la aprobación de leyes o decretos-leyes “de acompañamiento” de las prórrogas presupuestarias. Se trata de una práctica, fundamentalmente planteada para dar cobertura a la emisión de deuda pública o a la concertación de operaciones de endeudamiento, pero en la medida en que, como es sabido, la prórroga presupuestaria es automática, la aprobación de disposiciones de esta índole debería ceñirse a la regulación de aquellos aspectos para los que resulta insuficiente el régimen ordinario de la prórroga.

Por último, se constata la reaparición de la figura de los créditos extraordinarios o suplementos de crédito, aunque ahora formalizados en algún caso mediante decreto-ley. Es cierto que el Estado ha hecho uso de la fórmula en base a una generosa interpretación de los límites de las leyes de presupuestos y sus modificaciones, que avala la fórmula de los decretos-leyes para la aprobación de lo que son auténticas modificaciones de presupuestos aprobados, pero esta mala práctica no contribuye precisamente a poner orden en el maltrecho sistema de fuentes presupuestario que en el ejercicio 2011 ha visto, además, como el TC en su sentencia 136/2011, de 13 de septiembre, ha dado carta de naturaleza prácticamente definitiva a las ya veteranas y ciertamente consolidadas leyes de acompañamiento.

Hay que recordar, por último, que 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 2011 y la cuenta financiera correspondiente. En el segundo, se analizan las leyes de presupuestos aprobadas para el ejercicio 2012, 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, en esta ocasión de los correspondientes a los presupuestos del año 2009.

## Magnitudes presupuestarias del ejercicio 2011

El total de los presupuestos de las CCAA para el 2011 alcanzó la cifra de 174.034 millones de euros<sup>1</sup>. Para realizar un análisis en términos homogéneos, deben deducirse de esa cifra 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 que no todas las CCAA las incluyen en sus presupuestos y respecto de las cuales las CCAA ejercitan un mero papel de intermediación de cobros y pagos. Una vez deducidos estos importes, el total

---

1. La Comunidad Autónoma de las Islas Baleares no aprobó sus presupuestos para el ejercicio 2011. Por lo tanto, los importes incluidos en este *Informe* corresponden al presupuesto de 2010 prorrogado, afectando también a los importes globales de las CCAA aquí presentados.

de los presupuestos aprobados para el año 2011, en términos homogéneos, es de 164.794 millones de euros, cifra un 4,7% inferior a las previsiones para el 2010 que supone un peso sobre el PIB del 15,7% y un importe de 3.504 euros *per cápita*.

Como ya se ha avanzado, es la primera vez que el presupuesto del conjunto de las CCAA resulta inferior al del ejercicio anterior. De hecho, todas las CCAA, excepto el País Vasco, prevén una reducción de sus presupuestos, siendo las CCAA de Canarias y Galicia, las que presentan las reducciones más importantes (del -13,6% y del -10,8%, respectivamente). Con la agudización de la disminución de las previsiones, se confirma plenamente la política restrictiva iniciada en el ejercicio anterior, como muestra del ajuste presupuestario que realizan las CCAA para cumplir los objetivos de déficit, sin olvidar tampoco que la actual crisis económica tiene también un claro impacto en el crecimiento de los ingresos.

En términos de presupuesto por habitante, el conjunto de CCAA presenta un total de 3.504 euros *per cápita*. En las CCAA de régimen común se observa una dispersión que oscila entre los 4.189 euros por habitante de la Comunidad Autónoma de Extremadura y los 2.759 euros por habitante de la Comunidad Valenciana. En relación con la media de las CCAA de régimen común, la de Extremadura presenta un presupuesto que es un 23% superior a la media y la Comunidad Valenciana se sitúa un 19% por debajo de la misma. Analizando el conjunto de CCAA, hay seis CCAA con unos presupuestos por habitante inferiores a la media (Comunidad Valenciana, Madrid, Islas Baleares, Murcia, Canarias y Andalucía), mientras que el resto se encuentra por encima de la media (con un diferencial que va del 23%, en el caso citado de Extremadura, al 2% en Galicia).

En cuanto a las CCAA forales, la elevada cifra de la Comunidad de Navarra (con 6.522 euros por habitante) obedece a su carácter uniprovincial y a que asume también el papel de Diputación foral, con inclusión en su presupuesto de la aportación al Estado.

Extremadura destaca nuevamente en relación con el peso que representan sus presupuestos sobre su PIB (un 26,8%), mientras que en la Comunidad de Madrid, ciertamente con un mayor PIB *per cápita*, representan un 10,1%.

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*

Como ya hemos reiterado a lo largo de los sucesivos *Informes*, La estructura de los presupuestos de ingresos de las Administraciones autonómicas viene determinada, principalmente, por el modelo de financiación que corresponda a la Comunidad y por las características socioeconómicas de las mismas. Ello comporta distinguir entre los dos grandes grupos de CCAA –de régimen común y

de régimen foral- y, dentro de cada grupo, analizar las diferencias que puedan derivar de las particularidades de cada Comunidad.

Como es sabido, a finales de 2009 se aprobó el nuevo modelo de financiación para las CCAA de régimen común, aplicable a partir del mismo año 2009. A pesar de ello, como ya se indicaba en anteriores *Informes*, hasta el ejercicio 2011 las previsiones presupuestarias de las CCAA no contemplan la estructura del modelo de financiación aprobado en 2009, aunque si bien las previsiones del ejercicio 2010 no incluían la nueva estructura del modelo, sí que contenían el volumen de recursos adicionales que dicho modelo aporta a cada Comunidad en el capítulo de transferencias corrientes.

Para el conjunto de CCAA de régimen común los ingresos tributarios representan un 61,1% de los recursos, mientras que las transferencias aportan un 20,7% de estos recursos. Estos porcentajes contrastan con los correspondientes al ejercicio 2010, en el que los ingresos tributarios representaron el 42,5% y las transferencias el 37,9% del total. Los cambios se deben, básicamente, a la nueva estructura del modelo de financiación que amplía la cesión de tributos a las CCAA. Dentro de los tributos, los impuestos indirectos son los que tienen un peso más importante, del 32,4% del total.

No obstante, esta estructura de financiación varía notablemente entre las CCAA, ya que el peso relativo que tienen los tributos en la estructura presupuestaria de ingresos depende, básicamente, del nivel de renta de la Comunidad. Las CCAA con mayores niveles de renta *per cápita* 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 así debido, principalmente, a que el sistema de financiación 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 CCAA que no obtengan recursos tributarios suficientes.

Para el año 2011 las CCAA de régimen común con un peso relativo de los tributos más elevado son Madrid (94,9%), Comunidad Valenciana (73,2%), Aragón (67,2%), e Islas Baleares (63,4%). Lógicamente, estas mismas CCAA son las que presentan el peso relativo de las transferencias inferior.

En el otro lado se encuentra el grupo de CCAA en el que las transferencias tienen un peso más importante. A pesar del aumento de los porcentajes de cesión de los tributos, las transferencias pesan un 51,7% en Canarias, un 47,8% en Extremadura y un 42,8% en Castilla-La Mancha

En términos de porcentaje sobre el PIB se observa que en el conjunto de CCAA de régimen común el peso de los ingresos tributarios es del 9,5%. Este porcentaje se sitúa 2,7 puntos por encima de las previsiones de 2010, a causa del aumento en los porcentajes de cesión de los tributos.

Las CCAA de régimen foral, por otro lado, 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, Navarra, como Comunidad uniprovincial, es la que recauda los impuestos, tiene capacidad sobre ellos y paga la aportación al Estado. Según las previsiones para el año 2011, la Comunidad de Navarra se financia en un 89,9% vía tributos, mientras que la Comunidad del País Vasco se financia en un 85,5% vía transferencias, básicamente procedentes de las Diputaciones forales de su territorio que, a su vez, se financian con los impuestos pagados por los ciudadanos de las respectivas Diputaciones.

En relación al peso relativo de los tributos en los presupuestos de las CCAA, Hay que recordar que, aunque los ingresos tributarios de las Comunidades de régimen común pueden llegar a tener en el presupuesto un peso similar al de las Comunidades forales, éstas disponen de una mayor capacidad normativa sobre los impuestos concertados.

Por último, entre las operaciones de endeudamiento previstas para el año 2011, es destacable el peso sobre el total de recursos que representan en Cataluña (33,5%), Islas Baleares (20,4%) y Cantabria (15,2%).

### *Estado de gastos*

El análisis del estado de gastos de las CCAA para el ejercicio de 2011 se realiza, como siempre, 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 CCAA de régimen común, los gastos de funcionamiento representan prácticamente la mitad de los gastos previstos (49,9%). A continuación, y por orden de importancia, se encuentran las transferencias corrientes, con un peso relativo del 25,9%, y los gastos de capital, que representan el 13,6% del total de gasto. La carga financiera de la deuda abarca el 8,4% del total. No obstante, estos porcentajes son muy distintos entre CCAA, tal como puede observarse al analizar las cifras aprobadas por los distintos Parlamentos autonómicos.

Los gastos de funcionamiento de las CCAA de régimen común representan un 49,9% de los presupuestos, lo que, en términos *per cápita*, representa 1.732 €/hab. Estos gastos suponen alrededor de la mitad del presupuesto de cada Comunidad, excepto para la Comunidad de Murcia, en la que, debido a la provisión de los servicios sanitarios a través de empresas públicas, los gastos de funcionamiento son menores, ya que la provisión de la sanidad consta en el capítulo de transferencias corrientes, capítulo que en esta Comunidad llega a representar la mitad de su presupuesto.

En segundo lugar, cuantitativamente se sitúan las transferencias corrientes, con un peso de un 25,9% del presupuesto de la CCAA de régimen común. Además de la importancia que tienen en la Comunidad de Murcia (52,1%), tal

como se acaba de indicar, estos gastos oscilan entre la previsión de Extremadura (1.071 €/hab.) y las de Castilla y León y Comunidad Valenciana con 725 €/hab.

Siguen en importancia cuantitativa los gastos de capital previstos, que suponen un 13,6% en el presupuesto del conjunto de CCAA de régimen común y que oscilan entre el 5,2%, que representan en el presupuesto de Cataluña, y el 21,2%, en el de Castilla y León. El total de los gastos de capital para este grupo de CCAA presenta una disminución del 22%, que se explica por el descenso tanto de las inversiones reales previstas (-26,9%), como de las transferencias de capital (-18,3%).

En términos *per cápita*, las Comunidades que prevén unos gastos de capital más elevados son las siguientes: Extremadura (863 euros/habitante), Asturias (838 euros/habitante), Castilla y León (744 euros/habitante), Cantabria (656 euros/habitante) y Andalucía (638 euros/habitante). 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.

Los gastos en intereses y en amortización de deuda son los únicos gastos que presentan crecimientos, tanto para el conjunto de CCAA como para la gran mayoría de ellas. La restricción presupuestaria de 2011 se localiza en todos los gastos de las CCAA, acusándose en las operaciones de capital, aunque también los gastos de carácter corriente presentan reducciones con relación al ejercicio 2010.

En lo que se refiere a las CCAA de régimen foral, sus gastos previstos son de 6.522 €/hab. para Navarra y de 4.817 €/hab. para la Comunidad del País Vasco, aunque estas cifras merecen un comentario distinto al efectuado para las CCAA de régimen común. En primer lugar, porque resulta imposible establecer una comparación con las CCAA de régimen común y, en segundo lugar, porque ni siquiera es posible la comparación entre las dos Comunidades forales. 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.

### *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<sup>2</sup>.

---

2. 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 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.



Las previsiones para el ejercicio 2011 continúan mostrando el claro deterioro de las cuentas de las Administraciones autonómicas, que comenzó en el ejercicio de 2009. En las previsiones presupuestarias de 2011, se reducen los ingresos corrientes, debido básicamente a la menor recaudación prevista en concepto de impuestos a causa de los efectos de la crisis económica, tanto en relación con los impuestos autonómicos vinculados a las transmisiones de vivienda, como respecto al resto de los impuestos cedidos parcialmente por el Estado (IRPF, IVA e impuestos especiales).

Como novedad, los gastos corrientes se reducen. Aquí el contraste con el ejercicio anterior es claro, puesto que en el año 2010 se produjo un mantenimiento de este tipo de gastos, ya que el ajuste se realizó a través de las inversiones.

Los recursos de capital presentan en conjunto un aumento. Sin embargo, los gastos de esta misma naturaleza presentan una importante reducción. Como consecuencia de este comportamiento, el déficit no financiero se reduce notablemente, ya que de los 24.000 millones de euros previstos para 2010, se pasa a 14.800 millones previstos para el 2011, lo que representa una reducción del 39,3%.

En términos de PIB, el déficit no financiero del conjunto de CCAA se sitúa en el -1,4%, porcentaje que oscila entre el 2,5 de Catalunya y el -2,4% de la Comunidad de Extremadura y de las Islas Baleares, o el -0,1% de la Comunidad de Madrid. En todas las CCAA se observa una notable disminución del déficit no financiero con respecto de las previsiones del año anterior. Hay que destacar que, a diferencia de ejercicios anteriores, no se observan diferencias significativas en la cuenta financiera de las CCAA de régimen foral con respecto a la de las CCAA de régimen común.

No obstante, y como ya hemos indicado en *Informes* anteriores, es importante tener en consideración dos aspectos relevantes en relación con las cifras comentadas. En primer lugar, 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 2011

### *Leyes de presupuestos para el 2012*

Seis CCAA han iniciado el ejercicio de 2012 sin haber aprobado sus leyes de presupuestos: Aragón, Asturias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña y Extremadura<sup>3</sup>. En la mayoría de los casos, el motivo invocado para la

3. Aunque Extremadura, Aragón y Cataluña han aprobado ya los suyos dentro del año 2012: Ley extremeña 1/2012, de 24 de enero; Ley aragonesa 1/2012, de 20 de febrero; Ley catalana 1/2012, de 22 de febrero.

no presentación al Parlamento de los presupuestos por parte de los Gobiernos respectivos o para su no aprobación antes del 1 de enero de 2012, ha sido la imposibilidad de concretar los estados de ingresos ante la falta de aprobación de los presupuestos generales del Estado debida, a su vez, a la celebración de las elecciones generales del 20 de noviembre de 2011<sup>4</sup>. El resto de CCAA han aprobado con normalidad sus leyes de presupuestos para el 2012.

En la línea ya emprendida en el ejercicio anterior, la totalidad de las leyes aprobadas prevén que no habrá incremento alguno respecto de las retribuciones del año anterior. La congelación salarial va acompañada en muchos casos de la suspensión de aportaciones a Planes de Pensiones de los empleados públicos y a la desaparición o reducción significativa de algunos fondos de acción o mejora social de los trabajadores del sector público. Alguna Comunidad, como la de Islas Baleares, ha previsto expresamente el desplazamiento de sus normas sobre gastos de personal por las futuras normas que, con carácter básico, pueda dictar el Estado a través de su Ley de Presupuestos Generales para 2012.

En relación con el apartado de normas y procedimientos de gestión presupuestaria, además de la regulación generalizada, con mayor o menor extensión y detalle, de materias como subvenciones, se siguen incluyendo disposiciones 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. Igualmente, y como en ejercicios anteriores, algunas leyes de presupuestos (Andalucía, Canarias, Madrid, Navarra) incluyen determinadas normas sobre contratación pública y, en particular, normas para el desarrollo y adaptación al ámbito autonómico de las previsiones generales de la legislación estatal de contratos del sector público sobre las encomiendas de gestión a entes del sector público respectivo. Por su parte, y en el mismo ámbito de la contratación, la Comunidad Valenciana ha regulado el procedimiento de compra centralizada de suministros y servicios.

Como en ejercicios anteriores, y en el apartado de normas sobre operaciones financieras, hay que destacar que la Comunidad de Madrid no incluye ninguna autorización de avales.

---

4. La aplicación de la prórroga y sus condiciones han sido objeto de diversas disposiciones:

- Orden de 22 de diciembre de 2011, del Departamento de Hacienda y Administración Pública, por la que se determinan las condiciones a las que ha de ajustarse la prórroga del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón de 2011, hasta la aprobación de la Ley de Presupuestos para 2012.
- Decreto 280/2011, de 28 de diciembre, por el que se regula la aplicación de la prórroga de los Presupuestos Generales del Principado de Asturias para 2011 durante el ejercicio 2012.
- Decreto 71/2011, de 29 de diciembre, por el que se regulan las condiciones de la prórroga de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2011.
- Decreto 303/2011, de 22 de diciembre de 2011, por el que se establecen las condiciones específicas a las que debe ajustarse la prórroga de los Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha de 2011 para 2012.
- Decreto 419/2011, de 20 de diciembre, por el que se establecen los criterios de aplicación de la prórroga de los presupuestos de la Generalitat de Cataluña para 2011 mientras no sean vigentes los de 2012.

En el capítulo de normas tributarias, diversas Comunidades incluyen normas sobre tributación medioambiental (Comunidad Valenciana, Murcia, o Navarra, sobre el canon de saneamiento; Andalucía, en relación con el impuesto sobre las bolsas de plástico de un solo uso; Galicia, respecto del impuesto sobre el daño ambiental), mientras que diversas Comunidades (Andalucía, Canarias, Galicia, La Rioja) 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 tónica general es su incremento, salvo en la Comunidad Valenciana, que opta por mantener los importes del ejercicio anterior.

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 especial atención las disposiciones que incluyen medidas de activación económica y de fomento ante la crisis económica, con la creación y dotación de diversos fondos de apoyo al desarrollo empresarial. Algunas Comunidades (Comunidad Valenciana, Madrid) incluyen también disposiciones sobre reordenación del sector público, destacando la supresión en la ley valenciana de su Tribunal de Defensa de la Competencia.

Por último, hay que anotar también las modificaciones de las leyes generales de hacienda autonómicas y, desde un punto de vista de técnica legislativa, la previsión general de vigencia indefinida de sus disposiciones, -salvo los preceptos que limiten su vigencia al año 2012- que incluye la Ley de Presupuestos balear, invirtiendo así la doctrina general de que, precisamente y como regla general, las disposiciones de las leyes de presupuestos tienen vigencia temporal.

### *Otras leyes presupuestarias*

Si en el *Informe* del año pasado destacábamos que durante el año 2010 no se había aprobado ninguna ley de crédito extraordinario ni de suplemento de crédito, en el ejercicio 2011 han vuelto a aparecer leyes de esta naturaleza. En concreto, se ha aprobado una Ley de Crédito Extraordinario en Navarra, para sufragar los gastos electorales de las elecciones al Parlamento de Navarra de 2011, mientras que los suplementos de crédito aprobados, para atender en ambos casos diversas obligaciones pendientes de ejercicios anteriores, se han formalizado mediante una Ley en Castilla-La Mancha y mediante un Decreto-leyes en Aragón, lo que ciertamente llama la atención desde el punto de vista del sistema de fuentes, ya que, si bien el Estado ha utilizado también el mismo mecanismo formal, en tanto que modificación de la Ley de Presupuestos, y a la vista de lo que dispone el art. 134.5 de la Constitución, entendemos que dichas modificaciones deberían instrumentarse mediante ley formal.

En segundo lugar, hay que hacer referencia a la aprobación de sendas disposiciones de disciplina presupuestaria: la Ley gallega 2/2011, de 16 de junio, de disciplina presupuestaria y sostenibilidad financiera, y el Decreto-ley foral

1/2011, de 6 de octubre, de medidas para el cumplimiento del objetivo de déficit. La ley gallega, aprobada poco antes de la reforma del art. 135 de la Constitución, está alineada con las prescripciones del Estado sobre estabilidad presupuestaria contenidas en el Real Decreto legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, y tiene como objetivo garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo. La segunda disposición, materializada en el primer decreto-ley foral aprobado tras la reforma del Amejoramiento del Fuero de 2010, está planteada con la finalidad específica de dar cumplimiento al objetivo de déficit de Navarra para el período 2011-2013 acordado con el Estado y supone la introducción de diversas medidas de reducción del gasto público en la esfera de los servicios sociales, del urbanismo y la vivienda y de los gastos de personal.

Navarra ha aprobado también, mediante sendas Leyes Forales, sus Cuentas Generales correspondientes a los ejercicios de 2009 y 2010.

Murcia, por su parte, inauguró el ejercicio 2011 con la aprobación de la Ley 1/2011, de 24 de febrero, de modificación de la Ley 5/2010, de medidas extraordinarias para la sostenibilidad de las finanzas públicas. La Ley de 2011 ha venido a mitigar, en parte, la especial contundencia de las medidas adoptadas a finales de 2010, especialmente en lo que a las retribuciones y condiciones de trabajo de los empleados públicos se refiere, a la vez que ha introducido determinadas fórmulas para posibilitar el pago de las deudas a los proveedores de la Comunidad.

En una línea similar, Andalucía ha aprobado a finales del ejercicio 2011 el Decreto-ley 3/2011, de 13 de diciembre, sobre medidas urgentes sobre la prestación farmacéutica del sistema sanitario público, orientado a la reducción del gasto farmacéutico.

Asturias, por su parte, ha promulgado a finales del ejercicio una Ley de modificación de su Texto Refundido del régimen económico y presupuestario (Ley 3/2011, de 16 de diciembre), mientras que el País Vasco había aprobado, mediante Decreto Legislativo 1/2011, de 24 de mayo, un texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen presupuestario y de regulación del régimen presupuestario aplicable a las fundaciones y consorcios del sector público de la Comunidad.

Como caso particular, y digno de mención, hay que hacer referencia al fenómeno de la aprobación de leyes o decretos-leyes de autorizaciones de necesidades financieras durante períodos de prórroga presupuestaria, fundamentalmente para dar cobertura a la emisión de deuda pública o la concertación de operaciones de endeudamiento. En el mismo ejercicio, Cataluña ha aprobado una ley y un decreto-ley al respecto (Ley 1/2011, de 17 de febrero y Decreto-ley 4/2011, de 20 de diciembre). Illes Balears ha aprobado la ley (Ley 8/2011, de 14 de noviembre). Hay que recordar en este punto que, siendo la prórroga presupuestaria automática, la aprobación de disposiciones de esta índole debería limitarse a la regulación de aquellos aspectos estrictamente necesarios y no cubiertos por el régimen ordinario de la prórroga.

*Leyes de acompañamiento y leyes específicas en materia de tributos*

A finales del año 2011 son siete las leyes aprobadas que se pueden agrupar bajo la denominación de “leyes de acompañamiento” a las de presupuestos para el ejercicio de 2012. Se trata de las siguientes leyes:

- Ley andaluza 17/2011, de 23 de diciembre, por la que se modifican el Texto Refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de tributos cedidos; la Ley de medidas fiscales para la reducción del déficit público y para la sostenibilidad; la Ley de la Administración de la Junta de Andalucía; diversos preceptos relativos al Programa de Transición al Empleo de la Junta de Andalucía (PROTEJA); la Ley de reordenación del sector público de Andalucía; y la Ley del Juego y Apuestas de la Comunidad Autónoma de Andalucía; así como se adoptan medidas en relación con el Impuesto sobre los Depósitos de Clientes en las Entidades de Crédito en Andalucía.
- Ley cántabra 5/2011, 29 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.
- Ley valenciana 9/2011, de 26 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat.
- Ley gallega 12/2011, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.
- Ley riojana 7/2011, de 22 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2012.
- Ley madrileña 6/2011, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.
- Ley murciana 7/2011, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y de fomento económico en la Región de Murcia

A esas leyes aprobadas al final del ejercicio habría que añadir la ley catalana 7/2011, de 27 de julio, de medidas fiscales y financieras, aunque hay que advertir que se trata en este caso de una ley de acompañamiento a la de presupuestos para el ejercicio de 2011, que se aprobó en la misma fecha, ya avanzado el ejercicio.

Igualmente, y como viene sucediendo en los últimos ejercicios, algunas Comunidades Autónomas han aprobado a finales del año 2011 determinadas disposiciones en materia tributaria en las que se han incluido normas sobre tributos cedidos y tributos propios. Nos referimos al Decreto-ley del Gobierno balear 6/2011, de 2 de diciembre, de medidas tributarias urgentes, que afecta a diversos tributos cedidos (IRPF, Patrimonio, Sucesiones y Donaciones, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, tasa fiscal sobre el juego) y al canon de saneamiento de aguas, y a la Ley 5/2011, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

En el mismo ámbito, hay que tener en cuenta otras leyes específicas de contenido tributario aprobadas a lo largo del ejercicio 2011. En este sentido, Ca-

narias ha aprobado una ley de medidas fiscales para el fomento de la venta y la rehabilitación de viviendas y otras medidas tributarias (Ley 11/2011, de 28 de diciembre), mediante la cual, y entre otras prescripciones, ha introducido en el Impuesto General Indirecto Canario un tipo reducido del 2,75% aplicable a las primeras entregas por el promotor de viviendas cuya base imponible sea inferior a 150.000 euros y que se destinen por su adquirente a primera vivienda habitual y ha creado una nueva deducción en el IRPF para incentivar obras, de mejora, reforma y rehabilitación.

Cataluña, por su parte, mediante Ley 3/2011, de 8 de junio, ha modificado su ley de regulación del Impuesto de Sucesiones y Donaciones para crear una bonificación del 99% de la cuota del Impuesto sobre Sucesiones para las transmisiones a favor de los contribuyentes de los grupos de parentesco I y II, así como para las cantidades que estos contribuyentes perciban como beneficiarios de seguros de vida.

Como disposiciones singulares en materia tributaria destacan igualmente el Decreto-ley andaluz 2/2011, de 25 de octubre, de elevación del mínimo exento para personas con discapacidad y regulación del tipo de gravamen del Impuesto sobre el Patrimonio, la Ley de Castilla-La Mancha 9/2011, de 21 de marzo, de creación del canon ecólico, y la Ley canaria 1/2011, de 21 de enero, de creación del Impuesto sobre las labores del tabaco, que incluye también otras medidas tributarias que afectan al Impuesto General Indirecto Canario, al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y a diversas tasas. Por último, y con afectación sobre diversas figuras impositivas, hay que citar también la Ley murciana 5/2011, de 26 de diciembre, de medidas fiscales extraordinarias para el municipio de Lorca, como consecuencia del terremoto del 11 de mayo de 2011.

La Comunidad Foral de Navarra, por su parte, ha aprobado diversas disposiciones tributarias a lo largo del año 2011: en primer lugar, un paquete de Decretos forales legislativos de armonización tributaria, con la modificación de la Ley Foral 19/1992, de 30 de diciembre, del IVA (Decretos forales legislativos 1/2011, de 24 de enero, y 3/2011, de 31 de agosto) y la modificación de la Ley Foral 20/1992, de 30 de diciembre, de Impuestos Especiales (Decreto foral legislativo 2/2011, de 24 de enero); en segundo lugar, hay que citar también la aprobación de las leyes forales 13/2011, de 1 de abril, y 14/2011, de 27 de septiembre, para modificar la ley foral de regulación de la asignación tributaria del 0,7% del IRPF, en el primer caso, y para modificar la ley foral de Sociedades (Ley Foral 24/1996, de 30 de diciembre), en el segundo; por último, al final del ejercicio se ha aprobado la Ley Foral 20/2011, de 28 de diciembre, de modificación de diversos impuestos y otras medidas tributarias, que afecta al IRPF, al Impuesto sobre Sociedades, al IVA, a los Impuestos Especiales, a diversos tributos locales, a los tributos sobre el juego y también a la Ley Foral de Tasas y Precios Públicos y a la Ley Foral General Tributaria de Navarra.

Por último, y en el capítulo de normas tributarias, hay que reseñar que Galicia ha aprobado un texto refundido de las disposiciones legales dictadas en materia de tributos cedidos (Decreto Legislativo 1/2011, de 28 de julio).

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*

En relación con los tributos cedidos, algunas Comunidades Autónomas (Canarias, La Rioja) han regulado la escala autonómica del IRPF para 2012. La introducción de nuevas deducciones, por su parte, se ha orientado fundamentalmente a la reforma, rehabilitación y mejora de la vivienda habitual y también al fomento del autoempleo y a jóvenes en situación de desempleo que inicien una actividad económica, así como a inversiones por un ángel inversor para adquirir acciones o participaciones sociales de entidades nuevas o de creación reciente y a inversiones en acciones de entidades que cotizan en el segmento de empresas en expansión en el mercado alternativo bursátil.

En relación con el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, la novedad más significativa, a la que ya nos hemos referido, es, sin duda, la aprobación de la Ley catalana 3/2011, de 8 de junio, para establecer una bonificación del 99% de la cuota del Impuesto sobre Sucesiones para las transmisiones a favor de los contribuyentes de los grupos de parentesco I y II, así como para las cantidades que estos contribuyentes perciban como beneficiarios de seguros de vida. Con esta medida se consagra la práctica desaparición del impuesto en Cataluña en sintonía con las previsiones acordadas por otras Comunidades Autónoma en ejercicios precedentes y de las que ya se ha dado noticia en los correspondientes *Informes*. Del resto de Comunidades hay que apuntar, sobre todo, las iniciativas tendentes a la introducción de bonificaciones o reducciones para donaciones dinerarias o adquisiciones por causa de muerte vinculadas a la creación de empresas o fomento del empleo, mientras que Andalucía ha aumentado el Impuesto en sus dos últimos tramos, a partir de 950.000 euros, para las grandes herencias.

En el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados lo más destacable es la previsión por diversas Comunidades Autónomas de tipos reducidos para jóvenes emprendedores que adquieran bienes inmuebles y, en general, para la transmisión de inmuebles a empresas de nueva creación, así como la equiparación entre préstamos y créditos hipotecarios en la aplicación del tipo reducido de Actos Jurídicos Documentados para la adquisición de vivienda habitual y las deducciones en esa misma modalidad para la constitución de préstamos hipotecarios destinados a cancelar otros préstamos para la adquisición de vivienda o para modificación del sistema de amortización u otras condiciones financieras. Frente a esta política de bonificaciones, Andalucía destaca por la introducción de determinados incrementos de tipo con carácter progresivo.

Por lo que a los tributos sobre el juego se refiere, destacan las medidas relativas a la regulación de nuevos tipos en el juego de bingo electrónico y juegos de casino a través de terminales en línea o de medios electrónicos, así como la

regulación de tipos y cuotas tributarias de la tasa fiscal sobre juegos de suerte, envite o azar.

La aprobación por el Estado del Real Decreto-ley 13/2011, de 16 de septiembre, por el que se restablece el Impuesto sobre el Patrimonio, con carácter temporal para los ejercicios de 2011 y 2012, ha generado, por otra parte, la adopción de disposiciones autonómicas de adecuación del mínimo exento y del tipo de gravamen del citado Impuesto sobre el Patrimonio. Destacan en los extremos, Andalucía, por haber incrementado en un 10% los tipos aplicables fijados por el Real Decreto-ley estatal a partir del mínimo exento de 700.000 euros, y la Comunidad Valenciana, Islas Baleares y Madrid por haber establecido la exención total del Impuesto.

Finalmente, y en relación con otros impuestos cedidos, hay que consignar que en el Impuesto especial sobre determinados medios de transporte, Andalucía ha incrementado los tipos aplicables a algunos medios de transporte (vehículos de lujo, buques de recreo o avionetas), mientras que en el Impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos Galicia ha reiterado la afectación de los ingresos del tramo autonómico a gastos sanitarios.

Las normas sobre tributos cedidos incluidas en las diversas leyes autonómicas pueden seguirse esquemáticamente en el cuadro incluido en las páginas siguientes.



**CUADRO DE NORMAS SOBRE TRIBUTOS CEDIDOS  
INCLUIDAS EN LEYES AUTONÓMICAS**

**Normas sobre tributos cedidos incluidas en leyes autonómicas**

	IRPF	Sucesiones y donaciones
Andalucía	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Nueva deducción para trabajadores por gastos de defensa jurídica de la relación laboral</li> <li>-Nueva deducción para contribuyentes con cónyuges o parejas de hecho discapacitado.</li> <li>-Ampliación de la deducción por autoempleo</li> <li>-Nueva deducción por rehabilitación de vivienda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incremento de los tipos aplicables a los últimos tramos de la tarifa</li> </ul>
Canarias	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Modificación de la escala autonómica para el ejercicio de 2011</li> <li>-Nueva deducción en la cuota autonómica para incentivar las obras de mejora, reforma y rehabilitación de viviendas, en determinados supuestos.</li> </ul>	
Cantabria		Modificación formal en la bonificación autonómica de la cuota tributaria en la donación de vivienda
Castilla-La Mancha		Previsión de introducción de futuros beneficios fiscales en transmisiones lucrativas de empresas familiares

<b>Transmisiones patrimoniales y AJD</b>	<b>Tributos sobre el juego</b>	<b>Otros tributos y normas de gestión</b>
<p>-Incremento de los tipos de gravamen</p> <p>- Creación de dos nuevos beneficios fiscales aplicables a personas con discapacidad</p>	<p><u>Tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar</u></p> <p>Modificación en el tipo aplicable en el juego del bingo</p> <p>Regulación del devengo semestral para las máquinas tipo “C” o de azar</p>	<p><u>Impuesto sobre el Patrimonio</u></p> <p>Modificación del mínimo exento y del tipo de gravamen aplicable</p> <p><u>Impuesto especial sobre determinados medios de transporte:</u></p> <p>Incremento de los tipos aplicables</p>
<p>-Establecimiento de la equiparación de los préstamos hipotecarios y los créditos hipotecarios en la aplicación del tipo reducido de la modalidad de AJD</p> <p>-Creación de un tipo cero en la modalidad de AJD para las escrituras públicas de novación modificativa de créditos hipotecarios pactados de común acuerdo entre acreedor y deudor y bajo determinadas circunstancias</p>	<p><u>Tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar</u></p> <p>Modificación de las cuotas fijas aplicables a las máquinas o aparatos</p>	<p><u>Impuesto sobre el Patrimonio</u></p> <p>Adecuación, con carácter temporal, del mínimo exento al establecido en el Real Decreto-ley 13/2011, de 16 de septiembre.</p>
<p>- Tipos reducidos para TPO y AJD a favor de jóvenes empresarios, menores de 36 años, cuyas sociedades mercantiles adquieran bienes inmuebles.</p> <p>- Tipos reducidos en TPO de explotaciones agrarias a las que sea aplicable el régimen de incentivos fiscales de la Ley 9/1995, de Modernización de la Explotaciones Agrarias</p>	<p><u>Tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar</u></p> <p>-Modificación de la base imponible, actualización del tipo de gravamen y aplicación en el juego del bingo</p> <p>-Mantenimiento de la reducción del 80% de la cuota en determinados casos de baja temporal de máquinas tipo B o recreativas con premio programado; ampliación del plazo de baja temporal hasta nueve meses</p>	<p><u>Impuesto sobre el Patrimonio</u></p> <p>-Adecuación del mínimo exento al establecido en el Real Decreto-ley 13/2011, de 16 de septiembre.</p> <p>-Modificación del tipo de gravamen aplicable, ajustándolo al regulado por la normativa estatal.</p>

	IRPF	Sucesiones y donaciones
Cataluña	<p>-Clarificación del importe máximo que puede aplicarse cada uno de los contribuyentes, en caso de declaración conjunta, tanto en la deducción en concepto de inversión por un ángel inversor para adquirir acciones o participaciones sociales de entidades nuevas o de creación reciente, como en la deducción por inversión en acciones de entidades que cotizan en el segmento de empresas en expansión del mercado alternativo bursátil</p> <p>-Modificación de los porcentajes de deducción por inversión en vivienda habitual, aplicables en la cuota íntegra autonómica, para equipararlos al tramo estatal.</p> <p>-Deducción por el pago de intereses de préstamos para los estudios de máster y doctorado con el objetivo de adaptarla a la nueva estructura de los estudios</p>	<p>-Especificación de los términos de la aplicación de la deducción por sobreimposición decenal ya existente</p> <p>-Nueva bonificación del 99% de la cuota para las transmisiones a favor del cónyuge, de los descendientes o de los ascendientes, así como para las cantidades que estos contribuyentes perciban como beneficiarios de seguros de vida</p> <p>- En relación con las reducciones aplicables a la base imponible, se avanza al 1 de enero de 2011 la tercera y última fase de la entrada en vigor gradual de los importes de la reducción por parentesco y de la reducción adicional</p>
Comunidad valenciana		

Transmisiones patrimoniales y AJD	Tributos sobre el juego	Otros tributos y normas de gestión
	<p><u>Tasa sobre juegos de suerte, envite o azar</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Supresión del recargo sobre la Tasa sobre juegos de suerte, envite o azar en Casinos</li> <li>- Revisión de tipos de gravamen en sus distintas modalidades de máquinas y aparatos automáticos, casinos de juego y otros establecimientos de juego distintos de casinos de juego</li> <li>-Nuevos tipos de gravamen para el bingo electrónico y los juegos de casino a través de terminales en línea o de medios electrónicos, informáticos o de comunicación a distancia</li> <li>-Bonificaciones en la cuota, durante los años 2012 y 2013, para las máquinas recreativas tipo “B” i “C” en determinados casos</li> </ul>	<p><u>Impuesto sobre el Patrimonio</u></p> <p>Bonificación autonómica del 100% de la cuota del Impuesto durante 2011 y 2012</p>

	IRPF	Sucesiones y donaciones
<b>Galicia</b>	<p>-Modificación de la deducción por inversiones en acciones de entidades que cotizan en el segmento de empresas en expansión del mercado alternativo bursátil y supresión del requisito de poseer al menos un 1% del capital; ampliación de dos a tres años en el plazo de mantenimiento de la inversión y rebaja del porcentaje de deducción del 20% al 15%, que se aplicará en cuatro años.</p>	
<b>Islas Baleares</b>	<p>-Equiparación del porcentaje de inversión en vivienda habitual al de aplicación en el tramo estatal</p> <p>-Nueva regulación de la deducción autonómica para el fomento del autoempleo</p> <p>-Nueva deducción en concepto de inversión, dirigida a los ángeles inversores, para adquirir acciones o participaciones sociales de nuevas entidades de reciente creación</p>	<p>-Establecimiento de la regulación relativa a la reducción aplicable a las donaciones dinerarias de padres a hijos o a otros descendientes o parientes colaterales para constituir una empresa, cuando se creen nuevos puestos de trabajo</p> <p>-Nueva reducción por la creación de empresas y empleo en las adquisiciones de dinero por causa de muerte</p> <p>-Modificación de los coeficientes aplicables a la cuota íntegra con respecto a las personas que integran el grupo III en la parte de este grupo relativo a los colaterales por afinidad de segundo y tercer grado.</p>

Transmisiones patrimoniales y AJD	Tributos sobre el juego	Otros tributos y normas de gestión
<p>-Asimilación de los créditos hipotecarios a los préstamos hipotecarios en los beneficios fiscales siempre que vayan a destinarse a la adquisición de vivienda habitual</p> <p>-Conversión en indefinida de la deducción en la modalidad de AJD para la constitución de préstamos hipotecarios destinados a la cancelación de otros préstamos para adquisición de vivienda</p> <p>-Nueva deducción del 100% en AJD para créditos y préstamos hipotecarios cuando se modifique el sistema de amortización o cualquier otra condición financiera</p>	<p>Revisión normativa autonómica de los tributos sobre el juego para adaptarla a los nuevos juegos autorizados en Galicia (por ejemplo, el bingo electrónico y otros) y a la nueva normativa estatal en materia del juego</p>	<p><u>Impuesto sobre el Patrimonio</u></p> <p>- Modificación del mínimo exento para adecuarlo al mínimo exento establecido en el Real Decreto-ley 13/2011, de 16 de septiembre.</p> <p><u>Impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos</u></p> <p>Afectación a gastos sanitarios de los ingresos del tramo autonómico</p>
<p><u>TPO</u></p> <p>Establecimiento de un nuevo tipo de gravamen reducido aplicable a las transmisiones de inmuebles a empresas de nueva creación, y de una reducción del tipo aplicable a la transmisión de inmuebles incluidos en la transmisión de la totalidad del patrimonio empresarial a empresas individuales o negocios profesionales</p> <p>AJD</p> <p>Establecimiento de un nuevo tipo reducido aplicable a las escrituras notariales que documenten la constitución de préstamos y créditos hipotecarios para financiar la adquisición de inmuebles en la creación de nuevas empresas, así como otro tipo reducido por la constitución de hipotecas unilaterales a favor de la Administración Pública.</p>	<p>-Refundición y sistematización de medidas ya existentes dispersas en diversas leyes, y modificaciones relativas al juego de bingo; al juego en casinos y a máquinas de juego</p> <p>-Establecimiento de las obligaciones formales de los notarios y de los operadores que presten servicios de comunicaciones electrónicas, así como el reparto de premios en el juego.</p>	<p><u>Impuesto sobre el Patrimonio</u></p> <p>-Modificación del mínimo exento para adecuarlo al mínimo exento establecido en el Real Decreto-ley 13/2011, de 16 de septiembre.</p>

	<b>IRPF</b>	<b>Sucesiones y donaciones</b>
<b>La Rioja</b>	<p>-Establecimiento de la escala autonómica, con reducción del 1% en relación con la definida por el Estado</p> <p>-Mantenimiento de la deducción por vivienda habitual.</p>	<p>- Extensión de la aplicación de la deducción prevista en la donación de dinero de padres a hijos para la adquisición de la vivienda habitual al supuesto de que las cantidades se dediquen a amortizar no solo los préstamos hipotecarios, sino también los créditos hipotecarios, en consonancia con la equiparación ya establecida en ITP y AJD</p>
<b>Madrid</b>	<p>Modificación de la deducción por gastos educativos incluyendo los gastos satisfechos durante el segundo ciclo de educación infantil</p>	



Transmisiones patrimoniales y AJD	Tributos sobre el juego	Otros tributos y normas de gestión
	Reducción de la tributación sobre el juego	
	<u>Tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar</u> -Se establece el devengo trimestral de la tasa en lo referente a las máquinas o aparatos automáticos aptos para la realización de los juegos	<u>Impuesto sobre el Patrimonio</u> -Modificación del mínimo exento para adecuarlo al mínimo exento establecido en el Real Decreto-Ley 13/2011, de 16 de septiembre.

	IRPF	Sucesiones y donaciones
Murcia	<p>-Mantenimiento de la deducción autonómica por inversión en vivienda, así como en la realización de obras de adecuación en la misma para personas discapacitadas con la condición, en ambos casos, de que se trate de la vivienda habitual de personas residentes en la Región de Murcia</p> <p>-Equiparación de los límites a los contemplados en la normativa estatal en la deducción por adquisición de vivienda para jóvenes menores de 35 años</p> <p>-Nueva deducción para los jóvenes de una edad igual o inferior a 35 años en situación de desempleo que inicien una actividad económica.</p>	<p>-Modificaciones en la modalidad de donaciones para facilitar la gestión respecto a la reducción por donación de un inmueble destinado a ser la vivienda habitual del donatario, o por donación de una cantidad en metálico destinada a su adquisición</p> <p><u>-Medidas aplicables al municipio de Lorca</u></p> <p>-Establecimiento de una deducción autonómica del 100 por cien, en la modalidad Sucesiones, para las transmisiones <i>mortis causa</i> en las que el causante haya fallecido como consecuencia directa de los seísmos del 11 de mayo de 2011</p> <p>-En la modalidad de donaciones, en las donaciones de vivienda habitual, de dinero para adquisición de vivienda habitual y de solares para construcción de vivienda habitual, se amplía la reducción en la base para los contribuyentes incluidos en los grupos I y II del art. 20.2.a) de la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones al 100% y se duplica, elevándose hasta los 300.000 euros el límite de dicha reducción, para el caso de donación de vivienda y metálico, y hasta 100.000 euros para la donación de solar. Se reconoce, igualmente, el derecho a dichas reducciones a los sujetos pasivos incluidos en los grupos III y IV del art. 20.2.a) de la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones con los límites del 99% y hasta 150.000 euros para vivienda y de 50.000 euros para la donación de solar.</p> <p>-Se establecen deducciones en las donaciones dinerarias para la constitución de negocio, así como para rehabilitar, reconstruir, reparar o adquirir bienes relacionados con negocios que hayan sufrido desperfectos como consecuencia de los terremotos. Para los sujetos pasivos de los grupos I y II del art. 20.2.a) de la Ley 29/1987, la reducción será del 100% con el límite de 200.000 euros y de 400.000 euros en caso de que el sujeto pasivo ostente la condición de minusválido. Para los de los grupos III y IV del art. 20.2.a) de la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, la reducción en la base será del 99% con el límite de 100.000 euros y de 200.000 en caso de que el sujeto pasivo ostente la condición de minusválido.</p>

Transmisiones patrimoniales y AJD	Tributos sobre el juego	Otros tributos y normas de gestión
<p>-Reducción del tipo de gravamen para las primeras copias de escritura que acrediten la adquisición de bienes inmuebles por parte de empresarios o profesionales cuando aquéllos vayan a constituir su centro de trabajo</p> <p><u>Medidas aplicables al municipio de Lorca</u></p> <p>- Rebaja del tipo impositivo general del 7% al 3%, en la modalidad de transmisiones patrimoniales, para todas aquellas que tengan por objeto la adquisición de una vivienda que vaya a constituir la residencia habitual del contribuyente en el municipio de Lorca.</p> <p>- Rebaja del tipo general, en la modalidad de actos jurídicos documentados, para las escrituras públicas que documenten, entre otras, adquisiciones de viviendas, concesión, subrogación y ampliación de préstamos hipotecarios, declaración de obra nueva y división horizontal</p>	<p>-Adaptación de la regulación establecida por la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el año 2011 a la sistemática del texto refundido de los tributos cedidos</p> <p>-Reformulación de la determinación de la cuota tributaria de la tasa fiscal sobre el juego del bingo</p> <p>-Regulación de la cuota de la Tasa fiscal sobre el juego, modalidad casinos de juego, elevando el porcentaje de deducción del 10 al 15%.</p> <p>-Posibilidad de solicitar la baja temporal de máquinas recreativas tipo B</p> <p>-Incorporación de la regulación de un nuevo tipo de máquina de tipo B de instalación exclusiva en salones de juego</p> <p>-Aplicación temporal de cuotas reducidas para las máquinas recreativas de los tipos B y C</p> <p><u>Medidas aplicables al municipio de Lorca</u></p> <p>Bonificación de cuotas para las máquinas recreativas tipo B, siempre que los establecimientos donde estuvieran instaladas hubieran sido cerrados temporal o definitivamente como consecuencia de los terremotos</p>	

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 propios*

En materia de tributos propios, hay que referirse, en primer lugar, al apartado de la tributación medioambiental y, en particular, al canon de saneamiento, que ha sido objeto de fijación o modificación por parte de diversas CCAA. Andalucía ha concretado, por su parte, la entrada en vigor del Impuesto sobre las bolsas de plástico de un solo uso, que había creado en el ejercicio anterior, y ha reducido, posteriormente, su tipo impositivo, mientras que, en relación a ese mismo impuesto, la Comunidad de Cantabria, que también lo había creado el año pasado, ha optado por su derogación. El resto de medidas adoptadas en el marco de la tributación medioambiental suponen modificaciones de la regulación o de los tipos de gravamen de impuestos preexistentes (canon del agua y canon que grava la disposición del desperdicio de los residuos municipales, en Cataluña; canon del agua y coeficiente de residuos, impuesto sobre el daño ambiental causado por determinados usos y aprovechamientos del agua embalsada y canon eólico, en Galicia; impuesto sobre depósitos de residuos, en Madrid).

Como impuestos de nueva creación en este ámbito hay que anotar el canon eólico en Castilla-La Mancha y el Impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente en Murcia.

En una esfera distinta, hay que señalar la creación por parte de Canarias de un Impuesto sobre las Labores del Tabaco, como tributo propio que grava las labores del tabaco que se consumen en las islas.

Respecto de otros tributos, Andalucía ha modificado las deducciones específicas del impuesto sobre depósitos de clientes en las entidades de crédito en Andalucía, creado el año 2010. Galicia, por su parte, ha modificado la base imponible y el tipo de gravamen de su impuesto sobre el bingo.

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. Prácticamente todas las Comunidades han aprobado disposiciones de modificación de tasas preexistentes, pero también hay Comunidades que han creado nuevas tasas (Canarias, Cataluña, La Rioja, Murcia y País Vasco) y algunas Comunidades (Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana, Madrid y País Vasco) han suprimido tasas.

Pueden seguirse las normas sobre tributos propios en el cuadro de la página siguiente.

**CUADRO DE NORMAS SOBRE TRIBUTOS PROPIOS  
INCLUIDAS EN LEYES AUTONÓMICAS**

### Normas sobre tributos propios incluidas en leyes autonómicas

Comunidades	Tributación medioambiental
Andalucía	<b>Impuesto sobre las bolsas de plástico de un solo uso en Andalucía:</b> concreción del plazo de entrada en vigor y reducción del tipo impositivo.
Canarias	
Cantabria	<b>Impuesto sobre bolsas de plástico de un solo uso:</b> derogación.
Castilla-La Mancha	<b>Canon eólico:</b> Creación y regulación.
Cataluña	<b>Canon del agua:</b> modificación de determinados aspectos de su regulación. <b>Canon que grava la disposición del desperdicio de los residuos municipales:</b> modificación de los tipos de gravamen.
Comunidad Valenciana	<b>Canon de saneamiento para usos domésticos e industriales:</b> establecimiento de tarifas
Galicia	<b>Canon del agua y coeficiente de vertidos:</b> modificaciones de la regulación. <b>Impuesto sobre el daño ambiental causado por determinados usos y aprovechamientos del agua embalsada:</b> afectación de ingresos. <b>Canon eólico:</b> afectación de ingresos.
Illes Balears	<b>Canon de Saneamiento de aguas:</b> establecimiento de la obligatoriedad del sustituto de ingresar el 100% del canon repercutido y regulación de la incidencia de los saldos de dudoso cobro, y la supresión de los premios de recaudación.
La Rioja	<b>Canon de saneamiento:</b> actualización de la cuantía.
Madrid	<b>Impuesto sobre Depósitos de Residuos:</b> aclaración de la sujeción al impuesto; modificación de tipos impositivos y simplificación obligaciones fiscales de los sustitutos del contribuyente en relación con las entregas de residuos de construcción y demolición
Murcia	<b>Canon de saneamiento:</b> modificación de tarifas. <b>Impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente de la Región de Murcia:</b> creación y regulación.
Navarra	<b>Canon de saneamiento de aguas residuales:</b> fijación de las tarifas.
País Vasco	

Otros tributos	Tasas
<b>Impuesto sobre los depósitos de clientes en las entidades de crédito en Andalucía:</b> modificación de las deducciones específicas relativas a proyectos objeto de financiación.	
<b>Impuesto sobre las labores del tabaco</b> -creación y regulación.  -modificación de los tipos de gravamen y establecimiento de la exención, durante los años 2011 y 2012, para los cigarrillos negros y establecimiento del tipo proporcional que gravará este tipo de cigarrillos en el año 2013 y sucesivos incrementos hasta alcanzar los tipos completos.	-creación y supresión.
	-Adaptación del concepto de tasa a la Ley General Tributaria y actualización medios de pago de los recursos autonómicos.  -Modificación y actualización de tasas.
<b>Gravamen de protección civil:</b> modificación en lo relativo a la sujeción y cuantía de gravamen.	-Modificación, creación y supresión.
	-Modificación y supresión.
<b>Impuesto sobre el bingo:</b> modificación de la base imponible y tipo gravamen, en la modalidad de bingo electrónico.	-Modificación.
	-Modificación.
	-Creación y modificación.
	-Modificación y supresión.
	-Modificación y creación.  - En relación con el municipio de Lorca: exención del pago de las cuotas siempre que la actuación administrativa o prestación del servicio sujetos a las mismas recaigan o se refieran a bienes que hayan resultado afectados por los seísmos.
	-Creación, modificación y supresión de tasas.

### *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 (en Cataluña, la Comunidad Valenciana, Galicia y Murcia) o de patrimonio (en Cataluña, Cantabria, la Comunidad Valenciana, La Rioja y Murcia) respectivas. Aparecen también disposiciones en materia de subvenciones (Cataluña, Galicia, Madrid) o de función pública.

Como viene ocurriendo en los últimos ejercicios, la ordenación del sector público autonómico viene ocupando también la atención de las leyes de acompañamiento. Además de las que incluyen regulaciones de alcance más general, como ocurre en la ley valenciana, en algunas leyes se adoptan decisiones directas sobre determinadas entidades y empresas: así, en Cataluña se acuerda la integración del Instituto Catalán del Crédito Agrario en el Instituto Catalán de Finanzas y se autoriza que este Instituto constituya una sociedad mercantil y cree un ente que sustituya o asuma la titularidad de GISA (Gestión de Infraestructuras, S.A.), REGSA (Regs de Catalunya, S.A.) y REGSEGA (Reg Sistema Segarra-Garrigues); en Cantabria, se procede a la supresión de la Agencia Cántabra de Consumo; en Madrid, se habilita la creación de una sociedad anónima de servicios hidráulicos, con un capital público en un 51%, y se suprimen el Tribunal de Defensa de la Competencia y la Agencia Madrileña de Emigración.

### *Otras disposiciones de naturaleza o repercusión financiera*

En el año 2011 se han aprobado en Aragón y Galicia dos nuevas Leyes generales de regulación del régimen jurídico del patrimonio, que vienen a substituir a las antiguas leyes que regulaban la materia (del año 1987 en Aragón, y del año 1985, en Galicia), y una Ley general de subvenciones, en Extremadura, mientras que Aragón ha aprobado igualmente una Ley de medidas en materia de contratos del sector público, que incluye la creación del tribunal administrativo competente en materia de recursos contractuales.

En otro orden de consideraciones, ha continuado en el año 2011 la política de reordenación y racionalización del sector público iniciada en el ejercicio anterior. Andalucía aprobó a comienzos de año una Ley de reordenación de su sector público (Ley 1/2011, de 17 de febrero), que es el resultado de la tramitación parlamentaria de los polémicos Decretos-leyes 5/2010, de 27 de julio, y 6/2010, de 23 de noviembre. La reordenación implica la reducción del número de entidades instrumentales y la simplificación de su organización periférica, con una clara orientación a la fórmula de las agencias públicas.

Aragón ha aprobado el Decreto-ley 1/2011, de 29 de noviembre, de medidas urgentes de racionalización de su sector público empresarial, centrado en la regulación del régimen jurídico general de las sociedades empresariales de la Comunidad. También han aprobado disposiciones en este sentido Islas Baleares



(Ley 1/2011, de 24 de febrero, de transformación de fundaciones del sector público sanitario y determinación del régimen jurídico de las mismas) y la Comunidad Valenciana (Decreto-ley 1/2011, de 30 de septiembre, de medidas urgentes de régimen económico-financiero del sector público empresarial y fundacional. En particular, Madrid ha suprimido la empresa Madrid, Infraestructuras del Transporte (MINTRA), creada en el año 1999, Navarra ha suprimido su Consejo Audiovisual y el Consejo Asesor de Radiotelevisión española en Navarra (Leyes Forales 15 y 16/2011, ambas de 21 de octubre). Por último, Castilla-La Mancha y la Comunidad Valenciana han suprimido sus respectivos órganos de defensa de la competencia, al igual que Madrid, a la que ya habíamos hecho referencia.

Aun así, a lo largo del ejercicio, algunas CCAA han continuado creando determinadas empresas públicas, como es el caso de Cantabria, con la creación de la entidad pública empresarial “112 Cantabria”.

En el ámbito institucional, hay que destacar la Ley de Andalucía de modificación organizativa e institucional de la Cámara de Cuentas y las de Castilla-La Mancha de supresión del Defensor del Pueblo y del Consejo Económico y Social.

El sector de las cajas de ahorro ha continuado su reconversión que, en el ámbito normativo, se ha traducido en la aprobación de diversas normas con rango de ley, fundamentalmente para su adaptación al Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las cajas de ahorros. Así ha sucedido en Andalucía, Canarias, Castilla y León, Extremadura y Madrid, mientras que en la Comunidad Valenciana la adaptación se ha incluido en su ley de acompañamiento. Del mismo modo, Madrid ha incorporado a su Ley de acompañamiento una regulación de adaptación de su Ley de cajas de ahorro.

Hay que anotar también la aprobación de la Ley foral navarra, por la que se reduce la dotación del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los tributos de Navarra para los ejercicios de 2011 y 2012.

Igualmente, hay que hacer referencia al conjunto de leyes autonómicas que introducen medidas para paliar los efectos de la crisis económica. Se trata de disposiciones para potenciar inversiones o actuaciones territoriales de interés estratégico (Ley andaluza 4/2011, de 6 de junio; Decreto-ley valenciano 2/2011, de 4 de noviembre) o para el fomento de emprendedores, autónomos y PYME (Ley de Castilla-La Mancha 15/2011, de 15 de diciembre; Decreto-ley balear 5/2011, de 29 de agosto).

Resulta obligado citar también la aprobación, a finales del ejercicio, de las denominadas “leyes ómnibus” catalanas. Se trata de las Leyes 9, 10 y 11/2011, las tres de 29 de diciembre. La primera pretende la promoción de la actividad económica y se inscribiría, por tanto, en el capítulo de disposiciones autonómicas al que acabamos de hacer referencia; la segunda, tiene como objetivo la simplificación y mejora de la regulación normativa; la tercera, finalmente, está dedicada a la reestructuración del sector público para agilizar la actividad administrativa.

Por último, y en el ámbito de la producción reglamentaria, hay que destacar en la esfera estrictamente tributaria la aprobación por el Gobierno canario del Reglamento de gestión de los tributos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias (Decreto 268/2011, de 4 de agosto) y del Decreto que regula el régimen de las tiendas libres de impuestos a efectos del Impuesto sobre las labores del tabaco y de los tributos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias (Decreto 314/2011, de 24 de noviembre) y, en Cataluña, la aprobación, mediante Decreto 414/2011, de 13 de diciembre, del Reglamento del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

En la misma esfera reglamentaria, también son destacables la aprobación del paquete de disposiciones con ayudas y medidas excepcionales por daños derivados de los movimientos sísmicos y erupciones en la isla de El Hierro y, desde una perspectiva más general, es de interés la regulación de las especialidades en las subvenciones a las entidades locales gallegas.

Por último, hay que anotar la aprobación de sendas disposiciones reglamentarias de carácter organizativo por parte del Gobierno de Castilla-La Mancha: la relativa a la supresión de los órganos regionales de defensa de la competencia y la relativa a la creación de la Oficina de Control y Eficiencia Presupuestaria.

### **La liquidación de los presupuestos de las Comunidades Autónomas para 2009**

Los presupuestos de las CCAA para el año 2009 tuvieron, en términos consolidados, un importe de 170.187 millones de euros. Esta cifra incluye el total de ingresos y gastos de la Administración general de las CCAA, sus organismos autónomos y las entidades gestoras de la Seguridad Social. Sin embargo, a efectos de homogeneizar la comparación entre Comunidades y al igual que en anteriores *Informes*, no se incluyen los recursos que reciben las CCAA 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, como en el caso anterior, las CCAA actúan meramente de intermediarias.

La ejecución de los presupuestos del año 2009 ha dado como resultado unos derechos liquidados de 171.928 millones de euros y unas obligaciones reconocidas de 174.694 millones de euros, importes que representan un incremento respecto al ejercicio anterior. Este aumento de ingresos se debe fundamentalmente a los recursos adicionales que el nuevo modelo de financiación ha aportado a las CCAA en este primer ejercicio de vigencia. En concreto, y para las CCAA de régimen común, el total de ingresos se incrementa un 7,5% y el total de gastos presenta un aumento del 10,4%. 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 2009 y su comparación con las previsiones iniciales.

En términos por habitante, la hacienda autonómica representa para el año 2009 una media de 3.400 euros en el conjunto de Comunidades de régimen común y sobre los 4.700 euros en las Comunidades de régimen foral. Dentro de

las CCAA de régimen común, los ingresos se sitúan entre los 4.288 euros *per cápita* de la Comunidad de Extremadura y los 3.033 de la Comunidad Valenciana, siendo estas mismas Comunidades las que en los ejercicios anteriores se han situado en las mismas posiciones, máxima y mínima. En las CCAA de régimen foral existen diferencias importantes entre los recursos *per cápita* de Navarra y del País Vasco, (6.693 €/hab. y 4.091 €/hab., respectivamente), que se explican por la distinta configuración institucional de estas dos Comunidades.

### Liquidación de los ingresos

El cuadro 2 muestra los ingresos liquidados por parte de las CCAA en el ejercicio 2009. La estructura de ingresos viene determinada por la pertenencia la Comunidad al sistema foral de financiación o al sistema común. Dentro de las CCAA 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 CCAA en función, básicamente, del nivel de renta por habitante que tenga la Comunidad.

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 en Navarra es la propia Comunidad la que recauda 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 2009 las transferencias corrientes representaron un 80,3% de los ingresos de la Comunidad en el País Vasco. En cambio, en Navarra, los ingresos tributarios fueron los que representaron un 89%.

Para las CCAA de régimen común, en el ejercicio 2009 entró en vigor el nuevo sistema de financiación que, como es sabido, supone un aumento de los recursos y un cambio en la estructura de los ingresos, ganando peso los impuestos en contraposición a las transferencias. En la liquidación del ejercicio 2009, y lo mismo ocurrirá también en la del 2010, solamente se visualiza el primero de estos aspectos, el del aumento de los recursos, mientras que el cambio en la composición de los ingresos no se visualizará hasta la liquidación del ejercicio 2011.

En el conjunto de las CCAA de régimen común los ingresos tributarios aportan, en el año 2009, un 48,8% de los ingresos totales, aunque entre las distintas CCAA el peso relativo que tienen estos ingresos en el total de recursos depende, en general, del nivel de renta de la Comunidad, de modo que, a mayor renta *per cápita*, mayor grado de ingresos tributarios y menor peso de las transferencias corrientes y viceversa. Ello es debido al funcionamiento intrínseco del modelo actual de financiación, donde la Administración central (a través del fondo de suficiencia) transfiere una mayor proporción de recursos a las CCAA con menores ingresos tributarios. Así, mientras que para el año 2009 Extremadura se financia en un 54,2% a través de transferencias corrientes, en Madrid un 73,5% de los ingresos son tributarios.

El conjunto de ingresos tributarios presenta en el grupo de CCAA de régimen común una disminución del 4,7%, tasa inferior al crecimiento global de los ingresos de estas CCAA, como consecuencia de los efectos de la crisis económica sobre los tributos de las CCAA, especialmente de los vinculados al mercado inmobiliario, como el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. En las CCAA de régimen foral, especialmente Navarra, los ingresos tributarios presentan un importe prácticamente igual al del ejercicio anterior.

Las transferencias corrientes, por su parte, tienen un incremento del 19,6% en las CCAA de régimen común, lo que se explica por la inclusión de los recursos adicionales que aporta el nuevo modelo de financiación en este capítulo presupuestario. Para las Comunidades de régimen foral, las transferencias corrientes presentan una disminución del 10,1%, ya que no se ven afectadas por ningún cambio en el modelo de financiación.

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 2009, mientras que el peso de las transferencias de capital es de un 11,1% en Asturias y de un 10% en Extremadura, es solo de un 1% en Madrid y de un 2,1% en la Comunidad Valenciana.

Finalmente, los ingresos financieros han aumentado su importancia en el conjunto de las haciendas autonómicas, con un 12,8% del conjunto de los ingresos y un considerable aumento con respecto al ejercicio 2008 (86,8%). Entre las Comunidades, este peso oscila entre el 5,3% de Extremadura y el 28,4% de las Islas Baleares, con unas tasas de crecimiento muy distintas entre CCAA. Solamente en dos CCAA se produce una disminución de este tipo de recursos: Aragón (-5,7%) y La Rioja (-7,5%).

### **Liquidación de los gastos**

En lo que se refiere a los gastos autonómicos, en el cuadro 3 se presenta la liquidación para el año 2009.

En dicho ejercicio, el conjunto de los gastos de funcionamiento representa un 50,7% de todos los gastos autonómicos y el de las transferencias corrientes representa un 27,9%. En la comparación de los gastos de funcionamiento entre CCAA, 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 será más elevado, mientras que los gastos de funcionamiento que figuran dentro del ámbito de consolidación serán menores. En el caso de Navarra, como Comunidad foral y uniprovincial, también hay que tener en cuenta

que el volumen de transferencias corrientes engloba la aportación autonómica al Estado y la financiación municipal.

Los gastos de funcionamiento presentan un aumento del 7,9% en el conjunto de los gastos de las CCAA. En términos *per cápita*, los gastos de funcionamiento se elevan a 1.768 euros/habitante en las CCAA de régimen común, observándose diferencias notables entre los importes de Murcia (942 €/hab.) y Extremadura (2.307 €/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, para esta Comunidad, es de 1.724 €/hab., cuando la media de las CCAA de régimen común es de 951 €/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 la totalidad de sus gastos, también superiores a la media.

Los gastos de capital representan, en conjunto, un 15,6% del total y una disminución del 3,1% respecto al año anterior. Las diferencias entre CCAA 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 les aportan recursos para financiar específicamente proyectos de inversión, presentan, en general, un peso de los gastos de capital relativamente más elevado. En términos *per cápita* destacan los importes ejecutados por Castilla y León, Asturias, Extremadura, Galicia, Cantabria, Aragón y Andalucía.

La carga financiera de la deuda tiene un peso del 4,1% de los gastos, siendo este porcentaje del 4,4% para las CCAA de régimen común y del 0,8% para las CCAA de régimen foral. En conjunto, los gastos de la carga financiera presentan una importante aumento, del 23,4%.

## Cuenta financiera

De la liquidación de los presupuestos puede deducirse la cuenta financiera (cuadros 4 y 5), 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 2009 y en el conjunto de CCAA los gastos de capital se han financiado en un 7,2% a través de ahorro corriente, en un 29,7% a través de ingresos de capital y en el 63,1% restante, a través de déficit. Esta composición difiere de forma importante respecto al ejercicio 2008, ya que en este 2009 se ha producido un deterioro importante del ahorro corriente y el déficit ha pasado a ser la fuente primordial de financiación de las inversiones de las CCAA.

El resultado de la liquidación del año 2009 es de 17.192 millones de euros

de déficit no financiero, continuando con la senda de crecimiento del déficit iniciada en el año 2008. Por CCAA, las que presentan un déficit más elevado, tanto en términos *per cápita* como en relación al PIB, son las CCAA de Castilla La Mancha, País Vasco, Islas Baleares y Cataluña. Respecto de estos resultados, hay que recordar nuevamente 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-SEC), por lo que los importes del déficit derivados de la liquidación de los presupuestos consolidados presentada en este *Informe* así como su relación con respecto al PIB, no coinciden exactamente con los déficit computados para el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

En este sentido, el objetivo de estabilidad presupuestaria para el ejercicio de 2009 se situaba en un déficit del 0,75% del PIB. El resultado en términos SEC ha sido de un déficit del 1,92% del PIB y solamente tres CCAA se han situado dentro de los límites acordados: Galicia, La Rioja y Madrid. Las demás CCAA deben elaborar un plan económico-financiero de reequilibrio para reconducir la senda del déficit a los objetivos de estabilidad presupuestaria aprobados.

**ANEXO I**  
**MAGNITUDES PRESUPUESTARIAS DE**  
**LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARA EL AÑO 2011**

## Criterios para el análisis de los presupuestos

El análisis de los presupuestos de las CCAA debe realizarse en la actualidad teniendo en cuenta los diversos sistemas de financiación autonómica existentes (común y foral), dado que, como ya hemos indicado en *Informes* anteriores, las diferencias competenciales e institucionales entre las CCAA han dejado de tener relevancia.

Con respecto a las Comunidades 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, a finales del año 2009, se aprobaron 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.

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, igual que en anteriores *Informes*, se establece la siguiente clasificación de Comunidades Autónomas para el análisis de los presupuestos para el 2011:

### I. COMUNIDADES DE RÉGIMEN COMÚN DE FINANCIACIÓN

Andalucía

Aragón

Asturias

Canarias

Cantabria

Castilla y León

Castilla-La Mancha

Cataluña

Comunidad Valenciana

Extremadura



Galicia  
 Islas Baleares  
 La Rioja  
 Madrid  
 Murcia

## II. COMUNIDADES DE RÉGIMEN FORAL DE FINANCIACIÓN

Navarra (uniprovincial)  
 País Vasco (pluriprovincial)

Además, y para la mejor comprensión 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 la Administración de la Comunidad Autónoma y sus organismos autónomos. También, y para las Comunidades donde existen, se incluyen las entidades gestoras de la Seguridad Social. Este ámbito difiere, como es sabido, 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 Comunitaria, puesto que igual como en el caso anterior, la Comunidad Autónoma sólo actúa como intermediaria.

4. Las cifras que se presentan para el año 2011 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 2010.

**Cuadro 1**  
**Presupuestos de las Comunidades Autónomas para el año 2011**  
**Importes globales consolidados**

	miles €
Presupuestos totales	174.034.087
Intermediación CCAA	
Gestión financiera local	5.101.595
Fondos FEOGA	4.138.518
Presupuestos totales sin intermediación CCAA	164.793.974
% s/PIB	15,7%
Total € / habitante	3.504

**Cuadro 2**  
**Presupuestos de las Comunidades Autónomas para el año 2011**

	miles €	€/hab.	% s/PIB	% 11/10
Andalucía	27.748.971	3.294	19,3%	-7,1
Aragón	4.850.639	3.603	14,6%	-7,9
Asturias	4.327.963	4.002	19,1%	-5,2
Comunidad Valenciana	14.120.462	2.759	14,0%	-4,5
Canarias	7.014.886	3.298	17,4%	-13,6
Cantabria	2.398.144	4.043	18,6%	-2,5
Castilla y León	8.994.452	3.516	16,1%	-6,8
Castilla-La Mancha	7.879.676	3.725	21,1%	-4,6
Cataluña	30.216.066	4.008	15,5%	-0,9
Extremadura	4.647.502	4.189	26,8%	-8,5
Galicia	9.658.014	3.455	17,0%	-10,8
Islas Baleares	3.395.956	3.051	13,0%	0,0
Madrid	18.768.128	2.892	10,1%	-2,3
Murcia	4.803.416	3.267	17,2%	-2,9
La Rioja	1.258.756	3.898	15,8%	-6,7
TOTAL CCAA RÉGIMEN COMÚN	150.083.031	3.395	15,6%	-5,2
Navarra	4.187.595	6.522	23,1%	-5,0
País Vasco	10.523.348	4.817	16,3%	2,3
TOTAL CCAA RÉGIMEN FORAL	14.710.943	5.204	17,8%	0,1
TOTAL	164.793.974	3.504	15,7%	-4,7

**Cuadro 3**  
**Estructura económica de los ingresos de las CCAA**  
**de régimen común para el año 2011**

	miles €	%	€/hab.	% s/PIB
1. Impuestos Directos	38.423.678	25,6%	869	4,0%
2. Impuestos Indirectos	48.681.239	32,4%	1.101	5,0%
3. Tasas, Precios Públicos y otros Ingr.	4.593.266	3,1%	104	0,5%
4. Transferencias Corrientes	24.256.320	16,2%	549	2,5%
5. Ingresos Patrimoniales	276.647	0,2%	6	0,0%
Operaciones Corrientes	116.231.149	77,4%	2.629	12,0%
6. Enajenación de Inversiones Reales	1.940.943	1,3%	44	0,2%
7. Transferencias de Capital	6.741.833	4,5%	153	0,7%
Operaciones de Capital	8.682.776	5,8%	196	0,9%
Operaciones no financieras	124.913.925	83,2%	2.826	12,9%
8. Activos Financieros	653.672	0,4%	15	0,1%
9. Pasivos Financieros	24.515.434	16,3%	555	2,5%
Operaciones financieras	25.169.106	16,8%	569	2,6%
<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>150.083.031</b>	<b>100,0%</b>	<b>3.395</b>	<b>15,6%</b>

**Cuadro 4**  
**Ingresos por capítulos de las CCAA de régimen común. Datos consolidados**

miles €	Andalucía	Aragón	Asturias	Comunidad Valenciana	Canarias	Cantabria	Castilla y León
1. Impuestos Directos	5.170.517	1.430.768	1.063.492	3.557.342	1.236.665	554.533	2.009.603
2. Impuestos Indirectos	8.483.979	1.652.845	1.261.169	5.922.541	1.067.924	827.630	2.837.327
3. Tasas, Precios Públicos y otros Ingr.	843.748	177.151	154.436	860.290	177.550	75.233	279.931
4. Transferencias Corrientes	6.661.231	660.552	796.550	1.888.639	3.060.837	497.149	1.853.788
5. Ingresos Patrimoniales	62.710	28.849	13.832	18.243	12.581	6.611	27.197
Operaciones Corrientes	21.222.185	3.950.164	3.289.479	12.247.054	5.555.557	1.961.156	7.007.846
6. Enajenación de Inversiones Reales	951.652	4.000	114.000	124.300	13.800	802	120.200
7. Transferencias de Capital	1.823.692	267.442	369.827	152.190	564.594	68.143	690.340
Operaciones de Capital	2.775.344	271.442	483.827	276.490	578.394	68.945	810.540
Operaciones no financieras	23.997.529	4.221.606	3.773.306	12.523.544	6.133.951	2.030.101	7.818.386
8. Activos Financieros	19.508	4.453	11.658	268.600	25.000	4.433	7.874
9. Pasivos Financieros	3.731.934	624.580	543.000	1.328.318	855.935	363.609	1.168.192
Operaciones financieras	3.751.443	629.033	554.658	1.596.918	880.935	368.042	1.176.067
<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>27.748.971</b>	<b>4.850.639</b>	<b>4.327.963</b>	<b>14.120.462</b>	<b>7.014.886</b>	<b>2.398.144</b>	<b>8.994.452</b>

**Cuadro 4 (Cont.)**  
**Ingresos por capítulos de las CCAA de régimen común. Datos consolidados**

Castilla-La Mancha	Cataluña	Extremadura	Galicia	Islas Baleares	Madrid	Murcia	La Rioja	TOTAL r.c.
1.307.613	8.358.534	638.374	2.030.974	733.995	9.094.609	932.859	303.800	38.423.678
2.429.617	8.567.356	1.011.845	2.783.709	1.332.093	8.344.748	1.766.095	392.360	48.681.239
194.389	760.088	118.895	281.121	86.005	375.325	151.903	57.200	4.593.266
2.789.665	1.179.871	1.768.988	2.747.998	497.642	-1.538.290	1.087.025	304.675	24.256.320
13.621	10.688	10.362	14.214	1.185	39.065	15.968	1.520	276.647
6.734.906	18.876.537	3.548.464	7.858.017	2.650.921	16.315.457	3.953.851	1.059.556	116.231.149
23.775	200.000	96.735	26.520	0	112.036	133.024	20.100	1.940.943
584.690	813.705	453.229	607.813	51.582	53.902	210.382	30.303	6.741.833
608.464	1.013.705	549.964	634.333	51.582	165.938	343.406	50.403	8.682.776
7.343.370	19.890.242	4.098.428	8.492.350	2.702.502	16.481.395	4.297.256	1.109.959	124.913.925
7.976	210.547	56.417	20.755	205	13.908	0	2.338	653.672
528.330	10.115.276	492.657	1.144.909	693.249	2.272.825	506.160	146.459	24.515.434
536.306	10.325.823	549.074	1.165.664	693.454	2.286.733	506.160	148.797	25.169.106
7.879.676	30.216.066	4.647.502	9.658.014	3.395.956	18.768.128	4.803.416	1.258.756	150.083.031





**Cuadro 6****Ingresos por capítulos de las CCAA de régimen foral. Datos consolidados**

miles €	Navarra	País Vasco	TOTAL r.f
1. Impuestos Directos	1.752.105	0	1.752.105
2. Impuestos Indirectos	1.849.413	4.145	1.853.558
3. Tasas, Precios Públicos y Otros Ingresos	163.868	102.389	266.256
4. Transferencias Corrientes	65.662	8.687.932	8.753.594
5. Ingresos Patrimoniales	18.936	190.912	209.848
Operaciones Corrientes	3.849.984	8.985.377	12.835.361
6. Enajenación de Inversiones Reales	4.412	15.000	19.412
7. Transferencias de Capital	22.353	312.884	335.237
Operaciones de Capital	26.764	327.884	354.648
Operaciones no financieras	3.876.749	9.313.261	13.190.010
8. Activos Financieros	22.246	22.777	45.024
9. Pasivos Financieros	288.600	1.187.310	1.475.910
Operaciones financieras	310.846	1.210.087	1.520.934
<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>4.187.595</b>	<b>10.523.348</b>	<b>14.710.943</b>

**Cuadro 7****Ingresos por capítulos de las CCAA de régimen foral. Datos consolidados**

%	Navarra	País Vasco	TOTAL r.f
1. Impuestos Directos	41,8	0,0	11,9
2. Impuestos Indirectos	44,2	0,0	12,6
3. Tasas, Precios Públicos y Otros Ingresos	3,9	1,0	1,8
4. Transferencias Corrientes	1,6	82,6	59,5
5. Ingresos Patrimoniales	0,5	1,8	1,4
Operaciones Corrientes	91,9	85,4	87,3
6. Enajenación de Inversiones Reales	0,1	0,1	0,1
7. Transferencias de Capital	0,5	3,0	2,3
Operaciones de Capital	0,6	3,1	2,4
Operaciones no financieras	92,6	88,5	89,7
8. Activos Financieros	0,5	0,2	0,3
9. Pasivos Financieros	6,9	11,3	10,0
Operaciones financieras	7,4	11,5	10,3
<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>



**Cuadro 8**  
**Estructura económica de los gastos de las CCAA**  
**de régimen común para el año 2011**

	miles €	%	€/hab.	% s/PIB
1. Gastos de Personal	50.381.830	33,6%	1.140	5,2%
2. Gastos Corrientes en Bienes y Servicios	24.489.738	16,3%	554	2,5%
3. Gastos Financieros	4.327.146	2,9%	98	0,4%
4. Transferencias Corrientes	38.848.426	25,9%	879	4,0%
5. Fondo de contingencia	116.820	0,1%	3	0,0%
Operaciones Corrientes	118.163.960	78,7%	2.673	12,2%
6. Inversiones Reales	9.001.759	6,0%	204	0,9%
7. Transferencias de Capital	11.483.094	7,7%	260	1,2%
Operaciones de Capital	20.484.853	13,6%	463	2,1%
Operaciones no financieras	138.648.813	92,4%	3.137	14,4%
8. Activos Financieros	3.142.611	2,1%	71	0,3%
9. Pasivos Financieros	8.291.607	5,5%	188	0,9%
Operaciones financieras	11.434.218	7,6%	259	1,2%
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>150.083.031</b>	<b>100,0%</b>	<b>3.395</b>	<b>15,6%</b>

## Cuadro 9

## Gastos por capítulos de las CCAA de régimen común. Datos consolidados

miles €	Andalucía	Aragón	Asturias	Comunidad Valenciana	Canarias	Cantabria	Castilla y León
1. Gastos de Personal	9.766.253	2.031.501	1.569.057	5.370.703	2.738.064	830.374	3.532.260
2. Gastos Corrientes en Bienes y Servicios	3.384.211	663.306	685.446	2.288.343	982.231	344.201	1.131.088
3. Gastos Financieros	733.869	124.908	96.911	512.280	146.698	74.481	233.879
4. Transferencias Corrientes	7.036.333	1.117.011	903.466	3.707.827	1.954.658	598.715	1.855.343
5. Fondo de contingencia	0	0	0	0	0	0	0
Operaciones Corrientes	20.920.666	3.936.726	3.254.881	11.879.153	5.821.651	1.847.773	6.752.570
6. Inversiones Reales	1.444.610	302.751	553.675	698.691	581.468	254.742	843.373
7. Transferencias de Capital	3.926.461	447.158	352.494	1.115.659	333.608	134.500	1.059.857
Operaciones de Capital	5.371.072	749.909	906.169	1.814.349	915.076	389.242	1.903.230
Operaciones no financieras	26.291.738	4.686.635	4.161.049	13.693.502	6.736.726	2.237.014	8.655.800
8. Activos Financieros	250.054	12.877	46.914	287.460	25.121	18.430	173.611
9. Pasivos Financieros	1.207.180	151.127	120.000	139.500	253.039	142.700	165.041
Operaciones financieras	1.457.234	164.004	166.914	426.960	278.160	161.130	338.652
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>27.748.971</b>	<b>4.850.639</b>	<b>4.327.963</b>	<b>14.120.462</b>	<b>7.014.886</b>	<b>2.398.144</b>	<b>8.994.452</b>

## Cuadro 9 (Cont.)

## Gastos por capítulos de las CCAA de régimen común. Datos consolidados

Castilla-La Mancha	Cataluña	Extremadura	Galicia	Islas Baleares	Madrid	Murcia	La Rioja	TOTAL r.c.
2.895.595	7.313.453	1.781.845	3.615.845	1.075.680	6.297.264	1.141.226	422.710	50.381.830
1.232.568	7.446.625	528.840	1.345.698	538.973	3.416.264	263.816	238.127	24.489.738
74.444	1.477.911	62.347	195.736	120.039	351.934	93.315	28.394	4.327.146
1.950.193	6.952.486	1.188.140	2.328.268	915.437	5.516.674	2.501.959	321.914	38.848.426
0	39.000	0	77.820	0	0	0	0	116.820
6.152.799	23.229.474	3.561.173	7.563.367	2.650.129	15.582.137	4.000.316	1.011.146	118.163.960
683.044	838.789	605.419	804.268	215.787	878.483	206.282	90.376	9.001.759
980.986	739.247	351.711	748.810	458.536	263.436	446.658	123.974	11.483.094
1.664.029	1.578.036	957.130	1.553.078	674.323	1.141.919	652.941	214.350	20.484.853
7.816.829	24.807.510	4.518.303	9.116.446	3.324.452	16.724.056	4.653.256	1.225.496	138.648.813
8.726	915.689	1.576	131.908	380	1.206.558	57.669	5.640	3.142.611
54.121	4.492.867	127.622	409.660	71.124	837.515	92.491	27.619	8.291.607
62.847	5.408.556	129.199	541.568	71.504	2.044.072	150.160	33.259	11.434.218
7.879.676	30.216.066	4.647.502	9.658.014	3.395.956	18.768.128	4.803.416	1.258.756	150.083.031

**Cuadro 10**  
**Gastos por capítulos. Datos consolidados**

€/hab.	Andalucía	Aragón	Asturias	Comunidad Valenciana	Canarias	Cantabria
1. Gastos de Personal	1.159	1.509	1.451	1.050	1.287	1.400
2. Gastos Corrientes en Bienes y Servicios	402	493	634	447	462	580
3. Gastos Financieros	87	93	90	100	69	126
4. Transferencias Corrientes	835	830	835	725	919	1.009
5. Fondo de contingencia	0	0	0	0	0	0
Operaciones Corrientes	2.483	2.924	3.010	2.321	2.737	3.115
6. Inversiones Reales	171	225	512	137	273	429
7. Transferencias de Capital	466	332	326	218	157	227
Operaciones de Capital	638	557	838	355	430	656
Operaciones no financieras	3.121	3.481	3.848	2.676	3.168	3.772
8. Activos Financieros	30	10	43	56	12	31
9. Pasivos Financieros	143	112	111	27	119	241
Operaciones financieras	173	122	154	83	131	272
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>3.294</b>	<b>3.603</b>	<b>4.002</b>	<b>2.759</b>	<b>3.298</b>	<b>4.043</b>

**Cuadro 10 (Cont.)**  
**Gastos por capítulos. Datos consolidados**

Castilla y León	Castilla-La Mancha	Cataluña	Extremadura	Galicia	Islas Baleares	Madrid	Murcia	La Rioja	TOTAL r.c.
1.381	1.369	970	1.606	1.293	966	970	776	1.309	1.140
442	583	988	477	481	484	526	179	737	554
91	35	196	56	70	108	54	63	88	98
725	922	922	1.071	833	822	850	1.702	997	879
0	0	5	0	28	0	0	0	0	3
2.639	2.909	3.081	3.210	2.706	2.381	2.401	2.721	3.131	2.673
330	323	111	546	288	194	135	140	280	204
414	464	98	317	268	412	41	304	384	260
744	787	209	863	556	606	176	444	664	463
3.383	3.695	3.290	4.073	3.261	2.987	2.577	3.165	3.795	3.137
68	4	121	1	47	0	186	39	17	71
65	26	596	115	147	64	129	63	86	188
132	30	717	116	194	64	315	102	103	259
3.516	3.725	4.008	4.189	3.455	3.051	2.892	3.267	3.898	3.395





**Cuadro 12****Gastos por capítulos de las CCAA de régimen foral. Datos consolidados**

miles €	Navarra	País Vasco	Total r.f
1. Gastos de Personal	1.144.520	1.956.587	3.101.107
2. Gastos Corrientes en Bienes y Servicios	531.609	3.278.116	3.809.725
3. Gastos Financieros	61.039	162.649	223.687
4. Transferencias Corrientes	1.569.846	3.305.594	4.875.440
5. Fondo de contingencia	0	0	0
Operaciones Corrientes	3.307.014	8.702.945	12.009.959
6. Inversiones Reales	287.320	604.118	891.439
7. Transferencias de Capital	571.412	836.140	1.407.552
Operaciones de Capital	858.733	1.440.258	2.298.991
Operaciones no financieras	4.165.747	10.143.203	14.308.950
8. Activos Financieros	21.809	210.662	232.471
9. Pasivos Financieros	39	169.483	169.522
Operaciones financieras	21.848	380.145	401.993
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>4.187.595</b>	<b>10.523.348</b>	<b>14.710.943</b>

**Cuadro 13****Gastos por capítulos. Datos consolidados**

€/hab.			
1. Gastos de Personal	1.783	896	1.097
2. Gastos Corrientes en Bienes y Servicios	828	1.501	1.348
3. Gastos Financieros	95	74	79
4. Transferencias Corrientes	2.445	1.513	1.725
5. Fondo de contingencia	0	0	0
Operaciones Corrientes	5.151	3.984	4.249
6. Inversiones Reales	448	277	315
7. Transferencias de Capital	890	383	498
Operaciones de Capital	1.337	659	813
Operaciones no financieras	6.488	4.643	5.062
8. Activos Financieros	34	96	82
9. Pasivos Financieros	0	78	60
Operaciones financieras	34	174	142
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>6.522</b>	<b>4.817</b>	<b>5.204</b>



**Cuadro 14**  
**Gastos por capítulos. Datos consolidados**

%	Navarra	País Vasco	Total r.f
1. Gastos de Personal	27,3	18,6	21,1
2. Gastos Corrientes en Bienes y Servicios	12,7	31,2	25,9
3. Gastos Financieros	1,5	1,5	1,5
4. Transferencias Corrientes	37,5	31,4	33,1
5. Fondo de contingencia	0,0	0,0	0,0
Operaciones Corrientes	79,0	82,7	81,6
6. Inversiones Reales	6,9	5,7	6,1
7. Transferencias de Capital	13,6	7,9	9,6
Operaciones de Capital	20,5	13,7	15,6
Operaciones no financieras	99,5	96,4	97,3
8. Activos Financieros	0,5	2,0	1,6
9. Pasivos Financieros	0,0	1,6	1,2
Operaciones financieras	0,5	3,6	2,7
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

## Cuadro 15

## Cuenta financiera de las CCAA. Presupuestos consolidados año 2011

(miles de €)	ingresos corrientes	gastos corrientes
Andalucía	21.222.185	20.920.666
Aragón	3.950.164	3.936.726
Asturias	3.289.479	3.254.881
Comunidad Valenciana	12.247.054	11.879.153
Canarias	5.555.557	5.821.651
Cantabria	1.961.156	1.847.773
Castilla y León	7.007.846	6.752.570
Castilla-La Mancha	6.734.906	6.152.799
Cataluña	18.876.537	23.229.474
Extremadura	3.548.464	3.561.173
Galicia	7.858.017	7.563.367
Islas Baleares	2.650.921	2.650.129
Madrid	16.315.457	15.582.137
Murcia	3.953.851	4.000.316
La Rioja	1.059.556	1.011.146
TOTAL CCAA RÉGIMEN COMÚN	116.231.149	118.163.960
Navarra	3.849.984	3.307.014
País Vasco	8.985.377	8.702.945
TOTAL CCAA RÉGIMEN FORAL	12.835.361	12.009.959
TOTAL	129.066.511	130.173.919

## Cuadro 15 (Cont.)

## Cuenta financiera de las CCAA. Presupuestos consolidados año 2011

ahorro corriente	ingresos capital	gastos capital	déficit/ superávit no financiero
301.519	2.775.344	5.371.072	-2.294.209
13.438	271.442	749.909	-465.030
34.599	483.827	906.169	-387.744
367.901	276.490	1.814.349	-1.169.958
-266.094	578.394	915.076	-602.775
113.384	68.945	389.242	-206.913
255.276	810.540	1.903.230	-837.414
582.107	608.464	1.664.029	-473.459
-4.352.937	1.013.705	1.578.036	-4.917.268
-12.710	549.964	957.130	-419.876
294.650	634.333	1.553.078	-624.096
791	51.582	674.323	-621.950
733.320	165.938	1.141.919	-242.661
-46.465	343.406	652.941	-356.000
48.410	50.403	214.350	-115.537
-1.932.810	8.682.776	20.484.853	-13.734.888
542.970	26.764	858.733	-288.998
282.432	327.884	1.440.258	-829.942
825.402	354.648	2.298.991	-1.118.940
-1.107.408	9.037.424	22.783.844	-14.853.828



**ANEXO II**  
**LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS DE**  
**LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL AÑO 2009**

**Cuadro 1**  
**Liquidación de los presupuestos**  
**de las comunidades autónomas del año 2009 (Miles de euros)**

	Previsión inicial	Derechos liquidados	Obligaciones reconocidas	% var. Derechos liquidados	% var. Obligaciones reconocidas
Andalucía	29.885.247	28.461.223	29.397.718	1,1	0,7
Aragón	5.370.111	5.202.391	5.421.880	2,1	9,4
Asturias	4.459.779	4.447.341	4.449.224	14,0	10,2
Islas Baleares	14.635.687	4.087.464	3.743.572	22,8	8,2
Canarias	7.667.439	7.888.056	7.945.339	5,3	8,2
Cantabria	2.495.029	2.462.228	2.450.162	2,2	7,5
Castilla y León	9.659.698	10.248.758	9.634.671	8,2	6,8
Castilla-La Mancha	7.969.085	8.504.263	8.358.857	15,1	15,3
Cataluña	27.269.568	29.558.516	31.691.268	14,3	22,2
Comunidad Valenciana	5.208.172	15.452.009	15.483.724	9,3	15,6
Extremadura	10.907.981	4.697.434	4.771.263	-5,4	4,8
Galicia	3.564.991	10.937.882	10.700.967	2,5	1,5
Madrid	19.984.596	20.567.973	20.056.098	8,3	14,2
Murcia	5.025.235	5.018.520	4.713.466	8,6	12,3
La Rioja	1.328.681	1.288.675	1.253.899	-0,9	-0,5
TOTAL CCAA RÉGIMEN COMÚN	155.431.300	158.822.734	160.072.109	7,5	10,4
Navarra	4.300.962	4.220.331	4.371.943	-1,5	4,4
País Vasco	10.454.514	8.885.283	10.249.922	-10,4	18,7
TOTAL CCAA RÉGIMEN FORAL	14.755.476	13.105.614	14.621.865	-7,7	14,0
<b>TOTAL CCAA</b>	<b>170.186.775</b>	<b>171.928.348</b>	<b>174.693.974</b>	<b>6,1</b>	<b>10,7</b>

**Cuadro 2**  
**Liquidaciones de los presupuestos de ingresos de**  
**las comunidades autónomas del año 2009 (Miles de euros)**

	Ingresos tributarios	Transfe- rencias corrientes	Transfe- rencias capital	Ingresos financieros	Otros ingresos	TOTAL
Andalucía	11.767.653	11.877.438	2.193.916	2.517.071	105.144	28.461.223
Aragón	2.721.496	1.680.634	329.863	445.069	25.330	5.202.391
Asturias	1.959.699	1.687.599	492.549	288.576	18.918	4.447.341
Islas Baleares	2.388.927	370.495	167.168	1.160.087	788	4.087.464
Canarias	2.417.395	4.323.318	400.198	718.815	28.331	7.888.056
Cantabria	1.186.994	974.449	76.478	218.136	6.171	2.462.228
Castilla y León	4.173.602	3.963.684	653.950	1.378.382	79.140	10.248.758
Castilla-La Mancha	3.132.911	3.258.331	359.123	1.722.895	31.002	8.504.263
Cataluña	15.695.508	7.495.608	872.182	5.466.236	28.981	29.558.516
Comunidad Valen- ciana	8.558.210	4.539.185	317.236	2.011.931	25.446	15.452.009
Extremadura	1.401.099	2.545.861	471.088	250.935	28.451	4.697.434
Galicia	4.119.035	5.018.754	753.055	952.671	94.367	10.937.882
Madrid	15.111.293	2.698.224	204.154	2.427.041	127.261	20.567.973
Murcia	2.215.464	1.883.412	297.513	606.378	15.754	5.018.520
La Rioja	600.016	517.803	42.437	126.777	1.642	1.288.675
TOTAL CCAA RÉGIMEN COMÚN	77.449.303	52.834.796	7.630.910	20.291.000	616.726	158.822.734
Navarra	3.755.386	68.881	123.495	239.204	33.366	4.220.331
País Vasco	178.145	7.132.822	93.420	1.431.519	49.377	8.885.283
TOTAL CCAA RÉGIMEN FORAL	3.933.530	7.201.704	216.915	1.670.722	82.743	13.105.614
<b>TOTAL CCAA</b>	<b>81.382.833</b>	<b>60.036.500</b>	<b>7.847.825</b>	<b>21.961.722</b>	<b>699.469</b>	<b>171.928.348</b>

## Cuadro 3

## Liquidaciones de los presupuestos de gastos de las comunidades autónomas del año 2009 (Miles de euros)

	Gastos de funcionamiento	Transferencias corrientes	Gastos de capital	Carga financiera	Otros gastos	TOTAL
Andalucía	13.808.542	7.382.000	6.325.416	1.262.973	618.787	29.397.718
Aragón	2.985.785	1.181.928	1.039.732	140.779	73.657	5.421.880
Asturias	2.356.493	947.309	1.022.429	102.440	20.552	4.449.224
Islas Baleares	1.798.362	1.005.341	780.595	155.638	3.635	3.743.572
Canarias	4.129.833	2.388.323	1.087.645	255.957	83.582	7.945.339
Cantabria	1.245.651	665.195	464.901	52.821	21.594	2.450.162
Castilla y León	4.824.186	1.846.214	2.771.361	175.417	17.493	9.634.671
Castilla-La Mancha	4.663.896	2.110.785	1.387.821	160.603	35.751	8.358.857
Cataluña	16.781.986	8.704.639	2.778.415	2.158.676	1.267.552	31.691.268
Comunidad Valenciana	7.925.801	5.018.918	1.641.870	644.486	252.649	15.483.724
Extremadura	2.527.050	1.147.296	990.325	100.294	6.300	4.771.263
Galicia	5.313.785	2.608.475	2.288.303	356.673	133.731	10.700.967
Madrid	11.171.981	6.054.614	1.382.774	1.248.047	198.683	20.056.098
Murcia	1.362.209	2.494.297	698.545	124.560	33.855	4.713.466
La Rioja	679.800	342.651	197.854	23.796	9.797	1.253.899
TOTAL CCAA RÉGIMEN COMÚN	81.575.361	43.897.985	24.857.986	6.963.160	2.777.617	160.072.109
Navarra	1.688.132	1.642.163	965.748	35.149	40.751	4.371.943
País Vasco	5.371.482	3.149.724	1.410.850	85.539	232.327	10.249.922
TOTAL CCAA RÉGIMEN FORAL	7.059.614	4.791.887	2.376.598	120.688	273.078	14.621.865
TOTAL CCAA	88.634.975	48.689.871	27.234.584	7.083.849	3.050.696	174.693.975



**Cuadro 4**  
**Cuenta financiera de las comunidades autónomas del año 2009**  
**(Miles de euros)**

	Ingresos corrientes	Gastos corrientes	Ahorro	Ingresos capital	Gastos capital	Déficit (-) / superávit (+) no financiero
Andalucía	23.730.000	21.548.446	2.181.554	2.214.152	6.325.416	-1.929.710
Aragón	4.427.185	4.245.100	182.085	330.137	1.039.732	-527.510
Asturias	3.660.282	3.334.447	325.835	498.483	1.022.429	-198.111
Islas Baleares	2.760.202	2.879.428	-119.226	167.175	780.595	-732.646
Canarias	6.762.695	6.591.012	171.682	406.546	1.087.645	-509.416
Cantabria	2.167.290	1.922.987	244.302	76.802	464.901	-143.797
Castilla y León	8.169.506	6.740.951	1.428.555	700.870	2.771.361	-641.937
Castilla-La Mancha	6.401.641	6.867.503	-465.862	379.727	1.387.821	-1.473.956
Cataluña	23.219.971	26.283.628	-3.063.658	872.309	2.778.415	-4.969.764
Comunidad Valenciana	13.118.648	13.456.405	-337.757	321.430	1.641.870	-1.658.197
Extremadura	3.964.712	3.706.959	257.753	481.787	990.325	-250.784
Galicia	9.166.351	8.033.002	1.133.349	818.861	2.288.303	-336.093
Madrid	17.900.620	17.473.055	427.565	240.312	1.382.774	-714.897
Murcia	4.111.149	3.894.983	216.166	300.994	698.545	-181.386
La Rioja	1.119.278	1.035.326	83.952	42.619	197.854	-71.283
TOTAL CCAA RÉGIMEN COMÚN	130.679.530	128.013.235	2.666.295	7.852.204	24.857.986	-14.339.487
Navarra	3.845.348	3.365.415	479.934	135.779	965.748	-350.035
País Vasco	7.359.957	8.545.595	-1.185.638	93.808	1.410.850	-2.502.680
TOTAL CCAA RÉGIMEN FORAL	11.205.305	11.911.010	-705.705	229.587	2.376.598	-2.852.715
<b>TOTAL CCAA</b>	<b>141.884.835</b>	<b>139.924.245</b>	<b>1.960.591</b>	<b>8.081.791</b>	<b>27.234.584</b>	<b>-17.192.202</b>

**Cuadro 5**  
**Déficit(-)/superávit(+) liquidado por**  
**las comunidades autónomas en el año 2009**

	Miles de euros	€/habitante	% s/PIB	% s/PIB según SEC
Andalucía	-1.929.710	-232	-1,35%	-1,37
Aragón	-527.510	-392	-1,62%	-1,74
Asturias	-198.111	-183	-0,86%	-1,32
Islas Baleares	-732.646	-144	-2,75%	-3,26
Canarias	-509.416	-242	-1,23%	-1,06
Cantabria	-143.797	-244	-1,06%	-3,22
Castilla y León	-641.937	-250	-1,12%	-1,41
Castilla-La Mancha	-1.473.956	-708	-4,10%	-4,86
Cataluña	-4.969.764	-665	-2,51%	-2,41
Comunidad Valenciana	-1.658.197	-1.504	-1,62%	-3,09
Extremadura	-250.784	-90	-1,38%	-1,67
Galicia	-336.093	-307	-0,60%	-0,75
Madrid	-714.897	-112	-0,38%	-0,43
Murcia	-181.386	-125	-0,66%	-2,64
La Rioja	-71.283	-222	-0,91%	-0,68
TOTAL CCAA RÉGIMEN COMÚN	-14.339.487	-311	-1,47%	
Navarra	-350.035	-555	-1,88%	-2,63
País Vasco	-2.502.680	-1.152	-3,74%	-3,89
TOTAL CCAA RÉGIMEN FORAL	-2.852.715	-1.018	-3,34%	
<b>TOTAL CCAA</b>	<b>-17.192.202</b>	<b>-351</b>	<b>-1,62%</b>	<b>-1,92</b>

# LAS ELECCIONES GENERALES DE 2011 EN ESPAÑA

*Francesc Pallarés  
Joan Serra*

El 20 de noviembre 2011 se celebraron, con cuatro meses de anticipación, las undécimas elecciones generales en España desde 1977<sup>1</sup>.

Previstas inicialmente para marzo de 2012, los inestables apoyos parlamentarios, el fuerte castigo al gobierno en las Municipales y Autonómicas del 22 de mayo, la perspectiva de un proceso de elaboración de unos presupuestos para 2012 que muy probablemente deberían ser gestionados por la oposición, sin contar con las dificultades y los costes políticos para su aprobación, eran razones de suficiente peso para que el Presidente del Gobierno decidiera el avance electoral. Con un gobierno debilitado y con escaso margen de maniobra la convocatoria y celebración de elecciones era ya la única salida para posibilitar decisiones institucionales con renovado apoyo ciudadano y perspectiva temporal de estabilidad frente a la crítica e imperiosa situación económica. Así, el 29 de julio, cuando aún resonaban fuertes los ecos de las elecciones autonómicas y municipales, Rodríguez-Zapatero anunciaba elecciones generales para el 20 de noviembre. La larga precampaña que se abría era en realidad la continuación de un período electoral aún más largo que había empezado con las elecciones de mayo.

## El marco político

La legislatura no ha concedido un momento de respiro. La conjunción de la crisis económica global y el estallido de la burbuja inmobiliaria española definieron un escenario de “tormenta perfecta”. Una crisis de la que nadie previó inicialmente su verdadero alcance y naturaleza.

Desde su inicio ha estado marcada por la crisis económica y financiera y por una toma de decisiones de signo cambiante que pasó de políticas expansivas a severos recortes del gasto demandados por poderes económicos privados e instancias supranacionales. Así, la inicial respuesta del Gobierno a una crisis analizada como coyuntural a través de un conjunto de medidas directas de impulso a la creación de empleo mediante de inversión pública no tuvo los efectos deseados, la actividad económica siguió cayendo y el paro siguió aumentando.

---

1. Se celebraron también elecciones municipales en 35 municipios y un centenar de Entidades locales menores que, por diversos tipos de problemas, tuvieron que repetir las elecciones celebradas en mayo.

En este contexto el ritmo de incremento del déficit crecía de forma alarmante y conjuntamente con la reticencia de la Unión Europea a usar mecanismos públicos para su financiación y la presión especulativa de los mercados financieros pusieron a España al borde de la insolvencia. La Unión Europea puso como condición para ayudar financieramente a España la adopción de fuertes recortes del gasto público. Con la alternativa de no poder pagar la deuda del Estado el Gobierno de Rodríguez-Zapatero dio un giro de 180 grados a su acción de gobierno y no solamente abandonó sus políticas expansivas sino que introdujo recortes generalizados en las prestaciones del Estado.

De esta manera, en su conjunto, el inicial planteamiento del gobierno socialista de una legislatura marcada por la consolidación de las políticas de la Ley de Dependencia y el impulso al cambio de modelo productivo a través de la Ley de Economía Sostenible iba a quedar, en buena parte, en meras buenas intenciones.

Dada su situación de minoría el Gobierno va llevando adelante sus leyes negociando apoyos con CiU, PNV y CC, normalmente a través de enmiendas, configurándose según los acuerdos alcanzados con PNV, CiU o CC, mayorías diversas en la aprobación de las medidas legislativas.

En este marco, con un total de 141 leyes aprobadas, esta legislatura ha sido la de menor producción normativa de las últimas cuatro. Es igualmente la menos prolija en preguntas desde el Parlamento y respuestas del Ejecutivo, bien sean orales o escritas, en ambas Cámaras. En cambio, debido especialmente a la crudeza de la crisis, el Presidente del Gobierno ha realizado más comparecencias que nunca en el Congreso (casi todas ellas en relación a temas económicos).

La confianza en el Gobierno y la intención de voto hacia el PSOE cae desde el inicio de la legislatura. Los diversos comicios celebrados durante la legislatura muestran cada vez con más claridad la pérdida de apoyos del PSOE.

En las elecciones autonómicas de Galicia y País Vasco del 1 de marzo de 2009<sup>2</sup> no se producen alteraciones significativas de los apoyos electorales a pesar de los cambios de gobierno que conllevan. Tres meses después, las elecciones europeas del 7 de junio ya empiezan a mostrar una erosión en los apoyos electorales del PSOE.

Las duras medidas de ajuste el 12 de mayo del 2010 (congelación de las pensiones salvo las mínimas, reducción de sueldo a los funcionarios, eliminación del cheque-bebé creado en 2007, fuerte recorte de la inversión pública y a la ayuda al desarrollo, entre otras medidas) son asumidas en solitario y con escasa capacidad de explicación por el gobierno y el PSOE, facilitadas por la abstención de CiU, UPN y CC y el voto en contra del PP y el resto de partidos.

Estas medidas marcan un antes y un después en la legislatura: la presión de la Unión Europea y los mercados había pasado definitivamente a determinar la agenda y el margen de actuación del gobierno. Las medidas, sin embargo, no son bien recibidas por la opinión pública ni por el electorado de un PSOE que, según puede observarse en las encuestas, no consigue revertir su caída en

---

2. Ver los estudios correspondientes en el Informe Comunidades Autónomas 2009.

la intención de voto. La huelga general de septiembre es una muestra más del abandono del apoyo al PSOE de sectores afines.

La incertidumbre y el ritmo vertiginoso que se derivan de la evolución de los mercados financieros, de la crítica situación de otros países en problemas (Grecia, Portugal, Irlanda, Italia), así como de las posiciones de actores como la Unión Europea, el Banco Central Europeo o el Fondo Monetario Internacional, definen el contexto para la acción del Gobierno que busca estabilidad para la toma de decisiones y el 15 de octubre de 2010 el PSOE alcanza un acuerdo de estabilidad con el PNV y CC para aprobar los presupuestos de 2011 y el resto de la legislatura. CiU, por su parte, se había ido alejando previamente ante la expectativa de las elecciones de otoño 2010 en Cataluña donde aspiraba a reemplazar al gobierno tripartito encabezado por los socialistas. Paralelamente el Presidente Zapatero intenta dar un nuevo impulso a la acción de gobierno y el 20 de octubre de 2010, presenta una remodelación del gabinete con un perfil más político y buscando mayor comunicación con los ciudadanos situando, como principales novedades, a Pérez Rubalcaba como nuevo vicepresidente y a Ramón Jáuregui como Ministro de la Presidencia.

Sin embargo las elecciones catalanas de 28 de noviembre de 2010 son un dramático exponente de la pérdida generalizada de apoyos por parte de los socialistas, a las que se añadían en Cataluña el clima de disgusto por la reciente sentencia del TC contra su nuevo Estatuto de Autonomía y las críticas a la gestión del tripartito.<sup>3</sup> Poco después, el 1 de diciembre de 2010 el gobierno aprueba un segundo paquete de medidas “para generar confianza en los mercados” en la línea de adelgazar el Estado, liberalizar la economía y reducir costes, que, de nuevo, cuenta con el voto en contra del PP.

En este marco, las municipales y autonómicas de mayo del 2011 muestran una masiva y generalizada pérdida de apoyos del PSOE siendo, sin embargo, reducido el porcentaje de estas pérdidas que es capitalizada por el PP.<sup>4</sup>

Frente a una situación que parece no poder controlar, el Gobierno se encuentra entre la espada de las presiones de los mercados sobre la deuda y las reformas, y el precipicio de la creciente pérdida de apoyos electorales.

En la misma lógica de generar confianza ante la posibilidad de una inminente intervención y siguiendo la reclamación de Angela Merkel y Nicolas Sarkozy se plantea también el 23 de agosto del 2011 la reforma constitucional para la estabilidad presupuestaria, aprobada con el voto favorable de PSOE y, ahora sí, del PP y UPN. Su planteamiento fue acogido con sorpresa general, máxime después de la imposibilidad de llegar a buen puerto otros planteamientos de reforma. Su aprobación por la vía rápida y no aceptando someterla a referéndum, fue también objeto de crítica desde diversos sectores (CiU, IU entre otros).

Con el voto en contra del PP en la reforma de la negociación colectiva de junio y su abstención en la reforma laboral de septiembre el proceso político entra definitivamente en el período electoral

---

3. Ver el estudio correspondiente en el Informe Comunidades Autónomas 2010.

4. Ver los estudios correspondientes en este mismo Informe Comunidades Autónomas 2011.

*La crisis económica, los mercados y las decisiones políticas*

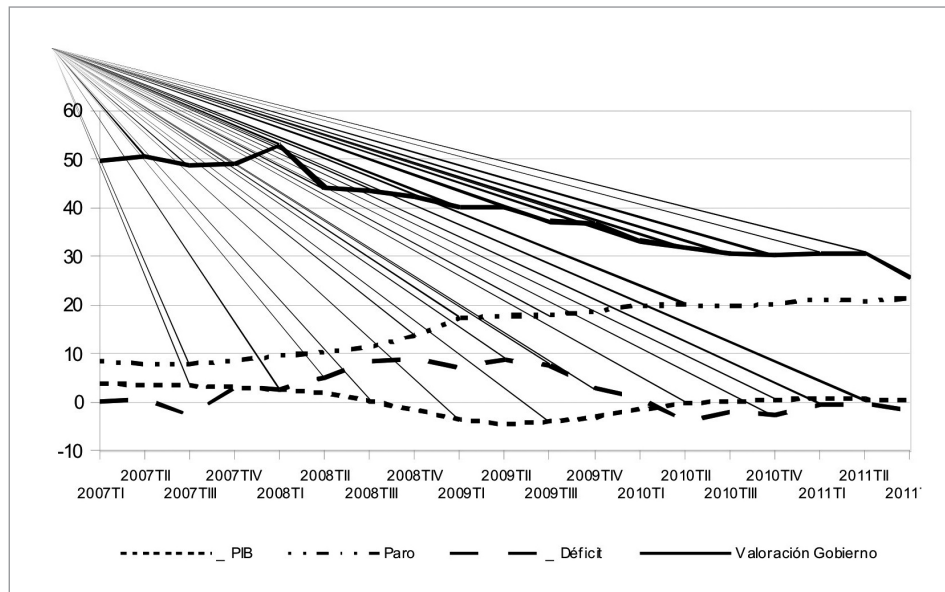
Iniciada con la crisis derivada de las hipotecas de alto riesgo en EEUU en la Primavera-Verano de 2007 rápidamente extiende también sus efectos sobre las economías de los países europeos. En la primera mitad de 2008 parece que se llegue a una cierta estabilización, sin embargo, el hundimiento del holding financiero *Lehman Brothers* en septiembre de 2008 marca el punto de inflexión hacia una profundización generalizada de la crisis. En España, además, se superponen los efectos del estallido de la burbuja inmobiliaria sobre la que se había construido la “recuperación” económica en los últimos años. Colosos inmobiliarios como Don Piso o Martinsa-Fadesa quiebran a mediados de 2008. Así, por una parte, la caída de los precios de la vivienda produce un colapso de la actividad constructora y sus derivados, el paro empieza a experimentar un gran crecimiento<sup>5</sup> y los datos agregados de actividad económica se empiezan a resentir. Todo ello supone un fuerte ritmo de reducción de ingresos (de las cuotas laborales y de la actividad económica), y un importante aumento de los gastos (subsidios fundamentalmente). Por otra parte, muchas entidades financieras españolas entran en una situación delicada por el aumento de impagos y la incorporación de activos inmobiliarios sobrevalorados a sus cuentas. Como resultado el crédito se contrae y los efectos de la crisis se extienden al conjunto de la economía.

Diversos motivos hacen que en España el impacto de la crisis sea especialmente grave. La construcción es una de las principales fuentes de divisas de la economía española. Buena parte del mercado inmobiliario no está destinado al consumo interno sino a compradores extranjeros, constituyendo no solamente uno de los principales sectores de la economía española sino, junto con el turismo, el principal motor del sistema económico español. Por otro lugar, la gran dependencia energética de España la hacen muy sensible al encarecimiento de carburantes que se produce desde mediados de 2008.

---

5. Pasa del 11% en 2008 al 20% en 2010.

Gráfico-1  
Crisis económica y valoración del Gobierno



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE y del CIS.

Es en este marco de crisis que se toman las grandes medidas en el ámbito económico que dominan casi por completo la legislatura:

### *Medidas de estímulo de la demanda*

A pesar de algunas reticencias del Ministro de Economía Pedro Solbes la respuesta del Gobierno al empeoramiento de la crisis es redoblar las medidas de estímulo de la actividad económica iniciadas antes de las elecciones (cheque bebé desde diciembre de 2007, ayudas al alquiler para jóvenes con pocos recursos desde enero de 2008...). Así, por ejemplo, el primer Consejo de Ministros ya aprueba la inyección de 10.000 millones de euro en la economía, en octubre se decide conceder avales por más de 100.000 millones de euro a las instituciones financieras y en enero de 2009 empieza a entrar en vigor el Plan E, que supondrá la creación de proyectos de gasto público por valor de más de 50.000 millones de euro.

El razonamiento detrás de estas medidas es que la crisis tiene una naturaleza leve y breve y que el Gobierno tiene capacidad, mediante un endeudamiento temporal, de mitigar sus efectos. Los grandes déficits a los que estas políticas llevan van contra el tratado de la Unión Europea que prohíbe déficits mayores del 3% del PIB pero el traspaso de este límite no lleva asociado ningún castigo concreto y otros países como Francia y Alemania ya lo han superado con ante-

rioridad sin ninguna consecuencia. España, además, tiene un nivel de endeudamiento del 36% del PIB, comparativamente muy bajo.

Estas medidas, sin embargo, no consiguen frenar la caída de la actividad económica y el aumento del paro. Por contra, el déficit del Estado crece espoleado por las medidas expansionistas del Gobierno y por los estabilizadores automáticos, con la fuerte reducción de los ingresos que produce el paro y la caída de la actividad económica y el importante aumento de subsidios y gastos.

### *Medidas de recorte y limitación del gasto público*

Ya a finales de 2009 el Gobierno empieza a plantear medidas para atajar un déficit que ve que se le escapa de las manos y que en 2009 terminará superando el 11% del PIB. Así, el Gobierno presenta un Plan de austeridad en enero 2010 con medidas de recorte del gasto público y elimina anteriores medidas de estímulo. Prevé la necesidad de recortar el déficit en 50.000 millones en tres años al tiempo que plantea la necesidad de revisar el sistema de pensiones para alargar la edad de jubilación.

Este plan quedará desbordado por los acontecimientos en muy poco tiempo. El estallido de la crisis de casi bancarota en Grecia y las traumáticas situaciones en Irlanda y Portugal situaron también la amenaza de la intervención sobre España.

En medio de continuas alteraciones y caídas de los mercados los líderes de la UE y el FMI se reúnen para abordar una crisis que desborda la capacidad de gobiernos como el Español. La UE y el FMI acuerdan intervenir con 100 billones de euro para ayudar a Grecia. Los países con problemas financieros como el español se comprometen a recortar dramáticamente su déficit.

En este contexto el 12 de mayo del 2010, el Gobierno aprueba duras medidas de ajuste que van mucho más allá que las aprobadas en enero: congelación de las pensiones salvo las mínimas; reducción de sueldo a los funcionarios; eliminación del cheque-bebé creado en 2007; fuerte recorte de la inversión pública y a la ayuda al desarrollo, entre otras medidas. Con el voto en contra del PP, la abstención de CiU, CC y UPN facilita la aprobación de estos duros recortes en el Congreso.

La amenaza del contagio de los países en crisis profunda y de la intervención no desaparece y las medidas de recorte del gasto público se van sucediendo a lo largo de la legislatura. Así, el 3 de diciembre, el gobierno aprueba (RDL 13/2010) medidas “en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo” para generar confianza en la línea de adelgazar el Estado, liberalizar la economía y reducir costes. Contempla así: privatizaciones; retirada de la ayuda de 426 euros para los parados sin prestación; estímulos a las empresas, especialmente mediante rebaja del impuesto de sociedades entre otras. Recibe el apoyo de la CEOE y la crítica de sindicatos y de los demás partidos de izquierdas.

En la misma lógica se sitúa la comentada reforma constitucional de agosto de



2011 que establece la estabilidad y el equilibrio presupuestarios como criterio para todas las administraciones públicas. Aún sin efectos hasta 2020, su objetivo es “fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española a medio y largo plazo” tal como indica la exposición de motivos.

### *Medidas tendentes a la flexibilización del mercado de trabajo*

Limitadas las políticas de estímulo de la demanda el Gobierno intenta frenar el aumento del paro y la caída de la actividad económica con medidas de flexibilización del mercado de trabajo. El Pacto salarial de febrero 2010 entre patronal y sindicatos que además se compromete a una reforma de la negociación colectiva en un plazo de 6 meses, introduce un inicial optimismo cara a la elaboración de un “Pacto anti-crisis” entre los principales partidos parlamentarios que, sin embargo, quedó a medio camino al no llegarse a un acuerdo entre el PSOE y el PP.

Ante la falta de acuerdo, el elevado y creciente nivel del paro así como las presiones europeas, el Gobierno lleva adelante un conjunto de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, de la negociación colectiva y de las pensiones en 2010 y 2011. Entre otros aspectos estas medidas: reducen la indemnización por despido improcedente en las contrataciones fijas; amplían los supuestos para el despido procedente; flexibilizan la posibilidad de descuelgue de los convenios colectivos en las empresas; amplían el periodo de contratación temporal antes de hacerse fija; introducen incentivos para la contratación de jóvenes y parados de larga duración; retrasan la edad de jubilación a los 67 años. Estas medidas salen adelante con el voto favorable solamente del PSOE facilitando su aprobación la abstención de PNV, CC y en algunos casos CiU, mientras recibe el voto en contra tanto del PP como de IU, BNG, ERC, Na-Bai o UPyD.

### *La reforma financiera*

En cambio el PP vota afirmativamente las medidas de reforma financiera. Así pasa en relación a la creación del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) en junio 2009 para incentivar, fundamentalmente mediante fusiones o absorciones, la creación de entidades financieras de mayor tamaño y solvencia como requisito para el acceso a fondos. También en relación a las medidas para favorecer su conversión en bancos así como el cambio en su estructura de gobierno, contenidas en la Ley de reforma de las cajas de julio 2010. Desde la izquierda se criticó el impulso que estas medidas suponían para la privatización de las cajas así como el grave peligro de acabar con su finalidad social. Desde diversas CCAA se critica la centralización y concentración financiera que implica esta reforma.

Al final de la legislatura el Gobierno considera que el compromiso reformista asumido con la Comisión Europea está prácticamente hecho. Una severa reducción del gasto público; el retraso en la edad de jubilación para garantizar la estabilidad financiera del sistema público de pensiones; flexibilizar el mercado de trabajo; y la reordenación del sistema financiero, especialmente en el sector de las cajas de ahorros. De todas maneras, si bien consideradas en la buena

dirección, las medidas recogen más críticas que apoyos, por claramente insuficientes para unos o por excesivas para otros.

En todo caso, paro, deuda, déficit, dificultades financieras y recortes sociales tiñen de negro el balance de la legislatura.

### *La “indignación” y el movimiento del 15-M*

La reacción de indignación a los recortes y a la situación de dominación de los mercados financieros tuvo como expresión espontánea el llamado *movimiento del 15-M* (de mayo), con expresiones emblemáticas en las acampadas en la Puerta del Sol y en la Plaza de Cataluña.

La coincidencia de estas manifestaciones, junto con otras en Europa también de repudio a los efectos de la crisis y las medidas de los gobiernos en relación a ellas, coinciden con las manifestaciones y levantamientos de la “primavera árabe”. Esta perspectiva global es interpretada por unos como una muestra de la internacionalización del descontento con el capitalismo desaforado y sus efectos, y por otros, especialmente algunos medios de comunicación centroeuropeos y anglosajones, como indicador de un irreparable proceso de “africanización” del Sur de Europa.

Con el epicentro en las acampadas y en las redes sociales en internet los “indignados” del 15-M denuncian la injusticia del modelo económico capitalista que pone de manifiesto la actual crisis financiera, al tiempo que denuncian también la pasividad o incluso la connivencia respecto de la actual situación por parte de los gobiernos elegidos por los ciudadanos. Su movilización tranquila, la capacidad de organización, la discusión en asambleas, la ausencia de conflictos, facilitan la tolerancia e incluso simpatía ciudadana. Se trata de un movimiento y un tipo de respuesta que desborda a las organizaciones tradicionales, y no tiene un planteamiento electoral concreto y ni mucho menos partidista. Durante la campaña los argumentos a favor del voto en blanco, por la abstención o a favor del voto a formaciones minoritarias eran los más frecuentes.

### *La corrupción*

En conjunto, la legislatura ha estado salpicada también por la continua aparición de informaciones relacionadas con casos de corrupción de cargos públicos que obtienen beneficios propios ilícitos a cambio de favorecer intereses privados de terceros. Así, entre los que han recibido mayor atención informativa los casos de: la *trama Gürtel* en Madrid y su ramificación en el caso de *los trajes* del ex-Presidente de la Generalitat Valenciana, Francisco Camps, los *Expedientes de Regulación de Empleo* en Andalucía, los casos de *corrupción urbanística* en más de un centenar de municipios, el *caso Pretoria* en Santa Coloma de Gramanet, el *caso Palma Arena* que implica al expresidente de Baleares Jaume Matas.

Si bien en realidad sólo afecta a una ínfima parte de los cargos públicos en España, todo ello traslada una imagen de corrupción en la política, alimentando la creciente ola de desconfianza en relación a la política y los políticos.

### *El final de ETA*

La legislatura ha tenido, sin embargo, motivos más positivos para ser considerada histórica: el 20 de octubre de 2011, ETA anunciaba el cese definitivo de su actividad “armada”.

Desde que en enero ETA declarara un “alto el fuego permanente, general y verificable” hasta este comunicado de octubre se ha recorrido un proceso todavía lleno de tensiones e incertidumbres aunque parecía vislumbrarse un final. Con ETA cercada por la presión policial y cada vez más débil organizativamente, junto al aislamiento social de la actividad terrorista, los sectores de la izquierda abertzale partidarios de la vía institucional van ganando apoyos. Los magníficos resultados de Bildu en las elecciones locales y forales de mayo, son también un argumento de peso en esta dirección.

Sin embargo, a pesar de los avances, el tema terrorista no había dejado de ser un arma arrojadiza en clave electoral a través del llamado *caso Faisán*, de supuesto aviso a miembros de ETA para evitar ser detenidos que se habría ordenado desde la dirección de la Policía bajo la cobertura del Ministerio del Interior. Finalmente la resolución de la Audiencia Nacional a finales de septiembre revoca por unanimidad el auto de procesamiento al equipo de Interior, cerrando un asunto que había llevado al PP a considerar “inhabilitado como candidato” a Rubalcaba y a éste a denunciar “las calumnias recibidas cuando se sabía perfectamente que todos los etarras había sido detenidos y procesados”

Pendiente aún la disolución como organización y la entrega de las armas, la declaración de cese de actividad ETA parece cerrar definitivamente un largo y muy doloroso capítulo abriendo una nueva fase al reivindicar un diálogo con los gobiernos francés y español para “la resolución de las consecuencias del conflicto”, refiriéndose fundamentalmente al tema de los presos. Si bien la respuesta de los grandes partidos es unánime: “lo que debe hacer ETA es entregar las armas”, el tema de los presos quedará forzosamente incorporado en la agenda del nuevo gobierno.

### **Las fuerzas políticas y la campaña**

Bajo los efectos de la crisis económica, las elecciones llegan en un momento de gran descontento y desasosiego ante una situación con 5 millones de parados, congelaciones de salarios, recortes de gastos.

A diferencia de las últimas elecciones la campaña electoral de 2011 se presenta con una expectativa de cambio en la correlación de fuerzas electorales entre los grandes partidos así como a nivel del gobierno. A priori, la posibilidad de una victoria del PSOE está prácticamente descartada y las previsiones se mueven entre una amplia mayoría relativa o la mayoría absoluta para el PP.

### *Partido Socialista Obrero Español*

El PSOE afronta esta campaña con malas perspectivas electorales y con un

nuevo candidato a Presidente del Gobierno, Alfredo Pérez Rubalcaba, que posee una larga trayectoria política en tareas parlamentarias y de gobierno, habiendo desempeñado diversas carteras ministeriales en los gobiernos de Felipe González y de Rodríguez-Zapatero.

Con un fuerte desgaste de imagen en el marco de su gestión de la crisis, Zapatero anuncia en abril 2011 que no volverá a presentarse como candidato. Intenta así que su bajo nivel de popularidad sea la menor rémora posible para las candidaturas socialistas en las elecciones autonómicas y municipales, en las que, de todas maneras, el PSOE experimenta una masiva y generalizada pérdida de apoyos electorales y de poder político. Inmediatamente después, y con la vista puesta en las elecciones generales del 28 de mayo 2011, el Comité Federal del PSOE nombra candidato a Alfredo Pérez Rubalcaba después de un proceso interno no desprovisto de algunas tensiones dada la inicial intención de Carme Chacón, Ministra de Defensa, de optar también a ser candidata..

Los malos resultados de las elecciones de mayo crean algunas tensiones en la elaboración de las listas en las que aspiran poder estar incluidos anteriores representantes en las instituciones autonómicas o locales que han perdido su escaño. Además, ante las expectativas de un importante retroceso en escaños al Congreso, la disyuntiva entre estos cargos que no repiten y diputados salientes que han desarrollado una labor en el Congreso durante la legislatura que acaba, se manifiesta en tensiones en varias circunscripciones. Si bien normalmente las propuestas de listas realizadas por las federaciones autonómicas se mantienen inalteradas, la aprobación final corresponde a la Comisión Federal de Listas y en última instancia al Comité Federal. En este marco, las apelaciones a la mediación/intervención de la dirección central y al propio Rubalcaba son numerosas. No habrá alcaldes en las listas al Congreso, pero no se excluye a los concejales. Existe un gran nivel de renovación en las listas que afecta especialmente a los cabezas de lista, con un 65% de renovación, renovando esta posición sólo 18 de los anteriores cabezas de lista. Y aumenta el número de mujeres encabezando listas, 19, en comparación a las 12 de 2008.

Las listas del PSOE incluyen a 11 de los actuales ministros como cabezas de listas en diversas circunscripciones, Por su parte, Elena Salgado, Ángel Gabi-londo, Miguel Sebastián, Ángeles González Sinde y Cristina Garmendia, además de Rodríguez-Zapatero, han renunciado a presentarse, al igual que el hasta entonces Presidente del Congreso, José Bono. Elena Valenciano, portavoz de la Comisión de Exteriores en el Congreso y coordinadora de la campaña electoral del PSOE y persona de la confianza de Rubalcaba figura como número 2 en la lista de Madrid, a la que sucede el Ministro de Trabajo Saliente, Valeriano Gómez. Por su parte Carme Chacón encabeza la candidatura del PSC por Barcelona. Por Sevilla repite Alfonso Guerra, el diputado más antiguo, que obtiene escaño desde 1977.

Las candidaturas socialistas se basan exclusivamente en el PSOE, sin acuerdos con otros partidos, excepto en Extremadura donde establece un acuerdo con Coalición Extremeña (PSOE-Regionalistas de Extremadura). En Cataluña mantiene la coalición para el Senado con ICV y EUiA en la *Entesa pel Progrés*

*de Catalunya*, no participando ahora ERC, a diferencia de las 3 anteriores legislaturas.

Rubalcaba dirige la campaña y asume el protagonismo de la misma. De todas maneras su participación en el gobierno saliente y la situación de crisis sitúa inevitablemente también a Zapatero en el centro de la escena política, aunque se prodiga poco en actos de campaña. En el marco de los malos resultados de mayo y la evolución de los indicadores de voto a lo largo de la legislatura, la estrategia de campaña del PSOE no tiene como destinatarios la generalidad de los votantes sino que va dirigida específicamente a movilizar el voto de anteriores votantes que se sienten decepcionados por las políticas del gobierno y poco incentivados a ir a votar. La campaña del PSOE se dirige asimismo a intentar evitar el paso de votantes al PP denunciando la ausencia de propuestas, el silencio sobre su programa. Para conseguir esta movilización utiliza como lema básico “Pelea por lo que quieres”.

La economía, la igualdad y la regeneración política son los grandes ejes de la propuesta del PSOE. En este sentido, si bien Rubalcaba asume y defiende las decisiones tomadas por el Gobierno saliente su propuesta electoral enfatiza también otros aspectos como: la necesidad de una moratoria de dos años para la reducción del déficit evitando con este objetivo duplicidades entre administraciones y transformando las diputaciones provinciales en consejos de alcaldes; una inyección de dinero de la UE para estimular el crecimiento; y a nivel fiscal propone un impuesto sobre las grandes fortunas además del aumento de los impuestos sobre el alcohol y el tabaco como medidas para mantener la calidad en los servicios de educación y sanidad. La recuperación del suprimido Impuesto sobre el Patrimonio en el último pleno del Congreso de la legislatura que acaba se plantea ya como un argumento de campaña por parte de Rubalcaba. Enfatiza asimismo, la necesidad de un Acuerdo para el Empleo entre todas las fuerzas políticas, comunidades autónomas, sindicatos y empresarios. En la línea de incentivar las relaciones entre ciudadanos e instituciones propone una “Estrategia de Gobierno Abierto” que facilite a los ciudadanos participar más activamente en la formulación de las políticas (Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública)

### *Partido Popular*

Rajoy se presentaba por tercera vez como candidato del PP a la Presidencia del Gobierno, encabezando la candidatura al Congreso por Madrid. Cuestionado desde diversos sectores del PP después de la derrota electoral de 2008, la amplia victoria en el Congreso de Valencia en junio de 2008 consolidó el liderazgo de Rajoy que toma entonces realmente las riendas del PP y nombra su propio equipo con el que ha realizado una política de oposición más acorde con sus propios planteamientos. Se aleja de la política de crispación desarrollada durante su primera legislatura en la oposición y cuyos resultados fueron más bien negativos tanto electoralmente como de imagen.

La victoria en las elecciones europeas de junio 2009 reforzó el liderazgo de Rajoy y su consolidación como alternativa. De todas maneras el PP no ha vivido

una legislatura internamente plácida debido a la aparición de casos de corrupción que implicaban a cargos del PP así como a conflictos de poder internos, especialmente en Madrid.

A diferencia del PSOE, las buenas perspectivas electorales así como la ampliación de puestos de representación y gobierno obtenidos en las elecciones autonómicas y locales de mayo configuran un marco cómodo para la elaboración de las listas. Las únicas tensiones provienen fundamentalmente de la casi veintena de alcaldes que aspiran a ser diputado. Los estatutos del Partido Popular, en su artículo siete, especifican que la condición de diputado al Congreso o en el Parlamento Europeo es incompatible con el cargo de alcalde, si bien precisan que puede haber excepciones, como las dos aprobadas en la pasada legislatura para la alcaldesa de Cádiz, Teófila Martínez, y el que era alcalde de Burgos, Juan Carlos Aparicio. En este marco acaban integrándose casi una decena en las candidaturas de Congreso, mientras otros tantos se incluyen en las candidaturas al Senado para las que el PP no establece incompatibilidad.

La relativa tranquilidad interna en la elaboración de las listas se acompaña de ausencia de grandes novedades ni fichajes externos. En conjunto el PP renueva su cabeza de lista en 25 circunscripciones, encabezando la lista una mujer en 15 circunscripciones. En la candidatura por Madrid, Rajoy se acompaña de sus personas de confianza. Así la portavoz en el Congreso y persona de confianza, Soraya Sáenz de Santamaría va en segundo lugar de la lista y de Ana Mato, vicesecretaria general del PP como el número tres, mientras en el cuarto figura el alcalde de Madrid, Ruiz Gallardón.

En la nueva situación llega a acuerdos para presentación de candidaturas con diversos PANE:

#### *Partidos de Ámbito no Estatal (PANE)*

– Después de la ruptura en 2008 el PP se presenta de nuevo con UPN en Navarra. Los candidatos de UPN ocuparán los puestos 1 y 3 en la lista al Congreso y el PP el 2º, mientras el 1º y 2º para UPN y para el PP el 3º en las listas al Senado. Los diputados electos por UPN se integrarán ahora en el Grupo Mixto del Congreso, a diferencia de su integración en el Grupo Popular antes de la ruptura, al tiempo que UPN se compromete al apoyo favorable a Mariano Rajoy en su candidatura a Presidente y su apoyo a los presupuestos de los Gobiernos del PP. Ambos se comprometen a impulsar la reforma de la Constitución para derogar la disposición transitoria cuarta que deja abierta la posibilidad de una incorporación de Navarra al ámbito institucional vasco. Igualmente priorizan su mutuo interés en impedir a *Amaiur* la formación de un grupo parlamentario en el Congreso

– Paralelamente, a inicios de octubre 2011 se formaliza el acuerdo de coalición entre PP y PAR en Aragón (por tercera vez, después de 1982 y 1996). Las candidaturas conjuntas incluirán un aragonésista en las listas al Congreso en cada circunscripción electoral, pero no se precisa en qué puesto. Los diputados

electos se integrarán en los grupos parlamentarios populares con el objetivo de “sumar para hacer frente a la crisis” y de dar a Aragón “más peso político” en España. En ambas cámaras, los miembros del PAR se comprometen a mostrar su apoyo a Rajoy en el debate de investidura, así como a garantizar el respaldo a su acción de gobierno

– En parecidos términos el PP llega a un acuerdo de coalición con Extremadura Unida en Extremadura y el Centro Canario Nacionalista en Canarias.

A diferencia de la anterior, durante esta legislatura la estrategia del PP se ha dirigido a vincular la imagen de Zapatero y del PSOE con los efectos negativos de la crisis. Sobre la evidencia de la crisis y la elevadísima tasa de paro, el PP sitúa la responsabilidad sobre el Gobierno socialista por no haber hecho reformas a tiempo y no ser las adecuadas. “El problema no es España, es Zapatero” ha sido un eslogan central en las manifestaciones de los dirigentes del PP. Sitúa así la disyuntiva de la elección “entre seguir igual o cambiar para salir de esta situación”, utilizando el lema “Súmate al cambio” como reclamo básico que intentando generar al mismo tiempo un efecto arrastre a favor del ganador (*bandwagon*).

Propone unos objetivos y líneas de actuación generales: impulsar el empleo, educación de calidad, sostenibilidad de las prestaciones sociales, modernización de las administraciones públicas. Se muestra contrario a medidas de aumento de ingresos públicos por la vía de impuestos y propone la supresión del impuesto sobre el patrimonio por desfasado y poco rentable y propone establecer techos de gasto para ayuntamientos y CCAA, no creyendo necesaria una moratoria para la reducción del déficit. En esta vía considera más eficaz un plan de austeridad en las administraciones públicas y reducir el número de entes y organismos del sector público para asegurar una gestión más transparente y eficiente. Plantea la necesidad de una reforma laboral que simplifique los contratos y aporte flexibilidad al mercado evitando rigideces de los convenios colectivos. Pide el voto para una victoria amplia que muestre la solidez de su gobierno y dé un mensaje de tranquilidad a los “mercados”.

Si bien el tema autonómico no estuvo en el centro de su campaña sí fue un elemento “de fondo” en la misma. Propone racionalizar del Estado autonómico en sentido homogeneizador y cerrando definitivamente el proceso autonómico e impidiendo futuras ampliaciones del autogobierno mediante procesos de reforma estatutaria como el catalán.

Sobre estas bases desarrolla una campaña de perfil bajo, sin querer asumir riesgos con posicionamientos o medidas concretas en temas que le podrían situar en posiciones difíciles o podrían incentivar la movilización de la izquierda o dar argumentos al “miedo” a la victoria del PP.

### *Izquierda Unida*

IU cambia la imagen principal de sus candidatos. El 9 de septiembre el Consejo Político de IU nombró como candidato a Presidente del Gobierno a Cayo Lara, que se presentaba por primera vez. Nuevo también en lides parlamentarias, fue uno de los impulsores del sindicalismo agrario a través de la COAG y alcalde de Argamasilla de Alba desde 1987 a 1999. Sustituye así al anterior coordinador y candidato, Gaspar Llamazares, portavoz de la coalición durante 11 años. Tras los malos resultados de las elecciones de 2008 el candidato ahora presentado por el PCE, Cayo Lara, hasta entonces Coordinador General de IU en Castilla-La Mancha, fue nombrado nuevo Coordinador General en la IX Asamblea Federal de 2008.

Bajo la dirección de Lara IU adopta unas posiciones más críticas con el PSOE en comparación al período de Llamazares, considerando que el PSOE se ha situado en el ámbito del neoliberalismo cerca del PP. Diseña la estrategia de refundación de la izquierda en una “fuerza política más fuerte, anticapitalista, transformadora y republicana”, buscando la convergencia con organizaciones de izquierdas y ecologistas críticas con el PSOE.

En este marco se presenta: con *Batzarre* en Navarra formando *Izquierda-Ezkerra* como en las forales y municipales de 2011; con la Chunta Aragonesista (CHA) en Aragón, formando *CHA-IU*, La Izquierda de Aragón-La Izquierda Plural; con Socialistas Independientes de Extremadura (SIEX) formando *IU-Verdes-SIEX*; con Els Verds del País Valencià formando Esquerra Unida del País Valencià-Esquerra Verda, EUPV-EV. En el marco de la *Izquierda Plural* concurre en coalición con la Federación Los Verdes así como otros grupos ecologistas en Canarias (además de Canarias por la Izquierda en Las Palmas e Iniciativa por el Hierro en Tenerife), Madrid, Murcia (Senado) y Ceuta (con el Partido Democrático y Social). Por su parte en Cataluña Esquerra Unida i Alternativa – EUiA (integrada en IU) renueva la coalición con Iniciativa per Catalunya-Verds (ICV, partido independiente) y se presenta como ICV-EUiA con Joan Coscubiela, anterior Secretario General de Comisiones Obreras en Cataluña como principal candidato.

La división se produce en el País Vasco, entre los críticos que respaldan al anterior coordinador general, Javier Madrazo, apoyado por Llamazares, y los partidarios del actual coordinador, Mikel Arana, que cuenta con el apoyo de la dirección de IU y Cayo Lara.

Aborda la campaña con las encuestas anunciando una recuperación y centra su campaña en los temas sociales. Con un “¡Rebélate!” como lema básico, se presenta como la opción que defiende los intereses de los trabajadores frente a “la deriva liberal del PSOE” y propone más medios para combatir el fraude fiscal, impuesto sobre grandes fortunas, aumentar el impuesto sobre artículos de lujo, aumento del salario mínimo y de las pensiones mínimas, así como una moratoria de desahucio para personas en paro. Intenta así ampliar sus apoyos captando anteriores votantes socialistas desencantados así como también pide el voto de los “indignados” y al movimiento del 15-M, con los que coincide en diversos planteamientos.



### *Unión Progreso y Democracia*

La formación se presenta por segunda vez a unas elecciones generales encabezada por Rosa Díez, elegida candidata a la Presidencia del Gobierno y cabeza de lista por Madrid con el 95,8% de los votos frente a los otros cinco militantes que se presentaron a las primarias internas. Fundadora de UPyD en 2007 y diputada por Madrid desde 2008, tiene una larga trayectoria política en cargos de representación en el PSE (diputada foral por Vizcaya y en el Parlamento vasco) así como eurodiputada en 1999 y 2004 en las listas del PSOE.

UPyD se presenta como un partido nacional español que pretende conjugar liberalismo y socialdemocracia. Reclama así una reforma fiscal en la línea de incorporar un aumento de la tributación de las rentas del capital y de las grandes fortunas, así como planteamientos generales de impulso a políticas sociales.

Sin embargo, el aspecto más enfatizado durante su campaña es la reordenación territorial, situando el “adelgazamiento” de la Administración, especialmente en los niveles territoriales, como el primer eslabón para reducir el déficit público. En este sentido propone la supresión de las Diputaciones y limitar las competencias de las CCAA de manera que el Estado central tenga las competencias legislativas y las CCAA las de ejecución/gestión para así evitar la existencia de “barreras internas” y asegurar la igualdad de todos los españoles (pone como ejemplo la supresión del concierto vasco y del mejoramiento navarro). Se declara también favorable a eliminar de la Constitución española las referencias a las nacionalidades así como la protección como patrimonio cultural de las lenguas “regionales”, por considerar que son un factor de discriminación.

Reclama además la reforma de la Ley electoral a la que critica su falta de proporcionalidad.

### *Partidos de Ámbito no Estatal (PANE)*

– *Convergencia i Unió (CiU)* presenta de nuevo al líder de *Unió Democràtica*, Josep Antoni Duran i Lleida, como candidato a estos comicios. Sus expectativas son de notable mejora desde 2008 dados sus magníficos resultados en las autonómicas de 2010 y en las municipales de junio 2011. Se especula durante la campaña sobre la posibilidad o conveniencia de una participación de CiU en un hipotético gobierno de coalición con el PP, favorecido por el cambio radical en las relaciones entre ambos partidos en Cataluña donde el PP apoya al gobierno de CiU.

Sitúa el Pacto Fiscal (“en la línea del Concierto vasco”) como el eje de su planteamiento y como condición para poder desarrollar mejores políticas en Cataluña. En este sentido Duran i Lleida hace un llamamiento a votar “con el corazón, la cabeza y la cartera” planteando el voto a CiU como “necesario para que Cataluña se haga sentir y respetar en Madrid”. En términos de voto útil, y emulando el planteamiento del PSC en 2008, plantea el voto a CiU como la única manera de evitar desde Cataluña la mayoría absoluta del PP.

– *Esquerra Republicana de Catalunya (ERC)* presenta como principal candidato en esta ocasión a Alfred Bosch, escritor y profesor pero sin experiencia institucional previa. Después de su congreso y la renovación de la dirección ERC parece haber dejado más en segundo término sus postulados de orientación de izquierdas y se presenta con un perfil más centrado en la reivindicación nacional y la independencia. En dirección a este objetivo plantea como una reivindicación innegociable que la financiación de Cataluña en el marco del Estado Autonomo descansa en un Pacto Fiscal o acuerdo similar al Concierto económico vasco, entendido como vía para poder disponer de recursos para hacer frente a las necesidades sociales. Ofreció un acuerdo a los otros partidos independentistas *Solidaritat Catalana per la Independència* y *Reagrupament Independentista*, aceptándola este segundo partido significando al mismo tiempo la ruptura de ERC con la coalición que había mantenido para el Senado con PSC, ICV y EUiA.

– El *Euzko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco (EAJ-PNV)* presenta de nuevo a Josu Erkoreka como cabeza de lista por Vizcaya. Erkoreka ha ejercido de portavoz parlamentario de los nacionalistas vascos durante toda la legislatura 2004-08, con lo que se va consolidando como referente de la formación en el Congreso de los Diputados. La prioridad del PNV es, por un lado, culminar las transferencias pendientes, y por el otro asegurar un acuerdo con el Estado para el reconocimiento de la voluntad de la sociedad vasca, expresada mediante una consulta democrática que debería servir de base para definir un nuevo marco de relaciones entre el País Vasco y el estado español. Concorre ahora en solitario en las tres circunscripciones vascas mientras en Navarra forma parte de *Geroa Bai*.

– Después de los buenos resultados de *Bildu* en las elecciones forales y municipales de mayo la llamada *izquierda abertzale* concurre ahora bajo la candidatura *Amaiur*, formada por Bildu y Aralar. Pone el énfasis en el derecho a decidir del pueblo vasco. El acercamiento de los presos vinculados a ETA al País Vasco forma parte también de sus reivindicaciones principales.

– En Navarra el vasquismo articulado en torno a *Nafarroa Bai* se ha desintegrado al pasar EA y Aralar a integrarse en *Amaiur*, mientras *Batzarre* se coaliga con IU. Surge así *Geroa Bai*, integrada por el PNV así como grupos de independientes que se separaron de EA por su acercamiento a la llamada izquierda abertzale como *Zabaltzen* (liderada por Unxue Barkos, que repite como cabeza de lista) y otros menores.

– Coalición Canaria se presenta ahora en la candidatura *Coalición Canaria-Nueva Canarias, CC-NC-PNC*, en la que además de estas dos formaciones se incluye el Partido Nacionalista Canario.

– En Galicia el *Bloque Nacionalista Galego-BNG*, basa su programa en proponer una salida social a la crisis, la defensa de los sectores productivos gallegos y una mejora del autogobierno. Como principal candidato presenta a Francisco Jorquera, diputado en la anterior legislatura y nombrado candidato a la Presidencia de Galicia para las próximas elecciones de 2013.

– El *Partido Regionalista de Cantabria (PRC)* no se presentaba a unas

elecciones generales desde 1993. Presenta como candidato al ex-Presidente de la Comunidad, Miguel Ángel Revilla, que es también el Secretario General de la formación desde 1988. Propone impulsar la inversión pública, la lucha contra la corrupción, la reforma del Senado en sentido territorial y de la ley electoral en sentido proporcional

– En la Comunidad Valenciana la *Coalició Compromís* se presenta por primera vez a unas elecciones generales animada por sus buenos resultados en las autonómicas de mayo. Creada en 2010 está integrada por el *Bloc Nacionalista Valencià*, *Iniciativa del Poble Valencià* y *Els Verds - Esquerra Ecològica del País Valencià*. De orientación valencianista, de izquierdas y ecologista, llega también a un acuerdo para integrar a *Projecte Equo* (ecologista y partidario de la equidad social).

– Tras su éxito en las elecciones de mayo el *Foro Asturias Ciudadanos-FAC*, la escisión del PP liderada por Álvarez-Cascos, gobierna en minoría el Principado. Cara a las elecciones generales, además de en Asturias presenta también candidatura en Madrid esperando recoger el voto de seguidores de Cascos en la CAM.

– Habiendo obtenido un buen resultado en las elecciones de mayo, en Baleares se mantiene la candidatura de orientación nacionalista, de izquierdas y ecologista *PSM-Iniciativa-Entesa-Equo*, formada por *PSM-Entesa Nacionalista* (nacionalista y progresista), *Entesa per Mallorca* (escisión del PSM), *Iniciativa Verds* (de ámbito balear; de izquierdas y ecologista) y *Els Verds de Menorca* (integrados en la Confederación de Los Verdes, estatal)

Debe señalarse también que las medidas restrictivas para la presentación de candidaturas tras la reforma de la Ley Electoral<sup>6</sup> ha tenido el efecto reductor que pretendían: se han presentado 72 formaciones políticas (20 menos que en 2008) presentado 593 candidaturas al Congreso y 597 al Senado frente a las 1.111 y 1220, respectivamente, que se presentaron en 2008.

En conjunto, y a pesar de la noticiosa ausencia de atentados, la campaña se ha desarrollado en un clima de excepcionalidad, con la situación política y social dominada y sometida por los efectos de las tormentas financieras. La propia campaña ha dado la sensación de quedar en un segundo plano sofocada además por la poca capacidad de reacción y de maniobra de las instituciones políticas en España y Europa.

---

6. Para evitar prácticas fraudulentas o reñidas con la seriedad del proceso electoral, la reforma de la LOREG (LO 2/2011 de 28 de Enero) establece que todos los partidos políticos sin representación en las Cortes Generales para poder presentar candidaturas y concurrir a las elecciones, debían recoger y presentar avales equivalentes al 0,1% del censo de cada circunscripción. La reforma incorpora también medidas dirigidas a evitar la intervención partidista a través de actos institucionales y a la reducción de gastos, entre otros aspectos.

## Los resultados

Las elecciones del 20 de noviembre fueron unas elecciones de cambio. Sumidos en la crisis económica, los electores dieron al PSOE, el partido en el gobierno saliente, sus peores resultados desde el inicio de la democracia, devolvieron al gobierno, con una holgada mayoría absoluta, al PP, después de casi ocho años en la oposición, e incrementaron notablemente el apoyo a terceros partidos. Al contrario que anteriores elecciones de cambio los comicios de 2011 presentan una tasa baja de participación.

**Tabla-1**  
**Elecciones generales 2011: resultados principales opciones**

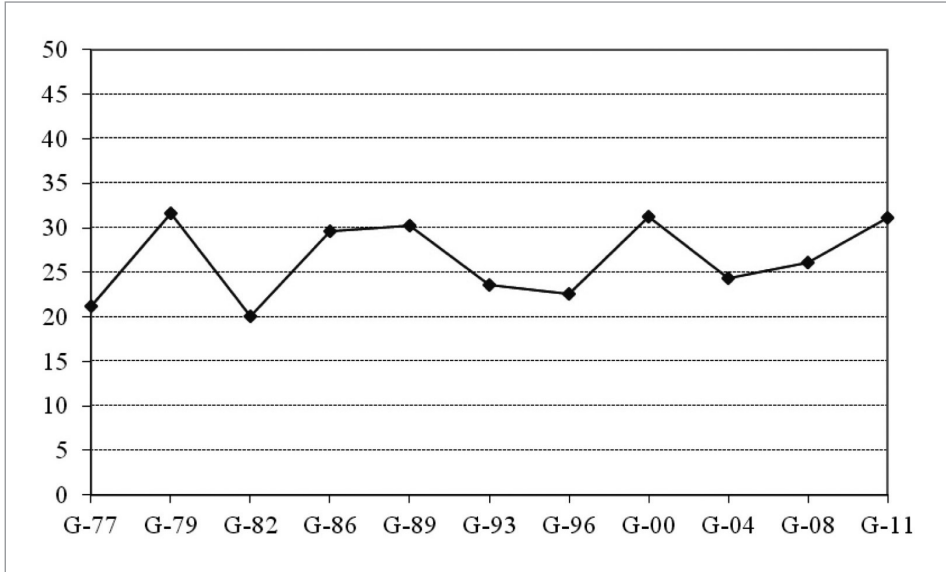
	2011	<i>Dif. 2011-2008</i>
Participación (%)	68,9	- 4,9
Abstención	31,1	
	% s/votantes	
PP	44,1	+ 4,4
PSOE	28,4	- 15,2
IU	6,8	+ 3,0
UPD	4,6	+ 3,4
PANE	11,0	+ 2,5

*Fuente:* Elaboración propia sobre datos de la Junta Electoral Central (BOE 297, 10-diciembre-2011)

### *La participación/abstención*

El nivel de participación ha sido del 68,9%, con una abstención del 31,1%. Significa una participación 5 puntos menor que en 2004 y coloca la participación en estas elecciones generales del 2011 entre las de menor participación desde el restablecimiento de la democracia en España. Además, por primera vez se da este bajo nivel de participación en unas elecciones con expectativa de cambio. El clima de depresión en la opinión pública ante los efectos de la crisis y la incapacidad/imposibilidad de hacerle frente por parte de los actores políticos, la falta de una oferta electoral clara o la desconfianza en la misma, parecen los principales factores de la desmovilización. De todas maneras el bajo nivel de competitividad por la prevista amplia victoria del PP y la campaña electoral de perfil bajo dirigida a no crear oposición y movilización en contra que desarrolla el PP, pueden asimismo haber contribuido.

Gráfico-2  
España: abstención Elecciones Generales 1977-2011



El incremento de la abstención es general en todas las CCAA con la notable excepción de Euskadi donde la abstención se reduce en 3 puntos. Esta Comunidad Autónoma presenta una dinámica propia porque en estas elecciones se permite la participación de la candidatura Amaiur, que cubre el espacio político de la ilegalizada Batasuna, como Bildu en las forales y locales de mayo. En las anteriores elecciones este espacio del independentismo vasco se había abstenido en masa dada la prohibición de concurrir en las elecciones de todas las propuestas electorales afines. El efecto de Amaiur se nota también, aunque menos, en Navarra donde también se presenta para cubrir ese vacío.

En el resto de CCAA se produce un incremento generalizado de la abstención que es también muy homogéneo en todas ellas aumentando entre 4,5-6,5 puntos en todas excepto el mayor incremento en Galicia (8,3). Esta homogeneidad indica la influencia predominante de los factores de ámbito general.

Dentro de esta homogeneidad las CCAA tradicionalmente más abstencionistas tienden a ser las comunidades donde la abstención aumenta más. Así Canarias, Illes Balears y Galicia experimentan mayores aumentos de la abstención que las consolidan como las más abstencionistas, con niveles de abstención alrededor del 40%. Cabe destacar el incremento de la abstención en Galicia, del 8,3%, el mayor todas las CCAA. Asturias, con un incremento del 6,7% y Catalunya, con un incremento del 5,1% que se añade al importante incremento que había sufrido hace tres años se ponen justo detrás con un nivel de abstención del 35%.

**Tabla-2. Abstención en las CCAA**  
**% Elecciones Generales 2011 y Diferencia 2011-2008**

	2011	<i>Dif. 2011-2008</i>
Castilla-La Mancha	24,2	4,3
Valenciana, Com.	25,8	4,7
Murcia	25,9	5,5
Extremadura	26,1	4,6
Madrid	26,7	5,8
Rioja, La	27,2	6,5
Cantabria	28,4	4,8
Castilla y León	28,7	6,4
Aragón	29,0	4,9
Navarra	31,1	3,1
Andalucía	31,1	3,9
Euskadi	32,7	- 3,3
Catalunya	34,8	5,1
Asturias	35,4	6,7
Galicia	37,8	8,3
Balears, Illes	39,0	6,6
Canarias	40,4	6,3
<b>ESPAÑA</b>	<b>31,1</b>	<b>4,9</b>

En conjunto estos movimientos no alteran la geografía autonómica de la abstención manteniéndose Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Murcia, Extremadura, Madrid y La Rioja, seguidas de Cantabria, Castilla y León y Aragón como las CCAA más participativas, mientras Cataluña, Asturias, Galicia Baleares y Canarias son las más abstencionistas. Sin embargo como consecuencia de estos movimientos en 2011 esta estructura presenta un perfil más polarizado que anteriormente, habiendo aumentado la diferencia entre CCAA participativas y abstencionistas.

En conjunto la homogeneidad de las variaciones indica la influencia predominante de los factores de ámbito general. El clima de depresión en la opinión pública ante los efectos de la crisis y la incapacidad/imposibilidad de hacerle frente por parte de los actores políticos, la falta de una oferta electoral clara o la desconfianza en la misma, parecen los principales factores de la desmovilización. En sentido contrario, la expectativa de cambio de la elección contiene incentivos a la movilización, especialmente a favor del PP. Del juego de ambos factores, que no estaban presentes en las elecciones de 2008, resulta un incremento de la abstención indicando la mayor influencia de los factores depresivos de la participación.

*La orientación del voto*

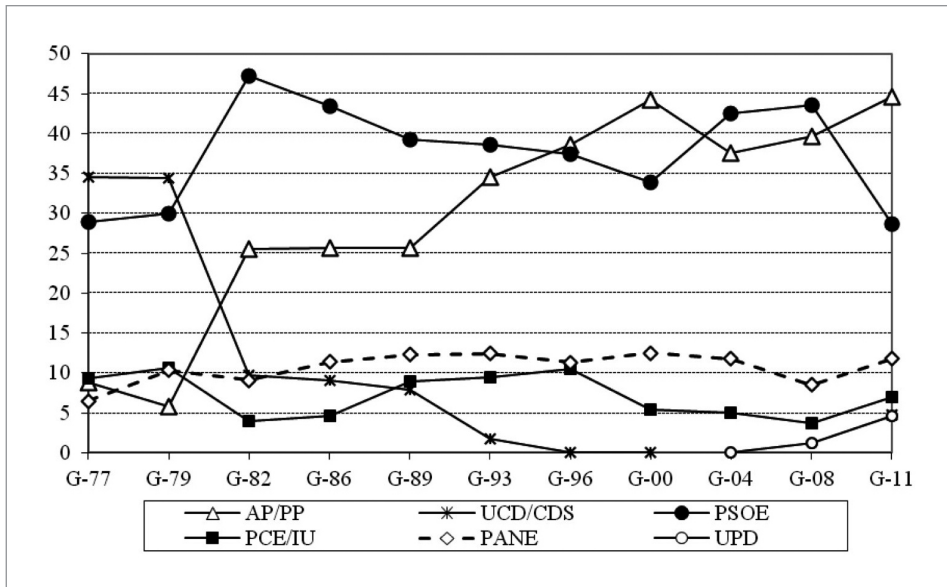
Once años después el PP vuelve a ser el partido más votado en unas elecciones generales. Obtiene 10,8 millones de votos (44,1% de los emitidos) 400.000 más que en 2008 (+4,5 puntos %) a pesar del aumento de la abstención (si bien el censo electoral había aumentado a su vez en 700.000 electores). Queda así a tan solo una décima de su mejor resultado histórico, en las generales del 2000.

Partido con la responsabilidad de gobierno en la crítica situación económica durante la legislatura, el PSOE sufre un fuerte revés y pierde 4,3 millones de los 11,3 millones de votos que había obtenido en el año 2008. Pasa así del 43,6 al 28,4% de los votos emitidos, su porcentaje más bajo desde la reinstauración de la democracia en España.

Detrás de los dos grandes partidos se produce un importante aumento del voto a terceros partidos. Como tercera fuerza electoral se mantiene IU, que obtiene el apoyo de casi 1,7 millones de electores (6,8% del voto emitido), es decir, consigue 700.000 nuevos votos con respecto a 2008 (+ 3 puntos %). IU consigue así revertir la tendencia a la baja y hacia la marginalidad de comicios recientes. El cuarto partido en número de votos es la joven UPyD, que obtiene el apoyo de 1,1 millones de votantes (4,6%), ganando 800.000 nuevos apoyos, es decir, casi multiplica por cuatro sus votos de 2008.

Gráfico-3

Elecciones generales 1977-2011: % voto principales opciones



Los Partidos de Ámbito No Estatal (PANE) también ven reforzado en general su apoyo. *CiU* es el último partido que logra superar el millón de votos, tras añadir 235.000 votos a los obtenidos en el 2008 y derrotar al PSC por primera vez en unas elecciones generales en Catalunya. La coalición *Amaiur* se convierte con 335.000 votos en la sexta fuerza más votada, justo por delante del *PNV*, con 324.000 (+18.000). Les siguen tres partidos que experimentan pérdidas significativas de votos, *ERC* con 256.000 (-42.000), *BNG* con 183.000 (-29.000), *CC* con 143.000 (-31.000). Por su parte dos nuevas candidaturas consiguen también representación en el Congreso, la coalición de la izquierda valencianista *Compromís* con 125.000 y el *Foro Asturias* de Álvarez-Cascos con 100.000, mientras *Geroa Bai*, a pesar de perder 20.000 votos respecto a la más amplia coalición que era *Nafarroa Bai* obtiene el apoyo de 42.000 votantes que le bastan para entrar en el Congreso con un diputado.

Quedan fuera del Congreso nuevos partidos como *Equo* y *Escaños en Blanco* que consiguieron 200.000 y 100.000 votos respectivamente así como el antitaurino *PACMA*, que con sus 100.000 votos dobló sus anteriores resultados.

En el plano de los comportamientos individuales los únicos datos de que disponemos corresponden a estudios preelectorales. En relación al voto, pues, las respuestas que obtenemos son intenciones y no el recuerdo de un comportamiento ya realizado. Además, al problema crónico de subrepresentación de la abstención en las encuestas, se añade un considerable volumen de no decididos. Teniendo ello en cuenta, y dado que estamos en una elección general de baja movilización, no parece una interpretación abusiva suponer que la mayor parte de los indecisos o los que “no saben/no contestan” optaron finalmente por no votar. Por otra parte, la similitud de la intención en todas las encuestas preelectorales, su estabilidad durante toda la fase de precampaña y su gran coincidencia con los resultados reales, son indicativos de que los cambios entre la intención recogida en la encuesta preelectoral y la decisión final de voto no fueron muy importantes. Todo ello ofrece una base razonable para pensar que los datos de la encuesta preelectoral son muy indicativos de los movimientos reales del voto.



**Tabla-3**  
**Voto en 2011 según voto en 2008 (% fila)**

	Voto 2011								Total	N
	PP	PSOE	IU	UPD	CiU	Otros	Abs.*	Ns/Nc		
<i>Voto 2008</i>										
PP	86,0	0,6	0,2	1,5	0,1	1,3	2,2	9,5	100	3905
PSOE	13,4	45,0	4,8	2,1	1,1	8,8	6,7	21,5	100	5701
IU/ICV	4,3	4,1	59,0	1,4	1,0	(...)	5,6	(...)	100	597
CiU	11,0	4,4	0,8	0,1	61,0	(...)	4,5	(...)	100	303
Absten.	20,0	10,0	2,6	1,1	0,9	(...)	48,0	18,0	100	2411
No edad	31,0	19,0	4,3	2,0	2,3	(...)	13,3	19,4	100	785
(...)										(...)
<b>Total</b>	<b>31,0</b>	<b>18,0</b>	<b>4,5</b>	<b>2,3</b>	<b>1,9</b>	<b>(...)</b>	<b>9,5</b>	<b>(23,8)</b>	<b>100</b>	<b>17235</b>

Fuente: Estudio CIS 2915 (Preelectoral 2011)

\*Abs. se refiere a los encuestados que probablemente o con toda seguridad no irán a votar

Los datos de la encuesta preelectoral indican claramente que el electorado del PSOE en 2008 es el que muestra más perplejidad e indecisión ante la decisión electoral de 2011, siendo el PSOE el partido que aparece con menor capacidad de retención de su electorado de 2008. Así, las pérdidas del PSOE son el “origen” de casi todos los movimientos de voto mínimamente significativos en estas elecciones.

Por otra parte, y en el marco de las consideraciones sobre el carácter preelectoral de la encuesta realizadas anteriormente, todo parece indicar que efectivamente muchos de los votos perdidos por el PSOE, aproximadamente la mitad de ellos, se fueron a la abstención, mientras los demás tomaron direcciones diversas. El PP sería el más beneficiado, recibiendo 1 de cada 5 votos que pierde el PSOE (aunque también pierde algo más del 10% de sus votos en 2008, votos hacia la abstención y, menos, hacia otros partidos). Igualmente el crecimiento de IU y de UPyD se basa principalmente en transferencias de electorado socialista en 2008, al igual que el crecimiento del voto en blanco y otras pequeñas opciones.

El PP, por su parte presenta una muy elevada tasa de retención del propio electorado en 2008 al tiempo que atrae también a votantes de otras opciones en 2008, además del PSOE. Así en el marco de un espacio electoral de solapamiento entre CiU y PP, electores que en 2008 dieron el voto a CiU optan ahora por el PP para reforzar su expectativa de victoria. Igualmente, la expectativa de victoria del PP impulsa ahora a la movilización a electores cercanos a éste que no encontraron similar incentivo en 2008.

En conjunto pude decirse finalmente que el crecimiento de la abstención ha estado muy relacionado con el cambio en la correlación de fuerzas, sobre la base del diferente juego partidista de los incentivos a la movilización. Así la expecta-

tiva de cambio es un factor de arrastre a la movilización entre los electores favorables al PP, mientras el clima de crisis y la perplejidad y decepción que originan las políticas implementadas por el PSOE actúan principalmente como factores depresores de la participación, y muy especialmente entre su electorado, si bien otros decepcionados optan por dar su voto a otra opción.

### *Aspectos territoriales*

Por primera vez en la historia democrática española el PSOE no consigue ganar en ninguna Comunidad Autónoma. El PP gana en todas las CCAA excepto en Catalunya, donde gana CiU, y en Euskadi, donde gana el PNV. Es la primera vez que el PP consigue ser la fuerza más votada en Andalucía.

El PP consigue incrementar su porcentaje de voto en todas las CCAA excepto en Asturias, Euskadi y Navarra. Todos ellos son casos particulares. La ya comentada irrupción de Amaiur explica que el porcentaje de voto del resto de partidos de Euskadi y Navarra baje. También se da una situación particular en Asturias, donde sus problemas internos llevaron a una escisión, liderada, por el antiguo ministro del PP Francisco Álvarez-Cascos, que consigue arrebatarse una parte importante del voto del PP.

Aparte de estos retrocesos el PP obtiene los incrementos más bajos en su porcentaje de voto (1-2 puntos) en CCAA donde había obtenido grandes resultados en las elecciones de 2008, como Madrid, la Comunidad Valenciana, Cantabria y Murcia. Por el contrario consigue sus incrementos más notables (9-12 puntos) en Canarias, en Aragón (mediante su coalición con el PAR) y Extremadura (coaligado con EU), las tres comunidades, aparte de Catalunya, Euskadi, Navarra y Asturias, donde había obtenido sus peores resultados en 2008. El PP obtiene así un elevado apoyo electoral en la gran mayoría de CCAA con un nivel muy homogéneo entre ellas (alrededor del 50-55% de los votos), mientras mantiene su tradicional debilidad en el País Vasco y Cataluña (17-20%).

**Tabla-4**  
**Generales 2011. Resultados principales opciones en las CCAA**  
(% s/votantes)

GEN 2011	PP	PSOE	IU	UPD	PANE
Andalucía	<b>45,1</b>	36,2	8,2	4,7	
Catalunya	20,4	26,2	8,0	1,1	<b>28,9-CiU</b> 7,0-ERC
Galicia	<b>51,7</b>	27,4	4,1	1,2	11,0-BNG
Euskadi	17,6	21,3	3,7	1,8	<b>27,1-PNV</b> 23,9-Ama
Aragón	<b>46,7</b>	31,0	10,4	5,7	
Asturias	<b>35,1</b>	29,1	13,1	3,9	14,6-FAC
Balears, Illes	<b>48,9</b>	28,4	4,9	4,1	7,1-PSM

GEN 2011	PP	PSOE	IU	UPD	PANE	
Canarias	47,2	24,4	4,2	2,6	15,2-CC	
Cantabria	51,6	24,9	3,6	3,6		
Castilla y León	54,6	28,8	5,6	6,0		
Castilla-La Mancha	55,0	30,0	5,7	4,9		
Extremadura	50,5	36,7	5,6	3,4		
Madrid	50,4	25,8	8,0	10,2		
Murcia	63,6	20,8	5,6	6,2		
Navarra	37,6	21,7	5,4	2,0	14,6-Ama	12,6-GeB
Rioja,La	53,8	30,6	4,5	5,9		
Valenciana, Com.	52,7	26,4	6,4	5,5	4,8-Com	
ESPAÑA	44,1	28,4	6,8	4,6	Total PANE 11,0	

**Tabla-5**  
Diferencias entre porcentajes de voto en 2011 y 2008

GEN 2011-08	PP	PSOE	IU	UPD	PANE	
Andalucía	7,1	-15,4	3,1	3,8		
Catalunya	4,1	-18,9	3,1	0,9	1,1-CiU	-,8-ERC
Galicia	8,2	-13,0	2,7	0,7	-0,4-BNG	
Euskadi	-0,7	-16,5	-0,7	0,9	0,3-PNV	19,5-Ama
Aragón	9,9	-15,1	7,6	4,6	-5,2-PAR	-5,0-ChA
Asturias	-6,2	-17,5	6,0	2,6	14,6-FAC	
Balears, Illes	5,3	-15,4	2,1	3,4	1,7-PSM	
Canarias	12,4	-14,9	3,0	2,2	-2,2-CC	
Cantabria	2,0	-18,4	1,3	2,2		
Castilla y León	5,0	-13,7	3,1	4,5		
Castilla- La Mancha	6,0	-14,2	2,8	3,8		
Extremadura	9,0	-15,2	2,7	2,6		
Madrid	1,5	-13,7	3,4	6,5		
Murcia	2,8	-11,7	2,7	5,3		
Navarra	-1,4	-12,8	2,2	1,2	14,6-Ama	-5,7-GeB
Rioja,La	4,6	-12,7	2,6	4,6		
Valenciana, Com.	1,5	-14,3	3,7	4,8		

La debacle electoral del PSOE es mucho más homogénea. En todas las CCAA pierde más de un 10%, desde el 11,7% que pierde en Murcia al 18,9%

que pierde en Catalunya. Donde más apoyos pierde es en CCAA donde hasta muy recientemente estuvo en el Gobierno autonómico, como Catalunya, Cantabria o Asturias. En estas Comunidades Autónomas puede ser donde la frustración de los votantes con la situación económica se haya focalizado más claramente en el PSOE.

Respecto al resto de partidos cabe destacar que el fuerte incremento del voto a IU en Aragón, donde consiguió pactar con la histórica Chunta Aragonesista, y en Asturias, donde el PSOE sufrió particularmente en estas elecciones. La propuesta de redemocratización y recentralización de España de UPyD consiguió sus mayores apoyos en Madrid, donde ya había obtenido sus mejores resultados en 2008, seguida de Murcia, la Comunidad Valenciana, Aragón y La Rioja.

## El nivel institucional

### *Congreso de los Diputados*

Los resultados de las elecciones del 20 de noviembre provocan un vuelco en la representación de los dos grandes partidos y un incremento de la representación de los partidos más pequeños en la cámara. El nuevo Congreso refleja así una paradoja en la que conviven un aumento de la pluralidad de partidos y una situación de partido dominante.

El PP disfruta por segunda vez en su historia de una mayoría absoluta cómoda que le permite gobernar en solitario. Añade 32 diputados a los que tenía para llegar a 186 que convierten a su grupo parlamentario en el segundo más grande que ha habido en la Cámara tras el grupo socialista con 202 diputados que surgió de las elecciones de 1982.

**Tabla-6. Congreso de los Diputados**  
Escaños 2011 (*y variación respecto 2008*)

	Escaños 2011	Variación 2011-2008
PP	186	+ 32
PSOE	110	- 59
CiU	16	+ 6
IU	11	+ 9
Amaiur	7	+ 7
UPyD	5	+ 4
PNV	5	- 1
ERC	3	=
BNG	2	=
CC	2	=
Compromís	1	+ 1

	Escaños 2011	Variación 2011-2008
Foro Asturias	1	+ 1
Geroa Bai	1	=
	350	

Al perder 59 diputados, el PSOE sufre su mayor descenso de escaños, perdiendo la mayoría simple de la que disfrutaba y se queda con 110 diputados lo que supone el grupo parlamentario más pequeño que ha tenido en la democracia actual.

Los terceros partidos de ámbito estatal han incrementado notablemente su representación. IU ha pasado de 2 a 11 diputados y UPyD de 1 a 5, obteniendo los dos sendos nuevos grupos parlamentarios. Sin embargo, al contrario de los que sucede con los dos grandes partidos, su porcentaje de escaños (3,1% y 1,4%, respectivamente) es aún muy inferior al peso de los apoyos electorales recogidos (6,8% y 4,6%) como consecuencia de los efectos de desigualdad del valor del voto y la distorsión de la representación que introduce el sistema electoral.

Entre los PANE, la opción con mayor número de escaños es *CiU* que ha incrementado sustancialmente su representación, pasando de 10 a 16 diputados. La segunda es *Amaiur* que en su primera comparecencia obtiene 7 escaños, si bien no se ha beneficiado de la interpretación laxa del reglamento que se suele hacer con partidos pequeños que logran obtener cinco o más diputados. También la *Coalició Compromís* y el *Foro Asturias* han conseguido entrar como novedades en el Parlamento, con un diputado cada una. El PNV, por el contrario ha visto como la competencia con *Amaiur* le restaba un diputado, quedándose con cinco. El resto de partidos ERC (3), BNG (2), CC (2), y Geroa Bai (sucesora de Nafarroa Bai) mantienen su representación.

En conjunto esta es la legislatura con un mayor número de grupos parlamentarios. Sin embargo la mayor pluralidad del Congreso no se traduce en una mayor necesidad aritmética de pactos entre diversos partidos para dar estabilidad al Gobierno. Al contrario, si bien antes el PSOE necesitaba apoyos de otros grupos para gobernar, el PP dispone ahora de una holgada mayoría absoluta y no necesita el apoyo de otros partidos.

Como Presidente del Congreso se elige a Jesús Posada, con larga trayectoria política, habiendo estado al frente la Junta de Castilla y León, donde sustituye a Aznar, entre 1989 y 1991, de diversos Ministerios entre 1999 y 2002, y elegido diputado ininterrumpidamente por Soria desde 1993. La Mesa se completa con dos vicepresidencias (1º y 3º) para el PP, una (2ª) para el PSOE y otra (4ª) para *CiU*. Esta distribución es criticada por IU que reivindica un puesto como tercera fuerza más votada.

El Congreso de los Diputados tendrá 124 mujeres y 236 hombres, es decir, un 35%, de mujeres que parece contravenir el espíritu de la Ley de Igualdad tendente a la paridad. El PP se mantiene en la media y cuenta con 66 diputadas

de sus 186 escaños totales. Un poco por encima en porcentaje se sitúa el PSOE, con un 38% de mujeres (42 en total) de diputadas en su Grupo.

### *El Senado*

La holgada mayoría del PP en el Congreso se vuelve todavía más holgada en el Senado. Esto se produce por la tendencia mayoritaria más acusada del sistema electoral para la elección de los senadores y la naturaleza territorial de la representación del Senado que tradicionalmente favorece al PP. La elecciones del 2011 refuerzan la mayoría del PP en esta Cámara y dan entrada a Amaiur que se une a la entrada por designación autonómica del Foro Asturias.

**Tabla-7**  
**Configuración del Senado a partir de mayo 2011**  
**(Nº de Senadores)**

	Elegidos 2011 ( <i>Difer. 11-08</i> )	Designados por CCAA 2008-11	TOTAL
PP*	136 (+ 35)	30 (+ 7)	166
PSOE	48 (- 40)	18 (- 3)	66
CiU	9 (+ 5)	4 (+ 1)	13
EPP**	7 (- 5)	3 (- 1)	10
PNV	4 (+ 2)	1 (- 1)	5
Amaiur	3 (+ 3)	0 (=)	3
CC	1 (=)	1 (=)	2
Foro Asturias	0 (=)	1 (+ 1)	1
<b>TOTAL</b>	<b>208</b>	<b>58</b>	<b>266</b>

\* Incluye partidos coaligados PAR y UPN

\*\* Entesa pel Progrés de Catalunya: PSC-ICV/EUiA

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Senado ([www.senado.es](http://www.senado.es))

Dada la poca relevancia del Senado en la investidura y el mantenimiento del Gobierno estos resultados no dejan de ser anecdóticos para la dirección del Gobierno pero la mayoría absoluta de la que ahora disfruta el PP agiliza su acción de Gobierno y los nuevos miembros tienen un nuevo foro en el que expresar su voz.

El candidato del PP, Pío García-Escudero nuevo Presidente del Senado. También con una con larga trayectoria política ha sido el portavoz del PP en el Senado en las dos últimas legislaturas (entre 2000 y 2011). Anteriormente había sido Presidente del PP en Madrid entre 1993 y 2004, además de diputado en la

Asamblea de Madrid entre 1991 y 2003. Está en el Senado desde 1995 en que fue designado Senador por la Asamblea de Madrid y renovado posteriormente hasta que en las elecciones generales de 2004 obtiene, por elección, el escaño de Senador por Madrid. La Mesa del Senado la compondrán además 4 miembros del PP, 2 del PSOE y 1 de CiU.

### *El nivel local y autonómico*

Los resultados de las elecciones autonómicas y locales dejaron en manos del PP un enorme poder político en el nivel autonómico y local.<sup>7</sup>

El PP gobierna en 11 CCAA, dando además apoyo al Gobierno del PSE en el País Vasco y al de CiU en Cataluña. Además en las encuestas aparece como favorito para alcanzar el Gobierno por primera vez en Andalucía en las elecciones de marzo 2012.

A nivel local gobierna en 25 de las 38 Diputaciones provinciales, en 34 capitales de provincia y en algo más de la mitad de los municipios con más de 20.000 habitantes.

La amplia victoria electoral y la mayoría absoluta parlamentaria obtenida en las elecciones generales le otorga también el gobierno en el nivel central. En conjunto el PP reúne el volumen de resortes de poder político más importante que un Partido ha detentado en nuestra democracia. Un gran éxito y una enorme responsabilidad.

## **Las elecciones y el proceso político**

A través de las elecciones los ciudadanos han otorgado al PP el poder institucional para afrontar el período económicamente más crítico de la democracia. Decepcionados unos con un PSOE que impulsó políticas de ajuste que habían castigado a su propio electorado. Esperanzados otros con un PP en la expectativa de unas políticas liberales en lo económico-social, en sintonía genérica con la moral católica en lo cívico-moral, y con planteamiento uniformador en lo autonómico.

La amplia victoria electoral consolida el liderazgo de Rajoy en el PP. La configuración del gobierno ha respondido a esta pauta, incorporando a las personas de su máxima confianza. Todo indica que el Congreso del partido a celebrar en febrero debe certificar esta situación a nivel interno. Pero más allá del partido como tal, el PP representa una coalición de intereses económicos, mediáticos, religiosos, sociales, y orientaciones políticas que Rajoy intentara mantener aunque no parezca el candidato/a ideal para alguno de ellos. Ello puede producir algunas tensiones a lo largo de la legislatura pero no se observan elementos que

---

7. Para mayor detalle ver el capítulo: "Las elecciones autonómicas de Mayo de 2011. Un estudio general", así como los estudios para cada Comunidad Autónoma, en este mismo volumen: *Informe Comunidades Autónomas 2011*

parezca que puedan tener capacidad, en previsión de normalidad, para inestabilidad el partido o el Gobierno. En todo caso la capacidad desestabilizadora puede provenir de un empeoramiento de la situación económica que agudice los conflictos en la sociedad y sitúe nuevos retos “de Estado.”

Tras la fuerte derrota electoral, el PSOE debe proceder a la recomposición post-Zapatero y a un proceso de cambio. Al mismo tiempo la disputa incontestada del liderazgo interno entre dos personas –Alfredo Pérez-Rubalcaba y Carme Chacón– que han participado en los gobiernos de Zapatero indica una orientación general hacia una continuidad básica. No se cuestiona el modelo de fondo pero sí algunos aspectos. Una combinación de cambio y continuidad que ambos candidatos presentaron en formas diferentes. La victoria de Rubalcaba en el Congreso de febrero 2012 en Sevilla que resulta elegido nuevo Secretario General del PSOE por muy escasos votos parece indicar que, ante una época de turbulencias, ha acabado pesando algo más la dimensión de seguridad derivada de la mayor experiencia y más larga trayectoria política de Rubalcaba que el factor recambio generacional

– IU, ICV-EUiA y Chunta Aragonesista formarán grupo parlamentario con el añadido en la denominación de “La Izquierda Plural.” En la dirección del grupo estarán las tres formaciones que tendrán asimismo voz en los grandes debates parlamentarios de forma proporcionada a su representación. Por su parte ICV gestionará la posición política del grupo en temas relacionados con Catalunya i la Chunta en los de Aragón. En competencia con el PSOE por un espacio electoral común, la mayor representación conseguida en estas elecciones les otorga mayor capacidad de intervención institucional y de proyección política sobre las que intentar consolidar su mejora.

En definitiva se configura un escenario de estabilidad institucional que sólo podría ser alterada por fuertes divisiones internas en el PP, todo lo contrario de lo que muestra su actual situación interna.

– Este escenario, sin embargo, no implica obviamente ausencia de problemas. Gobierno y oposición, el conjunto de las fuerzas políticas, tienen planteados retos trascendentales, con potencial conflictivo y desestabilizadores, y de diversa naturaleza:

– Hacer frente a una situación económica de ámbito internacional y cuya dinámica está impulsada por movimientos de los mercados financieros y por las consecuencias de la globalización de la economía y los mercados. A nadie escapa que la búsqueda de soluciones efectivas a estos retos sólo puede hacerse mediante la coordinación supranacional y en primer lugar en el seno de la UE. En este sentido el Gobierno deberá liderar el esfuerzo de todas las fuerzas políticas para contribuir desde España a un diseño de gobernanza supranacional que tenga instrumentos para enfrentarse a movimientos especulativos. Pero además, las presiones y movimientos especulativos de los mercados financieros sobre la deuda española, las consecuencias de la crisis sobre la sociedad española y la recolocación de la economía española en una economía globalizada, configuran tres ejes adicionales para el conflicto y el consenso en el desarrollo del proceso político.



– Los resultados de estas elecciones generales junto a los de las autonómicas y locales de mayo y de las autonómicas de Cataluña en noviembre 2010, dejan un panorama complejo de mayor polarización respecto a las expectativas relacionadas con el Estado autonómico.

Por un lado el planteamiento de homogenización y recentralización del PP paralelo a una evolución de la opinión pública en un sentido de limitar la descentralización, que tiene importantes apoyos en una buena parte de las CCAA. También UPyD se sitúa claramente en esta dirección. Por otro lado la existencia en Cataluña y el País Vasco de un muy amplio apoyo social a un mayor grado de autonomía y reconocimiento, con importantes sectores partidarios de soluciones soberanistas e incluso independentistas. Estamos pues ante corrientes de evolución totalmente contrapuestas que definen la situación de mayor polarización que ha existido hasta ahora en relación a la evolución del Estado Autonómico, muy difícil de gestionar. El apoyo del PP al PSE en el Gobierno del País Vasco así como el apoyo del PP a CiU en Cataluña definen líneas cruzadas que pueden actuar de amortiguador temporalmente. La crítica situación económica puede dejar en segundo plano este tema temporalmente, pero la diferenciación de caminos puede ir agrandándose también como consecuencia de la crisis generando situaciones potencialmente muy conflictivas.

– El proceso reciente ha puesto de manifiesto el creciente descontento que se ha ido acumulando en amplios sectores de la sociedad ante un determinado modo de concebir el ejercicio de la política y de la comunicación de la misma con la sociedad. Se deteriora así el ámbito de lo público y la sociedad pierde capacidad de gobernarse a sí misma y es más débil ante intereses “particulares”. Más allá del incremento de la abstención, de la mala valoración de los políticos, los partidos y las instituciones, la pasada legislatura ha mostrado de manera cruel los efectos de las presiones de los mercados financieros, la actuación de las agencias de *rating* como máximas evaluadoras de la acción de los Gobiernos y la “imposición” de dirigentes fuera de la lógica parlamentaria y democrática. Situación que no se ha vivido nunca antes en la experiencia democrática española (ni europea). Estos elementos no parece que vayan a desaparecer de la escena política y social cara a la próxima legislatura condicionando la acción de Gobierno y oposición. Las fuerzas políticas en su conjunto deberán gestionar estas situaciones, teniendo ante sí una ingente labor de regeneración democrática, de la Política.

### España: Resultados de las Elecciones Generales del 2011

Censo	35.779.491			
	CONGRESO		SENADO	
Participación	24.666.392			
Candidaturas	Votos	% s/votantes	Diputados	Senadores (elección)
Partido Popular	10.866.566	44,1	186	136
Partido Socialista Obrero Español	7.003.511	28,4	110	48
Izquierda Unida- Izquierda Plural	1.685.991	6,8	11	
Unión por el Progreso y la Democracia	1.143.225	4,6	5	
Convergència i Unió	1.015.691	4,1	16	9
Esquerra Republicana de Catalunya	244.854	1,0	3	
Partido Nacionalista Vasco	324.317	1,3	5	4
Amaiur	334.498	1,4	7	3
Bloque Nacionalista Galego	184.037	0,7	2	
Coalición Canaria	143.881	0,6	2	1
Compromís-Q	125.306	0,5		
Foro de Ciudadanos-FAC	99.473	0,4		
Geroa Bai	42.415	0,2		
				EPC (*) 7
Diversos PANE	180.819	0,7		
Ecologistas	185.624	0,8		
Diversos Derecha	74.808	0,3		
Diversos Izquierda	44.718	0,2		
Otros	315.642	1,3		
Blancos	333.461	1,4		
Nulos	317.555	1,3		

(\*) Entesa pel Progrés de Catalunya

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Junta Electoral Central (BOE 297, 10-diciembre-2011)

# LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE MAYO DE 2011: UN ESTUDIO GLOBAL Y COMPARADO ENTRE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

*Francesc Pallarés<sup>1</sup>*

## El marco político

El 22 de mayo de 2011 se realizaron elecciones a las respectivas Asambleas autonómicas en las 13 CCAA que celebran elecciones en la misma fecha. En este mismo día se celebraron igualmente elecciones a los Ayuntamientos de los más de ocho mil municipios que existen en el país, a las Asambleas de Ceuta y Melilla, a las Juntas Generales del País Vasco, a los Cabildos Insulares canarios, a los Consejos Insulares de Baleares, al Consejo General de Arán y a los Concejos de Navarra.

Desde un punto de vista institucional la legislatura ha visto la aprobación del nuevo Sistema de Financiación Autonómica, que supone mayor autonomía fiscal y busca reducir las diferencias en recursos por habitante y nivelar los servicios públicos básicos. El protagonismo especial del Gobierno tripartito catalán en el proceso de negociación, desató polémica y crítica por considerar que favorecía los intereses de Cataluña. Contó sin embargo con la oposición de CiU que lo criticaba por considerarlo contrario al Estatuto y a los intereses de Cataluña, así como del PP por considerar que consagra la desigualdad entre españoles. Finalmente en el Consejo de Política Fiscal y Financiera el PP optó por la abstención de las CCAA donde gobernaba, mientras que se posicionó en contra en la votación de la Ley en el Congreso, votando también en contra por diversos y contradictorios motivos UPyD, CiU y BNG, mientras PNV e IU se abstuvieron. Además del PSOE, votaron también a favor ERC, ICV, CC, Nafarroa Bai y UPN, siendo aprobada la Ley justo con los 176 votos necesarios al tratarse de Ley Orgánica.

Por otra parte, parecen entrar en vía muerta los procesos de reforma estatutaria en Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha y Murcia mientras se inicia con paso lento en Extremadura y Navarra. A nivel de Gobierno Asturias, Canarias, Cantabria, Baleares, Navarra.

A nivel de Gobiernos ha habido tanto situaciones de plena estabilidad como cambios. En las CCAA con mayoría absoluta ha habido estabilidad, en Castilla

---

1. Agradezco la colaboración de Roger Barres en la gestión del Banco de datos de resultados electorales.

y León, La Rioja y Castilla-La Mancha, mientras se han producido pequeñas remodelaciones en la Comunidad Valenciana y Madrid, como consecuencia del caso Gürtel, así como en Murcia debido a una reducción de carteras. Por su parte los Gobiernos de coalición en Aragón y Cantabria se mantienen estables. En cambio las iniciales coaliciones dejan paso a Gobiernos monocolor en minoría en Canarias donde la ruptura entre CC y PP lleva a un gobierno de CC en solitario, y en Navarra donde la ruptura entre UPN y CDN deja paso a un gobierno en minoría de UPN. En sentido contrario, el inicial Gobierno de minoría del PSOE en Asturias deja paso a una coalición PSOE-IU. En Baleares, finalmente, se han producido algunas pequeñas remodelaciones, aunque el cambio más importante se produce en febrero de 2010 al cesar el Presidente a los tres consejeros de UM por implicación de altos cargos en casos de corrupción, quedando el Gobierno en minoría aunque consigue mantenerse hasta las elecciones<sup>2</sup>.

Sin embargo el protagonismo durante la legislatura corresponde a los efectos de la crisis económico-financiera y su gestión, que se han convertido en el eje de la política española tanto a nivel central como en todas las CCAA.

### *La crisis*

La campaña y las elecciones se celebran 1 año después del anuncio de recortes por parte del Presidente del Gobierno (congelación de las pensiones excepto las mínimas, reducción del salario de los funcionarios, supresión del chequebebé, recorte en inversiones, etc.). Se planteó como respuesta a la situación económica y a las presiones de los mercados financieros y los socios europeos, para evitar una situación de rescate como la de Grecia. Fue el primer paso de una sucesión de ajustes y reformas. En la primavera de 2011 el balance de un año tiene su cara positiva en que parece haberse alejado la situación de “máximo peligro”, marcando distancias con los países más vulnerables (Portugal, Irlanda y Grecia), pero el impacto interior ha sido enorme (continuo incremento del paro y desaceleración de la economía) y ha comportando una fuerte erosión del Gobierno<sup>3</sup>.

En este marco han sido moneda común en las diversas CCAA la implementación de políticas de austeridad con recortes presupuestarios que han supuesto la reducción de las inversiones tanto del Estado como las dependientes de la propia Comunidad Autónoma, reestructuraciones de gobiernos y reducción de cargos o la ralentización/paralización de la provisión de nuevas plazas de empleo público.

La “indignación” contra los recortes irrumpe en plena campaña electoral con las acampadas y movilizaciones del 15 de mayo. Con la indignación con

---

2. La dimisión de la Presidente del Parlamento Balear, también de UM, crea un nuevo episodio de inestabilidad. Ver el capítulo de María Ballester “Islas Baleares” en el *Informe Comunidades Autónomas 2010*.

3. Ver una contextualización más amplia sobre este tema en el estudio de F. PALLARÉS y J. SERRA sobre “Las Elecciones Generales de 2011” en este mismo *Informe Comunidades Autónomas 2011*.

el panorama económico, político y social, los participantes, por diversos medios, en esta movilización, configuran un bloque heterogéneo que van desde posiciones reformistas hasta anti-sistema. Con una diversidad de temas y propuestas, hay tres grandes ejes que son denominador común de las protestas. El centro de sus críticas es el poder financiero como principal culpable de la crisis, reclamando medidas de control. También critican el mal funcionamiento del sistema de representación, culpando al sistema electoral, a los políticos alejados de los ciudadanos y a la corrupción, reclamando un sistema más participativo así como transparencia en los “sueldos de los políticos” y la financiación de los partidos. La denuncia de la especulación inmobiliaria y la reivindicación de poder acceder a una vivienda digna, es el tercer gran eje de las protestas. Con el denominador común de rechazo a los partidos tradicionales pero sin opción política concreta, en su marco se producen llamamientos a la abstención, al voto en blanco o nulo o bien a candidaturas “de protesta” y no convencionales.

A su vez, el contexto de crisis económica sirve de amplificador y catalizador para un resurgir del debate sobre el tema autonómico que ya había empezado anteriormente.

El pinchazo de la burbuja inmobiliaria que había facilitado importantes recursos también a las Administraciones autonómicas deja sentir sus efectos reductores sobre los ingresos. Así, el recorte del gasto y la disciplina presupuestaria se imponen ante el creciente déficit y las presiones de los mercados e instituciones financieras europeas. La polémica sobre el déficit autonómico se instala como uno de los temas centrales en el debate político. En el mismo sentido, la autorización a Cataluña para una emisión de deuda pública en febrero 2011 es objeto también de polémica y entra en los argumentos preelectorales en diversas CCAA (Murcia, Castilla-La Mancha, Madrid, Comunidad Valenciana, Castilla y León, Aragón, Navarra, La Rioja). Finalmente diversas CCAA obtienen también autorización.

La reforma de las cajas de ahorro y la pérdida de vinculación (muchas veces clientelar) entre las cajas de ahorros y las instituciones autonómicas/locales, supone una pérdida de poder de estas últimas, al tiempo que su proceso de fusión y conversión en bancos conlleva una mayor centralización de la estructura financiera en España.

Por su parte la polémica en relación al Estatuto de Cataluña había marcado un punto de inflexión en la opinión pública en relación a las preferencias sobre el modelo de Estado. Después de una inicial desconfianza en los primeros pasos del Estado autonómico, las opiniones favorables al nivel autonómico alcanzado e incluso a favor de mayores cotas de autonomía, así como el descenso progresivo de las posiciones reticentes, se habían convertido en pautas estables. Sin embargo en 2007 se observa un renacimiento de opiniones que entienden que se ha ido demasiado lejos en la descentralización y favorables a un Estado más centralizado. En 2010 estas opiniones alcanzaban el 30-40% de los electores en Aragón, Castilla y León, Madrid, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, mientras las preferencias por un Estado más descentralizado no superaban el 10%, si bien este porcentaje aumentaba algo al referirse a mayor autonomía para la propia Comunidad Autónoma. Por el contrario, en Cataluña y el País Vasco

las opiniones favorables a más autonomía e incluso a la posibilidad de independencia se situaban en el 50% mientras eran casi marginales las favorables a una mayor centralización.

En este marco la posibilidad de utilizar las lenguas oficiales en los Plenos del Senado a principios de 2011, aprobado con los votos a favor de todos los grupos excepto PP y UPN, es recibido también con polémica. Saludado como un avance de reconocimiento e integración por unos, es acogido como dispendio económico sin sentido, y especialmente en época de crisis, por otros; e incluso ridiculizado por algunos, especialmente en medios de comunicación contrarios, aludiendo al “pinganillo” como método para entenderse.

El Estado autonómico y las instituciones autonómicas no han quedado fuera de la ola de descrédito y desconfianza hacia la política, los políticos, los partidos y las instituciones que se ha instalado en la opinión pública. Algunos casos de corrupción (Gürtel, Camps, los ERE), así como de interpretación suntuaria de la dignidad institucional, dedicándole importantes sumas de dinero, tocan de lleno a las instituciones autonómicas.

Si bien ETA había declarado un cese de las “actividades armadas” en enero, no había hecho un anuncio formal de cese definitivo. Ello posibilita que el tema entre en la campaña en relación a *Bildu*, la nueva “marca” de la llamada “izquierda abertzale”. La decisión del TC de autorizar las candidaturas de Bildu para las elecciones municipales y forales en el País Vasco (no se celebran elecciones autonómicas) recibe fuertes críticas desde el PP y sectores cercanos culpando al Gobierno del PSOE como responsable en última instancia de permitir que Batasuna esté en los Ayuntamientos.

## Los partidos y la campaña

La crisis y sus efectos, especialmente los relacionados con las políticas sociales del Estado de Bienestar y con el paro centran los discursos de los partidos. Amparado en su trayectoria como partido de gobierno en la democracia, el PSOE se presenta como valedor del Estado de Bienestar. Sin embargo las medidas de recorte desde 2010 han creado un fuerte desgaste del Gobierno socialista, y especialmente de Zapatero, entre el electorado socialista. Esta es la línea defensiva del PP para defenderse de las críticas del PSOE presentándole como peligroso para el mantenimiento del Estado de Bienestar.

Por su parte la campaña del PP se basa en la presentación de la mala situación económica y las elevadas tasas de paro como mejor argumento para demostrar la necesidad de un cambio que pretende liderar proyectando el voto en estas elecciones a un cambio en las próximas elecciones generales. La falta de propuestas concretas a nivel autonómico y general deja un flanco débil sobre el que recibe las críticas del PSOE aludiendo a un “programa oculto” que el PP no se atreve a plantear.

Así, en el plano de la credibilidad, las políticas de recortes afectan más negativamente a la credibilidad del PSOE entre su electorado que no a la del PP

por la falta de propuestas concretas entre el suyo pero que sin embargo, limita su capacidad de atracción de nuevo electorado. Ello se plasmaba claramente en la notable erosión de apoyos al PSOE pero con sólo un modesto incremento de apoyos al PP que venían mostrando desde meses antes las diversas encuestas.

### *PSOE*

La precampaña y el proceso de elaboración de las listas en el PSOE quedan inmersas en el debate interno sobre la “sucesión” de Zapatero con pronunciamientos, desde dentro y fuera del PSOE, unos a favor de anunciar la no continuidad, con algunos “barones” autonómicos del PSOE preocupados por la posibilidad de que las elecciones autonómicas se convirtieran en un “plebiscito” sobre la figura de Zapatero, y otros que piden aparcar el tema de la sucesión de Zapatero hasta después de las elecciones de mayo. El debate sobre la renuncia o no de Zapatero a ser de nuevo el candidato en las próximas generales recorre el PSOE y los MCM.

Este tema ayuda a situar el debate en los aspectos de política general y en la figura de Zapatero, en la línea de la estrategia del PP. Si bien puede a su vez entenderse como una estrategia para no someter a desgaste al futuro candidato a las elecciones generales, la incertidumbre y el debate no ayudan a la movilización del sector de electorado socialista reticente a participar que muestran repetidamente las encuestas.

Finalmente, a inicios de abril, Zapatero anuncia que no volverá a presentarse, intentando eliminar una incertidumbre que sin embargo a partir de entonces se traslada a quién cogerá el relevo como candidato en las próximas generales.

En las listas socialistas, seis de los principales candidatos del PSOE se presentan por primera vez como candidatos a Presidente de la Comunidad Autónoma. Así dos de sus Presidentes autonómicos: Marcelino Iglesias (Aragón) y Vicente Álvarez Areces (Asturias). En cambio mantiene su candidatura Francesc Antich (Balears), José M<sup>a</sup> Barreda (Castilla-La Mancha) y Guillermo Fernández Vara (Extremadura). Dolores Gorostiaga repite como candidata desde su puesto de consejera en el Gobierno de coalición en Cantabria. También repiten como candidatos, pero desde la oposición, Martínez Aldana (La Rioja) y Jorge Alarte (Comunidad Valenciana), al igual que Roberto Jiménez Alli (Navarra). La renovación viene representada por Eva Almunia (Aragón), Javier Fernández (Asturias), José Miguel Pérez García (Canarias), Oscar López (Castilla y León), Tomás Gómez (Madrid) y Begoña García Retegui (Murcia).

Erosionada la imagen de Zapatero, los socialistas intentan plantear una campaña muy “focalizada” en cada Comunidad Autónoma, centrada en la obra de Gobierno en las CCAA reivindicándola donde estaba en el Gobierno y criticándola donde estaba en la oposición. Interesado en elevar el tono de la campaña para conseguir movilización de su electorado, presenta al PP como amenaza para las políticas sociales y destaca los asuntos de corrupción en Valencia, Balears y Madrid, principalmente, intentando al tiempo impulsar debates entre

los principales candidatos de cada Comunidad Autónoma como estrategia para “hacer entrar” al PP en campaña.

Zapatero participa muy activamente en la campaña electoral y se movilizan, igualmente, a todos los miembros del Gobierno central y de la dirección federal del PSOE, sin olvidarse de pesos pesados como el expresidente Felipe González o el exvicepresidente Alfonso Guerra.

### *PP*

En la selección de los candidatos a Presidente la continuidad prima más que la renovación. La aprobación de las listas del PP viene envuelta en cierta polémica debido a la imputación del Presidente de la Generalitat Valenciana, Francisco Camps, en el caso Gürtel y las reticencias de algunos barones autonómicos del PP ante la posibilidad que ello pudiera crearles problemas en su campaña y posibilidades electorales. El Comité Electoral Nacional del PP aprobó las candidaturas para las elecciones autonómicas ratificando las propuestas de los comités electorales autonómicos y en la línea de continuidad, Camps es finalmente proclamado candidato para optar a su tercera elección. La continuidad la representan también los demás Presidentes salientes Juan Vicente Herrera (Castilla y León) a por su tercera legislatura, también Esperanza Aguirre (Madrid), Pedro Sanz (La Rioja) y Ramón Valcárcel (Murcia), ambos aspirando a conseguir un quinto mandato. También repiten como candidatos, pero desde la oposición: José Manuel Soria (Canarias), Ignacio Diego (Cantabria) y M<sup>a</sup> Dolores de Cospedal (Castilla-La Mancha), mientras Luisa Fernanda Rudi, candidata por Aragón, encarna por igual la continuidad, por su destacada carrera política anterior, y la renovación en tanto que primera vez que se presenta como candidata a presidir la Comunidad Autónoma. La renovación más propiamente dicha la encarnan: M<sup>a</sup> Isabel Pérez-Espinosa (Asturias), José Ramón Bauzá (Baleares), José Antonio Monago (Extremadura) y Santiago Cervera (Navarra).

La campaña del PP tiene un fuerte componente general mediante su proyección hacia las próximas elecciones generales. En esta dirección, Rajoy, ha realizado una intensa campaña por toda España presentando la crítica situación económica como resultado de la mala gestión del Gobierno de Zapatero. Sobre esta base y para mejorar la situación el PP pide el cambio en las CCAA gobernadas por el PSOE que debe servir también como impulso al cambio en el Gobierno central, recalcando que el empleo será la prioridad de su partido para los próximos años.

Con los sondeos a favor, el PP plantea una campaña de muy baja intensidad, con pocas medidas concretas y evitando las referencias ideológicas. No quiere correr riesgos y dar argumentos al PSOE que pudieran movilizar a un electorado que no parece inicialmente predisposto a participar.

### *IU*

También la campaña de IU se centra en gran manera en los temas de política



general y especialmente la crisis y sus efectos. Denuncia el ataque “sin precedentes” a la Europa social que suponen las medidas restrictivas especialmente ante la elevada tasa de paro, y critica el rechazo del Gobierno a tomar medidas contra el capital financiero. En este marco presenta una denuncia ante la Audiencia Nacional contra las tres grandes agencias internacionales de calificación de solvencia económica de los países, (Standard & Poor’s, Moody’s y Fitch) a las que acusa de “maquinación para alterar el precio de las cosas y uso de información privilegiada en provecho propio y en perjuicio del Estado y de los contribuyentes”.

Entre los principales candidatos de IU en las 13 CCAA siete lo son por primera vez. Sólo uno de ellos, Jesús Iglesias (Asturias) tiene experiencia de gobierno al haber sido Consejero en el Gobierno de coalición con el PSOE en el Principado. También repiten como principales candidatos, Adolfo Barrena (Aragón), José M<sup>a</sup> González (Castilla y León), José A. Pujante (Murcia) y Henar Moreno (La Rioja). Por su parte se presentan por primera vez como principales candidatos Manel Carmona (Balears), José Ángel Herrera (Cantabria), Daniel Martínez (Castilla-La Mancha), Marga Sanz (Comunidad Valenciana), Pedro Escobar (Extremadura), Gregorio Gordo (Madrid) y José Miguel Nuín (Navarra).

Por lo que se refiere a las candidaturas de los PANE la principal novedad reside en la presentación del Foro Asturias Ciudadanos (FAC) en Asturias, como escisión del PP liderada por el exministro Álvarez-Cascos. Por su parte los Presidentes saliente de Canarias, Paulino Rivero, y de Cantabria, Miguel Ángel Revilla, aspiran nuevamente a renovar su mandato, mientras Miguel Sanz (Navarra) se retira y deja paso a Yolanda Barcina, alcaldesa de Pamplona desde 1999. Por su parte José Ángel Biel, Vicepresidente del Gobierno de Aragón desde 1999 vuelve a presentarse como principal candidato por su partido (PAR). Repiten también como candidato principal Patxi Zabaleta por Nafarroa Bai, y Miguel M<sup>a</sup> González de Legarra por el Partido Riojano. En cambio renueva candidato la Chunta Aragonesista con M<sup>a</sup> Nieves Ibeas, y en el marco de la recomposición de alianzas la Coalició Compromís en la Comunidad Valenciana presenta como principal candidato a Enric Morera, número dos en las anteriores elecciones. Por su parte Maiorga Ramírez, diputado por Nafarroa Bai en la legislatura finalizada es el principal candidato de la coalición Bildu en Navarra.

Por último, y como novedad general en las candidaturas debe señalarse la presentación por primera vez de UPyD en las elecciones autonómicas de estas 13 CCAA. Basada principalmente en Madrid intenta expandir su organización y obtener apoyos electorales en el conjunto de CCAA. Cuenta con el precedente de haber obtenido 1 escaño por Madrid en las elecciones Generales de 2008 así como un escaño al Parlamento Vasco y uno al Parlamento Europeo en 2009.

En las elecciones está en juego la composición de 13 Parlamentos autonómicos, que suman un total de 824 escaños. De ellos saldrá posteriormente la elección de los correspondientes Presidentes que nombrarán sus Gobiernos.

Los datos que los sondeos de opinión han ido mostrando de manera reiterativa el descontento entre el electorado y la erosión generalizada del voto

socialista. Los resultados de las elecciones catalanas de noviembre 2010 eran un precedente inmediato y contundente. En este marco, en las elecciones está en juego hasta qué punto va a avanzar el PP y va a resistir el PSOE. El Gobierno de Castilla-La Mancha es el objetivo principal del PP y sobre el que sitúa el éxito o fracaso de su esfuerzo político y electoral, aunque también aspira a recuperar los Gobiernos en Baleares y Aragón.

Sin embargo, más allá de las instituciones autonómicas (y municipales) en juego, la campaña evidencia un planteamiento de estas elecciones como una batalla previa a unas próximas elecciones generales. Por ello el debate sobre la conveniencia o no de anticipar las elecciones generales está igualmente presente en la campaña. En conjunto, ha sido la campaña autonómica menos autonómica de las celebradas hasta ahora.

### *La Reforma de la LOREG y el Censo electoral*

La modificación de la LOREG en 2011 lleva a una mayor diferenciación entre el Censo electoral de las elecciones municipales y el de las autonómicas aunque se celebren simultáneamente, como es el caso de la mayoría (13) de las CCAA. Así, por una parte, tras la modificación de la LOREG los residentes ausentes (CERA) no pueden votar en las elecciones municipales, con lo que en 2011 no se han incluido por primera vez en el Censo electoral para estas elecciones. En cambio continúan como electores en las elecciones autonómicas que se celebran simultáneamente.

Por otra parte, como ya venía sucediendo, un buen número de extranjeros residentes en España pueden votar en las municipales y no en las autonómicas o generales, constituyendo otra fuente de diferencias en el censo electoral entre elecciones autonómicas y municipales. Representan casi 500.000 electores en el conjunto de España (1,5% del censo), con desigual distribución en el territorio. Alicante (7% del censo), seguida de Málaga y Castellón (4%) son las provincias con mayor presencia de estos electores.

En este contexto, y en referencia a las elecciones autonómicas, en algunas CCAA se han detectado diferencias relevantes entre las cifras del Censo electoral publicadas por la Oficina del Censo Electoral del INE y las ofrecidas por las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma en la publicación oficial de los resultados, siendo mucho más altas en estos casos relevantes las cifras del INE que las publicadas por las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma.

Tabla-1

**Censo de electores por CCAA: Comparación de datos de la Oficina del Censo Electoral y los publicados por las Juntas Electorales de cada CA**

	Oficina Censo Electoral - INE Electores españoles residentes en:			Censo DD.OO.	Diferencia INE-DD.OO.
	España CERE	Extranjero CERA	TOTAL Censo INE		
Aragón	991.329	24.482	1.015.811	1.016.021	-210
Asturias	901.960	85.067	987.027	910.587	76.440
Baleares	711.503	14.762	726.265	726.287	-22
Canarias	1.474.094	100.904	1.574.998	1.580.359	-5.361
Cantabria	469.074	25.765	494.839	494.955	-116
Castilla-León	2.049.710	114.958	2.164.668	2.166.385	-1.717
Castilla-La Mancha	1.544.770	20.725	1.565.495	1.566.641	-1.146
Comunidad Valenciana	3.484.413	64.707	3.549.120	3.549.687	-567
Extremadura	884.334	21.753	906.087	906.551	-464
Madrid	4.443.751	178.669	4.622.420	4.622.750	-330
Murcia	974.899	19.955	994.854	974.998	19.856
Navarra	468.216	17.158	485.374	485.386	-12
Rioja	231.501	10.477	241.978	242.007	-29
TOTAL	18.629.554	699.382	19.328.936	19.242.614	

Fuente: INE (Nota de prensa 31-03-2011) y Diarios Oficiales de las CCAA (Publicación de resultados)

CERE: Censo de electores residentes en España

CERA: Censo de electores residentes ausentes (residentes en el extranjero)

Estas diferencias están relacionadas con el CERA y son relevantes en Asturias y, en menor grado en Murcia, no existiendo en anteriores convocatorias. En Asturias el CERA representa un porcentaje notable del Censo electoral (8,6% del censo), mientras en Murcia el CERA representa un porcentaje menor (2% del censo). Una hipótesis explicativa de estas diferencias sería que, de entre los inscritos en el CERA, sólo se han computado como electores aquellos que solicitaron el voto. Con los datos disponibles sobre el voto de los electores CERA esta hipótesis encaja bien las cifras para el caso de Asturias, pero no acaba de encajar del todo en el caso de Murcia.

En todo caso, e independientemente de la discusión que pueda haber sobre los criterios para el cómputo del número de electores, la no contabilización del CERA en su totalidad ha significado, en las mencionadas CCAA, una reducción del censo electoral en relación a anteriores convocatorias. Dado el muy elevado nivel de abstención que se registra entre estos electores el hecho de no contabilizarlos para el cálculo del número de electores tiene como efecto atri-

buir a la Comunidad Autónoma un porcentaje de abstención inferior al que resultaría si se incluyera en el cómputo el CERA en su totalidad<sup>4</sup>. Dado que la exclusión del CERA, o una diferente forma de establecer la condición de elector, no se deriva de una modificación de la normativa, a diferencia de lo que sucede con la no inclusión del CERA en el censo para las municipales, en mi estudio he utilizado los datos de Censo publicados por INE<sup>5</sup>. Sólo de esta última manera las diferencias en el nivel de abstención con las anteriores autonómicas podrán interpretarse como cambios reales en el comportamiento.

## Los resultados

### *Aspectos generales*

Con un nivel de participación globalmente muy semejante al de las anteriores elecciones autonómicas de 2007, el PP es el partido más votado en las 13 CCAA, en las que además obtiene la Presidencia de la Comunidad excepto en Canarias. Por su parte el PSOE experimenta un generalizado y fuerte descenso que le lleva a perder aquellas Presidencias que detentaba y quedar fuera del Gobierno en todas las CCAA excepto en Canarias.

### *La participación/abstención*

En las 13 CCAA que celebraban elecciones autonómicas la abstención conjunta (32,6%) ha sido similar a la de 2007. Se trata de un porcentaje ligeramente superior a la media histórica conjunta de estas CCAA en elecciones autonómicas desde 1983 (30,9%), así como a la respectiva media histórica de cada Comunidad Autónoma, con alguna excepción. Abstención, en una posición intermedia en perspectiva evolutiva desde 1983.

Los mayores niveles de abstención en 2011 los presentan las Comunidades insulares, Baleares y Canarias (41,1%) seguidas de Asturias (38,3%). Las demás presentan niveles notablemente inferiores: Madrid, Murcia, Navarra, Castilla y León y Aragón con un nivel alrededor de la media conjunta en las elecciones de 2011 (32-34%); les siguen La Rioja, Cantabria y Valencia (alrededor del 30% las tres); y siendo Extremadura y Castilla-La Mancha (24-25%) las más participativas. Esta estructura de grupos se ha mantenido prácticamente inalterada a lo largo de las elecciones, siendo la pauta de evolución más destacada la creciente separación entre las más y las menos abstencionistas.

---

4. Dado el comportamiento muy abstencionista de los electores del CERA, el nivel de abstención en aquellas CCAA donde este censo representa un porcentaje significativo del Censo electoral total es superior al que correspondería en función del comportamiento de los electores realmente residentes en la CA.

5. A pesar de que pudieran experimentar pequeñas variaciones debido a algunas modificaciones posteriores a la publicación de las cifras por la Oficina del Censo, que siempre se producen, como atestiguan también las diferencias de cifras que existen en todas las CCAA a pesar de haber computado el CERA.

La celebración conjunta de elecciones autonómicas en un mismo día en 13 CCAA implica que la influencia de los factores de coyuntura general estén presentes por igual en todas las CCAA, y por lo tanto tendiendo a producir unas pautas de variación de los comportamientos en la misma dirección en todas las CCAA. Estas tendencias, sin embargo, pueden ser moduladas, o incluso en su caso contrarrestadas, por factores específicos de ámbito autonómico.

Así, con respecto a 2007, no se producen en general grandes variaciones en el nivel de abstención, dentro de una tónica general de incremento moderado como respuesta a la influencia de factores de ámbito general. En función de la influencia de factores autonómicos, sin embargo, se separan de esta tendencia los ligeros descensos de la abstención en Castilla-La Mancha y Aragón, en coyuntura con expectativa de cambio también a nivel de Comunidad Autónoma. Igualmente responde a una situación específica el fuerte incremento de la abstención en Navarra, retornando a un nivel “normal” después de la elevada movilización en 2007 en la expectativa de cambio en Navarra en aquellas elecciones. Por su parte Castilla y León y La Rioja presentan aumentos de algo más de 3 puntos en un contexto de dominio absoluto del PP en ausencia total de expectativa de cambio.

Tabla-2

## Elecciones Autonómicas 2011: Abstención por CCAA (y evolución)

	2011	2007	Variación 2011-2007	Media 1983- 2011	Diferencia 2011-Media
Aragón	32,1	33,5	-1,4	32,3	-0,2
Asturias	38,3 <sup>6</sup>	38,4	-0,1	36,2	2,1
Baleares	41,2	39,9	1,3	38,1	3,1
Canarias	41,1	38,7	2,4	37,4	3,7
Cantabria	30,2	28	2,2	27,5	2,7
Castilla-La Mancha	24,0	26,3	-2,3	24,9	-0,9
Castilla-León	32,5	29,3	3,2	29,8	2,7
Extremadura	25,3	25	0,3	25,7	-0,4
Madrid	34,1	32,7	1,4	33,5	0,6
Murcia	33,5 <sup>7</sup>	32	1,5	30,5	1,7
Navarra	32,6	26,2	6,4	30,4	2,2
Rioja, La	30,2	26,7	3,5	28,2	2,0
Valencia	29,8	29,8	0	28,4	1,4
CCAA art. 143	32,6	31,5	1,1	30,9	1,7

6. Porcentaje calculado incluyendo el CERA completo, como en anteriores elecciones, y no solamente aquellos que han solicitado el voto como parece haber sido el criterio de la Junta Electoral de Asturias en la publicación de los resultados electorales oficiales. (Ver al estudio sobre las elecciones en Asturias).

7. Porcentaje calculado incluyendo el CERA según datos de la Oficina del Censo (INE).

### *Los incentivos selectivos a la movilización*

El incremento de abstención en las elecciones llamadas “de segundo orden” en relación a las elecciones generales, es debido fundamentalmente a la desmovilización de electores con bajo nivel de interés por la política y las elecciones, afectando a todos los partidos, pero especialmente a los grandes partidos. Sin embargo entre los electores propensos a la desmovilización de “segundo orden” aquellos partidarios del (los) partido(s) en la oposición – definidos según su voto en las generales - tienen un incentivo a la movilización que puede contrarrestar la propensión a la desmovilización. Para estos electores las elecciones “de segundo orden” brindan la oportunidad de un voto de “primer orden” para mostrar su apoyo al partido en la oposición cara a las próximas elecciones generales y al mismo tiempo mostrar su rechazo al partido en el Gobierno central. En cambio los partidarios del partido en el Gobierno central carecen de este incentivo pues su partido ya está en el Gobierno en el nivel que consideran importante, el central. (Esta es la principal base de explicación de los peores resultados que suele obtener el partido en el Gobierno en las elecciones “de segundo orden”).

Este juego cobra mayor fuerza en situaciones con expectativa e cambio en la arena central en unas próximas elecciones generales, generando mayores incentivos a la movilización entre los partidarios del cambio en la arena central.

En las *elecciones autonómicas de 2011* la expectativa de acceso al Gobierno central por parte del PP genera incentivos adicionales a la participación entre los electores potencialmente favorables a este partido, al tiempo que tensiona el esfuerzo movilizador del partido. Debería esperarse pues un incremento de la participación, al menos entre el sector del electorado esperanzado en este cambio.

Sin embargo esta expectativa no se produce en una situación “normal” sino en un contexto marcado por la más grave crisis económica experimentada en nuestro país. La investigación académica ofrece una cierta diversidad de conclusiones en relación a los *efectos de las situaciones de crisis económica sobre la participación/abstención electoral*. Así, se considera que las situaciones de crisis potencian en principio la inhibición de la movilización si no existe una propuesta claramente percibida como solución y salida de la crisis. No es este último el caso general de las presentes elecciones pues los diversos datos de encuestas indican que la configuración de la expectativa de cambio a favor del PP se ha configurado sobre la base de erosión del electorado del PSOE. En cambio se ha detectado escaso crecimiento de apoyos al PP, pero que es visto como alternativa y salida a la situación por una parte de los electores. En esta situación, pues, si bien la coyuntura de crisis potencia genéricamente la inhibición, la expectativa de cambio introduce incentivos a la movilización que son selectivos para los electores favorables al PP.

En general, los Gobiernos acostumbran a ser imputados por las situaciones de crisis, experimentando un castigo electoral que puede manifestarse por transferencia del voto a otra opción o simplemente por la abstención. En nuestro caso las medidas impopulares tomadas por el Gobierno socialista para hacer frente a la crisis han focalizado en el PSOE el descontento de muchos electores. No habiendo conseguido el PP aparecer como alternativa de salida a la situación

para la mayoría de votantes socialistas descontentos con el PSOE, se configuran incentivos a la desmovilización selectivos para estos votantes.

En este marco interpretativo, los datos individuales de cambio/continuidad en el comportamiento muestran como en prácticamente todas las CCAA el porcentaje de votantes en 2007 que el PSOE pierde hacia la abstención en 2011 es muy superior al porcentaje que pierde el PP en relación a las mismas elecciones. Expresa los efectos de los mayores incentivos a la desmovilización (o la falta de incentivos a la movilización) ente el electorado socialista.

En el mismo sentido, en todas las CCAA, el porcentaje de electores que no habiendo votado en 2007 se movilizan ahora a favor del PP es muy superior al de aquellos que se movilizan favor del PSOE. Expresa los efectos de los incentivos selectivos a la movilización derivados de la expectativa de cambio. Indica asimismo que la expectativa va referida al nivel central pues son pautas de cambio que se observan en todas las CCAA independientemente del partido en el Gobierno en la Comunidad Autónoma.

**Tabla-3**  
**Cambios de comportamiento entre las Elecciones Autonómicas de 2007 y 2011 (por CCAA)**

	(1)	(2)	(3)	(4)
	PP→Abst.	PSOE→Abst.	Removiliz. PP	Removiliz. PSOE
Aragón	5	13	16	2
Asturias	8	14	3	4
Baleares	12	15	16	6
Canarias	7	16	6	9
Cantabria	2	8	16	6
Castilla y León	4	13	12	9
Castilla-La Mancha	5	7	25	10
Extremadura	4	9	25	16
Madrid	6	13	18	8
Murcia	8	20	13	2
Navarra	7	16	4	4
La Rioja	6	14	21	6
Valencia	7	7	19	10

Fuente: CIS, Encuestas Postelectorales de las Elecciones Autonómicas 2011

(1) Desmovilizados PP: % de votantes del PP en 2007 que declaran no haber votado en 2011

(2) Desmovilizados PSOE: % de votantes del PSOE en 2007 que declaran no haber votado en 2011

(3) Removilizados PP: % de electores que declaran no haber votado en 2007 y votan PP e 2011

(4) Removilizados PSOE: % electores que declaran no haber votado en 2007 y votan PSOE en 2011

Los resultados indican que la abstención respecto a las anteriores autonómicas se ha mantenido muy estable en líneas generales, con muy ligeras variaciones al alza. Ello indica un cierto equilibrio entre los efectos de los factores favorables y contrarios a la movilización, comportando una mayor movilización del electorado favorable al PP y mayor desmovilización del electorado socialista. Estas pautas de cambio son las que basan las importantes variaciones en la correlación de fuerzas entre ambos partidos que se han producido en estas elecciones en comparación a las anteriores.

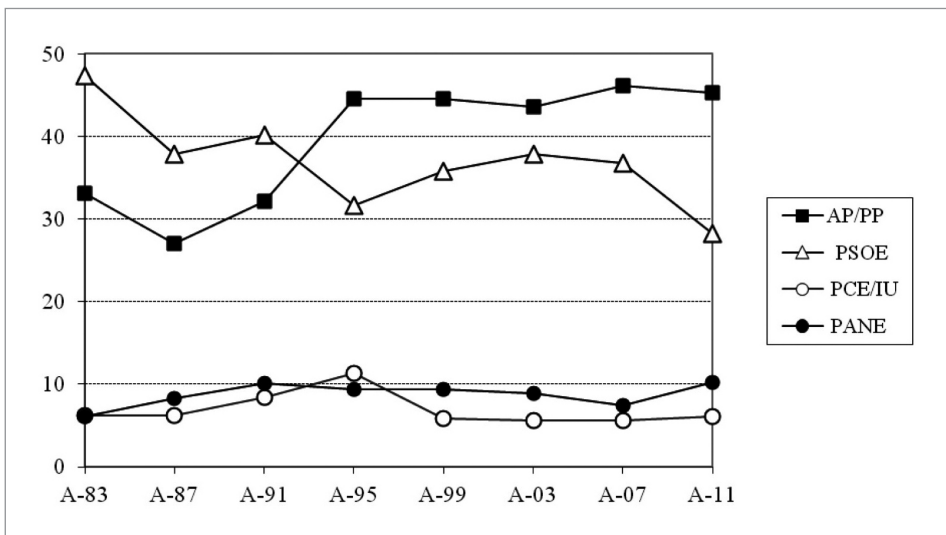
*La orientación del voto*

El PP con 6 millones de votos (45,8% de los votos) es el partido más votado en el conjunto de las 13 CCAA y mantiene su nivel global de las autonómicas de 2007. Es también el partido más votado en todas las CCAA excepto en Navarra donde el más votado es UPN y Asturias donde el PSOE gana por escaso margen al FAC.

El PSOE con 3,7 millones de votos (28,5%), es el segundo partido en términos globales en la casi totalidad de las CCAA, consiguiendo tan sólo ser el partido más votado en Asturias y quedando en tercer lugar en Cantabria y Canarias. En conjunto pierde 1 millón de votantes respecto a 2007, con un retroceso de 8,6 puntos en el cómputo de las 13 CCAA.

**Gráfico-1**

**Elecciones autonómicas en las CCAA de elección conjunta:  
Evolución de los resultados globales de las principales opciones  
(% s/votantes)**





Por su parte IU obtiene en conjunto 800.000 votos (6,1%) y obtiene una ligera ganancia en votos (gana 65.000), con un muy ligero incremento porcentual (+0,4) mientras los PANE en su conjunto ganan 400.000 votos, lo mismo que UPyD.

Estas cifras de conjunto, sin embargo, si bien dan una idea general, esconden algunas diferencias notables entre CCAA.

### *El mapa electoral autonómico*

Por CCAA, el PP es el partido más votado en todas ellas excepto en Navarra, donde el más votado es UPN y en Asturias donde lo es el PSOE aunque por poca diferencia sobre el FAC.

El PSOE es el segundo partido en todas las CCAA en que gana el PP, siéndolo también en Navarra. En Asturias, Cantabria y Canarias la segunda posición la ocupan el FAC, el PRC y CC, respectivamente.

La tercera posición es para el PP en Asturias, para el PSOE en Canarias y Cantabria y Nafarroa Bai en Navarra, todos con porcentajes superiores al 15%. En los demás casos, la tercera fuerza (bien sea IU o un PANE) quedan por debajo del 10%.

Así, excepto en Asturias, Canarias, Cantabria y Navarra, donde existen PANE con más del 25% de los votos, en el resto de CCAA el sistema de partidos se organiza casi exclusivamente sobre PP y PSOE, con estructura de partido dominante (PP) en Baleares, Castilla y León, Madrid, Murcia, La Rioja y Valencia, mientras queda una estructura bipartidista equilibrada en Castilla-La Mancha y Extremadura donde hay mayor equilibrio, con dominio del PP. Por su parte Aragón queda en una situación intermedia entre ambos grupos por lo que se refiere a la correlación de fuerzas PP-PSOE, contando además con la presencia significativa del PAR y la Chunta.

**Tabla-4**  
**Elecciones autonómicas de 2011:**  
**Resultados de los principales partidos (% s/votantes)**

Partidos CCAA	PP	PSOE	IU	UPD	PANE	PANE	PANE	Total PANE*	PP + PSOE
Aragón	39,1	28,6	6,1	2,3	9,0 PAR	8,1 ChA		17,8	67,7
Asturias	19,7	29,5	10,1	2	29,2 FAC			31	49,2
Baleares	45,9	24,5	2,6	2	8,5 PSMa	0,9 PSMe		17,4	70,4
Canarias	31,1	20,4	0,7	1	24,3 CC	8,8 NCa		36	51,5

Partidos CCAA	PP	PSOE	IU	UPD	PANE	PANE	PANE	Total PANE*	PP + PSOE
Cantabria	45,3	16,1	3,2	1,7	28,6 PRC			28,6	61,4
Castilla-León	50,6	29,1	4,8	3,2	1,8 UPL			5,1	79,7
Cast.-Mancha	47,5	42,8	3,7	1,7				0,4	90,3
Extremadura	45,5	42,8	5,6	1				0,5	88,4
Madrid	50,9	25,8	9,5	6,2				0,1	76,7
Murcia	57,9	23,5	7,7	4,4				0	81,3
Navarra	7,2	15,7	5,6	0,7	34,1 UPN	15,2 NaBai	13,1 Bildu	64,2	22,9
La Rioja	50,9	29,72	3,62	3,5	5,3 PR			5,3	80,6
Valencia	48,6	27,6	5,8	2,4	7,1 Com- pr.			8,1	76,2

Fuente: Elaboración propia sobre datos oficiales.

\* En el Total están incluidos otros PANE que no aparecen en la Tabla.

El PP obtiene sus mejores resultados en Murcia (58%). A continuación un amplio grupo de CCAA en las que su porcentaje se ha situado entre el 45-51%: por una parte Castilla y León, Madrid y La Rioja (con el 50% de los votos) mientras en Baleares, Cantabria, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha y Extremadura obtiene entre 45-48%. Sus resultados son ya más bajos en Aragón (39%) y en Canarias (31), donde nota la competencia del PAR y, sobre todo, de CC. En estas elecciones los peores resultados los obtiene en Asturias y sobre todo en Navarra, y deben interpretarse en el marco de la separación con UPN en el caso navarro y la escisión del FAC en el caso de Asturias. Una estructura de grupos que aun con ciertas fluctuaciones de nivel, se mantiene esencialmente estable desde 2000 tanto en elecciones autonómicas como generales.

Consiguiendo por primera vez en elecciones autonómicas ser el partido más votado en Extremadura, Castilla-La Mancha y Canarias.

El PSOE sigue presentando sus mejores resultados en Extremadura y Castilla-La Mancha (43%) a pesar del retroceso que experimenta en ellas. Claramente inferiores son ya sus resultados en Aragón, Asturias, Castilla y León, La Rioja y la Comunidad Valenciana (28-30%). Baleares, Canarias, Madrid y Murcia, con el 20-25%, siendo en Cantabria y Navarra donde presenta los porcentajes de voto más bajos (15-16%). Una estructura también bastante estable desde 1996 tanto en elecciones autonómicas como generales, no obstante las fluctuaciones de nivel que existen.

IU presenta sus mejores resultados en Asturias y Madrid (10%), situándose casi en el 8% en Murcia, mientras en las demás CCAA queda entre 3-6%. Por

su parte UPyD ha conseguido su mejor resultado en Madrid (6%), situándose en las demás entre el 2-4%.

En conjunto los Partidos de Ámbito No-Estatal (PANE) obtienen el 10,2% de los votos pero su nivel de implantación es diverso. Los mejores resultados los obtienen UPN en Navarra (34%), el FAC en Asturias (30%), el PRC en Cantabria (29%) y CC en Canarias (24%). Con un nivel de voto algo más bajo Nafarroa-Bai y Bildu, ambos en Navarra obtienen el 13-15% de los votos. Finalmente en un tercer grupo con el 7-9% de los votos se sitúan el PAR y la Chunta en Aragón, el PSM-EN en Baleares, y la Coalició Compromís en la Comunidad Valenciana.

### *Variaciones 2007-2011*

Con respecto a 2007 el PP presenta variaciones de sentido diverso. Experimenta fuertes retrocesos en Asturias y Navarra, siendo más suaves en las Comunidades de Madrid y Valenciana. En las demás mejora sus resultados, avanzando de forma notable en Aragón, Canarias, Castilla-La Mancha y Extremadura.

El fuerte retroceso en Asturias tiene como referente la presencia de la nueva fuerza política, el FAC, a partir de la salida de Álvarez-Cascos del PP. En directa competencia sobre el mismo electorado el FAC consigue arrastrar algo más de la mitad de los votos del PP en 2007.

En Navarra el retroceso tiene parecida explicación, la separación de UPN y PP en 2008, que les lleva a concurrir por separado en 2011. UPN capta el 80% de los votos de la candidatura integrada de 2007, dada su mayor solidez como organización en Navarra y el carácter autonómico de la elección.

Los retrocesos en Madrid (-2,2) y Valencia (-3,6) son suaves y se sitúan en un contexto diferente sin que ni a partir de los resultados ni de los datos de encuesta pueda basarse una explicación concluyente. En todo caso, y dejando aparte las dos CCAA anteriores, la Comunidad Autónoma de Madrid y la Comunidad Valenciana son las únicas CCAA en que a pesar de aumentar la participación el PP pierde votos. El retroceso puede entenderse como reflujó del excepcional resultado de 2007 en ambas CCAA, siendo UPyD el principal destinatario.

En las demás CCAA el PP presenta una variedad de evoluciones, desde la estabilidad en Murcia y Baleares hasta notables avances (entre 4-8 puntos) en Aragón, Canarias, Extremadura, Castilla-La Mancha y Cantabria, pasando por los muy ligeros (+2) en La Rioja y Castilla y León<sup>8</sup>.

Así pues, Navarra y Asturias aparte, nos encontramos ante una variedad de evoluciones, con valores cuantitativos en todo caso no muy grandes. Ello expresa por una parte una tónica general de moderada variación y, por otra parte, la influencia de situaciones de Comunidad Autónoma en esta evolución.

---

8. En Castilla y León el PP experimenta una ligera pérdida en votos, aunque mejora ligeramente su porcentaje debido al aumento de la abstención.

Caso opuesto es el PSOE que presenta pérdidas generalizadas y de forma relativamente homogénea en todas las CCAA retrocediendo entre 8-12 puntos en su porcentaje de voto, si bien en Navarra y Valencia el retroceso es algo menor (pierde 5-7 puntos) y en Canarias algo mayor (-14). Por otra parte, las variaciones del PSOE son cuantitativamente más importantes que las del PP, tanto en términos porcentuales como en cifras absolutas. La importancia de las variaciones, su generalidad y su homogeneidad indican claramente la influencia determinante de un factor de ámbito general en la erosión de los apoyos al PSOE, en el marco del cual la influencia de los factores de ámbito autonómico ha sido relativamente marginal.

Por su parte IU presenta ligeros incrementos en todas las CCAA (alrededor de 1 punto) excepto en la Comunidad Valenciana donde queda algo penalizada por la escisión. En conjunto variaciones suaves y bastante homogéneas entre CCAA.

**Tabla-5**  
**Variaciones entre los resultados de las elecciones de 2011 y 2007**  
**(% s/votantes)**

A11-A07	PP	PSOE	IU	UPD	PANE	PANE	PANE
Aragón	8,2	-12,2	2	2,3	-3,0 PAR	0,0 ChA	
Asturias	-21,5	-12,2	0,5	2,4	29,2 FAC		
Baleares	0,2	-7,8	2,6	2	-0,5 PSMa	0,1 PSMeN	
Canarias	7,2	-13,9	0	1	0,3 CC	3,4 NCa	
Cantabria	4,2	-8,2	1,4	1,7	0,3 PRC		
Castilla y León	1,8	-8,3	1,7	3,2	-0,9 UPL		
Castilla-La Mancha	5,4	-8,7	0,3	1,7			
Extremadura	7,1	-9,8	1,2	1			
Madrid	-2,2	-7,6	0,6	6,2			
Murcia	0	-8,3	1,5	4,4			
Navarra	-32,8	-5,7	1,5	0,7	34,1 UPN	-7,2 NaBai	13,1 Bildu
La Rioja	2,5	-10,4	0,6	3,5	-0,6 PR		
Valencia	-3,6	-6,7	-2,2	2,4	7,1 Compr.		
CCAA 143	-0,9	-8,6	0,4	3,2			

UPyD parece dar un nuevo paso en su consolidación. Sin candidaturas todavía en 2007 consigue sin embargo, en unas elecciones autonómicas, mejorar en 2011 sus resultados de las generales de 2008. Partiendo de cero se sitúa entre 1-3% en todas las CCAA excepto en Murcia (4,4%) y, sobre todo Madrid (6,2%). Variaciones, pues, también modestas y bastante homogéneas entre CCAA.

En conjunto los PANE obtiene más apoyos que en las anteriores elecciones ganando 3 puntos en su porcentaje conjunto de voto. Sin embargo esta ganancia proviene de movimientos diversos según cada partido. Las variaciones más significativas las presentan los buenos resultados del FAC en Asturias y UPN en Navarra por las razones ya comentadas. La recomposición de alianzas en la izquierda y el nacionalismo vasco en Navarra lleva al retroceso de Nafarroa-Bai mientras aparece con fuerza Bildu. En el resto de PANE las variaciones son más modestas. Por una parte, la erosión del apoyo al *PAR* (-3); el nuevo retroceso de CDN (-3) que queda en posición totalmente marginal; así como la desaparición de UM. Por su parte, la Chunta en Aragón, CC y NCA en Canarias, PSM-ENE en Baleares, el PRC en Cantabria y el PR en La Rioja, se mantienen estables o con variaciones casi insignificantes.

En conjunto las variaciones de los resultados muestran como eje de referencia los notables y homogéneos retrocesos del PSOE, indicando la influencia determinante de un factor de ámbito general que no parece pueda ser otro que los efectos de la crisis económica y su gestión por el Gobierno socialista central. Los electores parecen así pasar factura a las candidaturas socialistas en las CCAA por su descontento con la gestión del Gobierno central.

La similitud de las variaciones que expresan los resultados de las elecciones municipales de 2011 en relación a 2007, es un indicador más de que la respuesta de los electores en las elecciones municipales y autonómicas ha tenido la arena central como referente, ampliamente independiente del carácter local o autonómico de la elección, o de los candidatos en presencia.

**Tabla-6**

**Diferencias en el voto al PSOE entre 2011 y 2007  
en las elecciones Autonómicas (A) y Municipales (M)**

PSOE	A11-A07	M11-M07
CA Madrid	-216.565	-256.928
Comunidad Valenciana	-151.846	-153.138
Castilla y León	-148.819	-110.966
Canarias	-132.805	-79.617
Aragón	-79.226	-46.802
Asturias	-72.582	-55.664
Castilla-La Mancha	-63.111	-51.667
Extremadura	-62.297	-39.135
Murcia	-52.841	-51.336
Baleares	-31.389	-22.604
Cantabria	-29.441	-21.592
Navarra	-22.920	-13.103
Rioja, La	-19.689	-14.294

Los datos a nivel individual de las encuestas postelectorales muestran también unas pautas homogéneas de cambios de comportamiento entre las anteriores elecciones de 2007 y las actuales de 2011. Así, además de la mayor desmovilización con respecto a 2007 que muestra en 2011 el electorado socialista en comparación al del PP, así como la ya comentada mayor capacidad de removilización de anteriores abstencionistas que muestra el PP en 2011, el tercer gran componente de los cambios es el trasvase directo de electores del PSOE en 2007 al PP en 2011, no detectándose trasvases significativos en sentido contrario, del PP al PSOE.

**Tabla-7**

**Cambios de comportamiento entre las autonómicas de 2007 y 2011**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	Reten PP	PP→ Abst.	Reten PSOE	PSOE→ Abst.	PSOE→ PP	Remov. PP	Remov. PSOE
Aragón	87	5	61	13	8	16	2
Asturias	36	8	59	14	4	3	4
Canarias	84	7	51	16	15	6	9
Cantabria	95	2	52	8	16	16	6
Castilla y León	89	4	66	13	6	12	9
Castilla-La Mancha	87	5	67	7	15	25	10
Extremadura	92	4	68	9	12	25	16
Madrid	84	7	55	13	5	18	8
Murcia	86	8	62	20	7	13	2
Navarra	85	7	59	16	7	4	4
La Rioja	86	6	64	14	6	21	6
Valencia	85	7	65	7	5	19	10

Fuente: CIS, Encuestas Postelectorales Elecciones Autonómicas 2011.

- (1) Retención de voto del PP: % de votantes del PP en 2007 que mantienen su voto al PP en 2011
- (2) Desmovilizados PP: % de votantes del PP en 2007 que declaran no haber votado en 2011
- (3) Retención de voto del PSOE: % de votantes del PSOE 2007 que mantienen voto PSOE en 2011
- (4) Desmovilizados PSOE: % de votantes del PSOE en 2007 que declaran no haber votado en 2011
- (5) Trásfugas PSOE→PP: % votantes PSOE en 2007 que pasan a votar PP en 2011
- (6) Removilizados al PP: % electores que no votaron en 2007 y votan PP en 2011
- (7) Removilizados al PSOE: % electores que no votaron en 2007 y votan PSOE en 2011

Según los datos de las encuestas postelectorales el trasvase del PSOE al PP se sitúa entre el 5-8% en la mayoría de las CCAA si bien es superior (12-16%) en algunas de ellas (Castilla-La Mancha, Extremadura, Canarias y Cantabria). En estas últimas CCAA el trasvase desde el PSOE al PP aparece como superior al trasvase hacia la abstención, mientras lo contrario sucede en todas las demás.

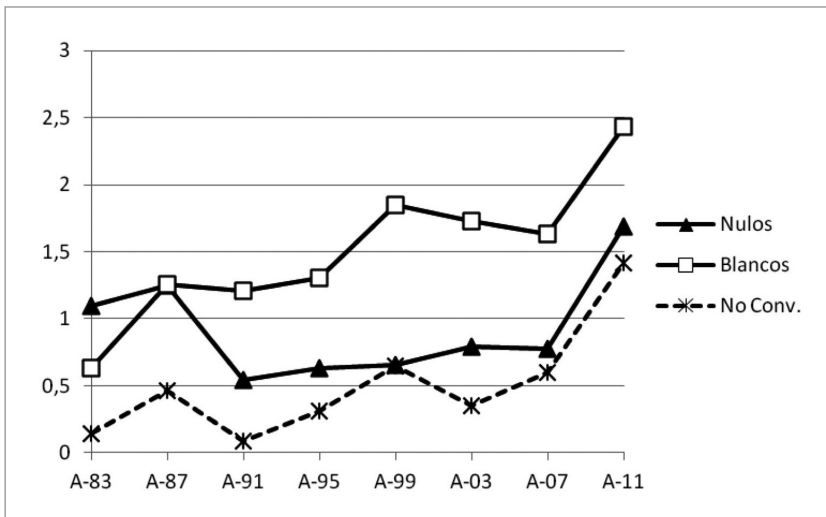
Ello es en principio indicativo de la influencia de factores específicos, autonómicos, en las mencionadas cuatro CCAA. De todas maneras estas cifras no pueden entenderse como “reales” sino indicativas de la importancia de los flujos de cambio pues, además de los márgenes de error de las encuestas, en su interpretación debe tenerse en cuenta la importante subrepresentación de la abstención en la muestra que altera también la importancia relativa de los otros flujos.

### *El voto “de protesta”*

El descontento e incluso la desafección de sectores de ciudadanos en relación a la política, los políticos, las instituciones es un fenómeno que se manifiesta y viene creciendo lentamente desde hace dos décadas, pero con modesta expresión electoral. Sin embargo la coyuntura de crisis y descontento en que se celebran las elecciones de 2011, así como la eclosión del 15-M parecía reunir especiales incentivos para una expresión electoral más clara de este estado de opinión que reflejaban todas las encuestas. Recojo pues en la etiqueta “de protesta”: el voto nulo, en blanco y a opciones políticas “no convencionales”<sup>9</sup> como las opciones de voto, además de la abstención, que han tenido más eco en el seno de estas movilizaciones.

**Gráfico-2**

**Elecciones Autonómicas en 13 CCAA de elección conjunta:  
Evolución del voto en Blanco, Nulo y a opciones “no convencionales”  
1983-2011 (% s/votantes)**



9. Entendidos aquí como aquellos que no se ubican en ideologías o temas ya convencionales (izquierda, derecha, centro, nacionalistas, regionalistas, independentistas, localistas, ecologistas).

En este sentido los resultados electorales de estas elecciones en las 13 CCAA muestran más claramente que en ninguna elección anterior los efectos de esta nueva situación. Cada uno de los tres tipos de opciones presenta un incremento parecido de casi un punto en relación a las elecciones de 2007, sumando entre ellas algo más del 5,5% de los votos y representando a 720.000 electores (350.000 más que en 2007).

Se trata además de un fenómeno muy general en todas las CCAA y homogéneo en su dimensión lo que indica, también en este caso, la influencia determinante de factores de ámbito general en las variaciones producidas. La única excepción la presenta la disminución del voto nulo en Navarra dado que en 2007 ANV llamó al voto nulo por la anulación de su candidatura, mientras en 2011 la candidatura ahora presentada como Bildu ha podido finalmente concurrir a las elecciones.

### *El nivel institucional*

Los cambios en los resultados conllevan cambios significativos en la configuración de las instituciones, a nivel de las Asambleas autonómicas pero también a nivel de Gobiernos.

### *Las Asambleas autonómicas*

El PP aumenta notablemente su representación parlamentaria mejorando además su posición en el seno de las Asambleas autonómicas: obteniendo la mayoría absoluta en 8 CCAA (Baleares, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Madrid, Murcia, La Rioja y la Comunidad Valenciana) y siendo la mayor minoría en Extremadura y Aragón y empatando con CC en Canarias.

Acorde con los resultados el PSOE ha perdido también su condición de mayoría en aquellas CCAA en que ostentaba tal posición, Extremadura y Castilla-La Mancha (con mayoría absoluta además).

**Tabla 8**  
**Elecciones autonómicas 2011:**  
**Distribución de escaños en los Parlamentos Autonómicos**

AUT. 2011	PP	PSOE	IU	UPD	PANE	PANE	PANE	TOTAL
Aragón	30	22	4		7 PAR	4 ChA		67
Asturias	10	15	4		16 FAC			45
Baleares	35	19			4 PSM	1 PSM-EN		59
Canarias	21	15			21 CC	3 NCa		60
Cantabria	20	7			12 PRC			39
Castilla-León	53	29	1		1 UPL			84



AUT. 2011	PP	PSOE	IU	UPD	PANE	PANE	PANE	TOTAL
Castilla-La Mancha	25	24						
Extremadura	32	30	3					65
Madrid	72	36	13	8				129
Murcia	33	11	1					45
Navarra	4	9	3		19 UPN	8 Na- Bai	7 Bildu	50
La Rioja	19	11			3 (PR)			33
Valencia	55	33	5		6 Com- pr.			99
TOTAL 13 CCAA	409	261	34	8	(Total PANE: 112)			824

Fuente: Elaboración propia sobre datos de los DD.OO. de las CCAA

**Tabla-9**

**Asambleas autonómicas.  
Variaciones en escaños entre Elecciones Autonómicas: 2011-2007**

A11-A07	PP	PSOE	IU	UPD	PANE	PANE	PANE		Total
Aragón	7	-8	3		-2 PAR	= ChA			=
Asturias	-10	-6	=		16 FAC				=
Baleares	6	-3			-3 UM	= PSM			=
Canarias	6	-11	0		2 CC	3 NCA			=
Cantabria	3	-3	0		= PRC				=
Castilla y León	5	-4	1		-1 UPL				+ 1
Cast.-Mancha	4	-2	0						+ 2
Extremadura	5	-8	3						=
Madrid	5	-6	2	8					+ 9
Murcia	4	-4	0						=
Navarra	-18	-3	1		19 UPN	- 4 NaBai	7 Bildu	-2 CDN	=
La Rioja	3	-3	0		= PRC				=
C. Valenciana	1	-5	=		4 Compr				=

Entre los PANE, ninguno alcanza posiciones de mayoría absoluta, sin embargo el FAC y UPN son los partidos con más escaños en sus respectivos Parlamentos de Asturias y Navarra, mientras CC se halla empatada a escaños con el PP en Canarias.

La pauta general y dominante en todas las Asambleas autonómicas es la notable pérdida de representación del PSOE que pasa de los 327 escaños que tenía en 2007 en el conjunto de las 13 CCAA a los 261 en 2011. Estas pérdidas del PSOE son principalmente capitalizadas por el PP que pasa de 388 a 410 escaños en total. Sin embargo también otros partidos se benefician e IU pasa de 19 a 34, UPyD se estrena con 8 escaños, mientras el conjunto de los PANE pasan de 71 a 111.

Sobre esta pauta común a todas las CCAA (con las consabidas excepciones de Asturias y Navarra) se produce una reducción del nivel de concentración parlamentaria en PP y PSOE. Sin embargo ello no lleva a Parlamentos con correlaciones de fuerzas más equilibradas, sino que al producirse por pérdidas del que ya era segunda fuerza en buena parte de estas Asambleas y un incremento de la representación de la que ya era mayoritaria se llega a una situación con un mayor número de Asambleas con mayoría absoluta que anteriormente, y en todos los casos del mismo partido, el PP. Así, la mayor diversificación de la representación parlamentaria en 2011 no implica mayor necesidad de consensos y alianzas.

De todas maneras, en 5 CCAA la ausencia de mayoría absoluta obliga a la búsqueda de algún tipo de acuerdos: Aragón, Asturias, Canarias, Extremadura y Navarra.

### *Los Gobiernos*

La formación de Gobierno no presenta problemas en aquellas CCAA donde el PP dispone de la mayoría absoluta: Baleares, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Madrid, Murcia y La Rioja. Así, renuevan su mandato Juan Vicente Herrera (Castilla y León), Esperanza Aguirre (Madrid) Ramón Luis Valcárcel (Murcia) Pedro Sanz (La Rioja), Francisco Camps (Comunidad Valenciana). Por su parte son investidos por primer vez Presidentes: José Ramón Bauzá (Baleares), Ignacio Diego (Cantabria) y M<sup>a</sup> Dolores de Cospedal (Castilla-La Mancha).

En las restantes CCAA, la configuración de Gobierno se ha producido en diversidad de situaciones.

No han existido problemas notables en el acuerdo entre PP y PAR para que éste apoyara a la candidata del PP, Luisa Fernanda Rudi, a la Presidencia de Aragón, quedando para el PAR la Presidencia de las Cortes de Aragón. Tampoco ha sido compleja la negociación en Navarra para el Gobierno de coalición UPN+PSOE con Presidencia de Yolanda Barcina (UPN) que sucede a Miguel Sanz.

En Canarias, la falta de acuerdo entre CC y PP, que exige la Presidencia como partido más votado a pesar del empate a escaños, da paso a un acuerdo de coalición CC+PSOE, en el marco del interés de CC en mantener el Gobierno canario y la Presidencia de Paulino Rivero (CC), así como el interés del PSOE en contar con el apoyo de CC en el Congreso de Diputados.

Más complejos han sido los casos de Asturias y Extremadura, con soluciones

de Gobierno más inestables. En ambos casos las malas relaciones entre partidos de una misma tendencia ideológica son la fuente de las dificultades y de las soluciones inestables.

En Extremadura la llave para la configuración de una mayoría de gobierno la tiene IU (con 3 diputados) posibilitando con su apoyo en la investidura la Presidencia a Fernández Vara (PSOE) con 30 escaños, o bien posibilitando con su abstención la investidura de Monago (PP) que con 32 escaños es la mayor minoría. Las malas relaciones entre IU y PSOE extremeños, con desacuerdos sobre gran número de temas y la queja de IU de sufrir marginación por el PSOE durante los 28 años de mayoría absoluta socialista, han llevado a la dirección de la organización extremeña de IU a no dar su apoyo al candidato socialista, a pesar de la existencia de un importante sector de IU en Extremadura contraria a dejar la Presidencia de la Comunidad Autónoma al PP y a la presión desde la dirección central de IU para llegar a un acuerdo de izquierdas. Problemas de relación muy profundos que no parece puedan cambiar a corto plazo. Sin embargo las tensiones internas en la organización extremeña de IU así como la posición de la dirección central de IU, son elementos que dan inestabilidad al apoyo al PP. La situación de crisis y los recortes de gasto no parece que sean tampoco un terreno demasiado favorable a la estabilidad del Gobierno extremeño, pendiente siempre de que una eventual moción de censura del PSOE pueda ser apoyada por los diputados de IU.

En Asturias, las causas y las heridas de la escisión hacen imposible el acuerdo entre FAC y PP. Los diversos contactos para formar una mayoría no llegan a buen puerto y se llega a una situación de bloqueo. Finalmente, para evitar una repetición de la elección PP y PSOE facilitan con su abstención la investidura de Álvarez-Cascos que formará Gobierno monocolor y deberá gobernar con 16 escaños una cámara de 45. Una situación con grandes dificultades para gobernar.

En conjunto, pues el PP mantiene la Presidencia y gobierna con mayoría absoluta en Murcia, Castilla y León, Madrid, La Rioja y la Comunidad Valenciana. Además consigue arrebatar al PSOE la Presidencia en Baleares, Aragón, Castilla-La Mancha y Extremadura, siendo la primera vez que lo consigue en estas dos últimas CCAA que habían estado siempre gobernadas por el PSOE. Igualmente consigue con mayoría absoluta la Presidencia en Cantabria, arrebatándosela al PRC que gobernaba en coalición con el PSOE.

Por su parte tres CCAA quedan bajo Presidencia de un PANE (UPN, CC, FAC) que gobiernan en coalición con el PSOE en Navarra y Canarias, mientras en Asturias el FAC gobierna en minoría en solitario.

El PSOE se queda sin ninguna Presidencia y en estas 13 CCAA sólo tiene responsabilidades de dirección política en Navarra y Canarias a través de Gobiernos de coalición.

Tabla -10

## Gobiernos autonómicos 1983-2011: partidos, mayorías y coaliciones

	A: Mayoría Absoluta		M: Gobierno en minoría	
	1983	1987	1991	1995
Andalucía	PSOE-A	PSOE-A	PSOE-A	PSOE-m
Extremadura	PSOE-A	PSOE-A	PSOE-A	PSOE-m
Cast.- Mancha	PSOE-A	PSOE-A	PSOE-A	PSOE-A
Asturias	PSOE-A	PSOE-m	PSOE-m	PP-m
Murcia	PSOE-A	PSOE-A	PSOE-A	PP-A
Valencia	PSOE-A	PSOE-m	PSOE-A	PP+UV
Madrid	PSOE-A	PSOE-m	PSOE-m	PP-A
La Rioja	PSOE-A	AP-m PSOE-m	PSOE-m	PP-A
Castilla y León	PSOE-m	AP-m	PP-A	PP-A
Galicia	AP-m	CP-m PSOE+CG+PNG	PP-A	PP-A
Baleares	AP-m	AP+UM	PP+UM-A	PP-A
Cantabria	AP-A AP-m	AP-A PSOE+PP+PRC+CDS	UPCA-m	PP+PRC
Navarra	PSOE-m	PSOE-m	UPN(PP)-m	CDN+PSOE+EA
Aragón	PSOE-m	PAR-m	PAR+PP PSOE-m	PP+PAR
Canarias	PSOE-m	CDS+AIC+AP CDS+AIC	AIC+PSOE CC	CC+PP
Cataluña (1980: CiU-m)	CiU-A	CiU-A	CiU-A	CiU-m
País Vasco (1980: PNV-m)	PNV-m	PNV+PSOE	PNV+EA+EE PNV+PSE+EE PNV+PSE	PNV+PSE+EA

*El Senado*

Para la nueva legislatura las CCAA han designado sus correspondientes Senadores a través de las Asambleas autonómicas. En estas CCAA correspondía designar en esta legislatura 35 escaños, dos más que en la anterior al corresponder un Senador más a Castilla-La Mancha y la Comunidad Valenciana debido al incremento de habitantes en estas CCAA. En función de la representación obtenida y los acuerdos entre los partidos, 21 han sido para el PP, 11 para el PSOE y uno para FAC, CC y UPN respectivamente. El PP tiene así cuatro senadores más con respecto a 2007 al ganar uno en Madrid, en Murcia, en Cantabria, en Castilla-La Mancha y en la Comunidad Valenciana, perdiendo uno en Asturias. Por su parte el PSOE pierde tres: uno en Madrid, otro en Murcia y otro en Cantabria. Por su parte el FAC consigue un Senador en Asturias.

Tabla -10 (Cont.)

## Gobiernos autonómicos 1983-2011: partidos, mayorías y coaliciones

+...: Gobierno en coalición		(+:): Apoyo parlamentario	
1999	2003	2007	2011
PSOE-m	PSOE-m	PSOE-A	PSOE-A
PSOE-A	PSOE-A	PSOE-A	PP-m
PSOE-A	PSOE-A	PSOE-A	PP-A
PSOE-A	PSOE+IU	PSOE+IU	FAC-m
PP-A	PP-A	PP-A	PP-A
PP-A	PP-A	PP-A	PP-A
PP-A	PP-A	PP-A	PP-A
PP-A	PP-A	PP-A	PP-A
PP-A	PP-A	PSOE+BNG	PP-A
PSOE+PSM+UM+EU/V	PP-A	PSOE+BLOC+UM	PP-A
PP+PRC	PRC+PSOE	PRC+PSOE	PP-A
UPN-m	UPN+CDN	UPN-m	UPN+PSOE
PSOE+PAR	PSOE+PAR	PSOE+PAR	PP-m (+PAR)
CC+PP	CC+PP CC-m	CC+PP CC-m	CC+PSOE
CiU-m (+ PP)	PSC+ERC+IC	PSC+ERC+ICV	CiU-m
PNV+EA (+EH)	PNV+EA+IU	PNV+EA+IU	PSOE-m (+PP)

Tabla-11

## Elecciones autonómicas 2011: Senadores designados por las CCAA

	PP	PSOE	Otros	TOTAL
Aragón	1	1		2
Asturias		1	1-FAC	2
Baleares	1	1		2
Canarias	1	1	1-CC	3
Cantabria	1			1
Castilla-La Mancha	2	1		3*
Castilla y León	2	1		3
Comunitat Valenciana	4	2		6*
Extremadura	1	1		2
CA Madrid	5	2		7
Murcia	2			2
Navarra			1-UPN	1
Rioja (La)	1			1
<i>TOTAL 13 CCAA</i>	<i>21</i>	<i>11</i>	<i>3</i>	<i>35</i>
Andalucía (2008)	4	5		9
Cataluña (2010)	1		3 EPC ** 4-CiU	8
Galicia (2009)	2	1		3
País Vasco (2009)	1	1	1-PNV	3
<i>TOTAL ESPAÑA</i>	<i>29</i>	<i>18</i>	<i>11</i>	<i>58</i>

\* Castilla-La Mancha y la Com. Valenciana designan un senador más que en el período anterior.

\*\* EPC (Entesa pel Progrés de Catalunya): Pertenecen dos al PSC i uno a ICV.

Estas variaciones no producen cambios significativos en la correlación de fuerzas del Senado. Además la proximidad del final de legislatura a nivel Central que los resultados de estas elecciones autonómicas parecen acelerar otorga una corta duración temporal a la configuración global ahora resultante en el Senado.

### *El nivel local*

En el marco de un notable retroceso del PSOE en las elecciones municipales, paralelo al de las autonómicas, se ha producido también un importante desplazamiento de poder local hacia el PP.

En las 13 CCAA donde se celebraban elecciones el PP obtiene en conjunto la alcaldía en 24 de las 31 capitales de provincia. Así, en las CCAA uniprovinciales

mantiene la alcaldía de Oviedo, Santander, Madrid y Murcia, arrebatando al PSOE las de Palma de Mallorca y Logroño. En las demás CCAA, mantiene las tres capitales de la Comunidad Valenciana; en Extremadura mantiene la de Badajoz y arrebató al PSOE la de Cáceres; en Castilla-La Mancha mantiene las alcaldías de Ciudad Real y Guadalajara, arrebató al PSOE la de Albacete cediendo a su vez Cuenca a los socialistas que mantienen asimismo la de Toledo; en Castilla y León, el PP mantiene las de Ávila, Burgos, Salamanca, Valladolid y Zamora, arrebatando León y Palencia a los socialistas que mantienen las de Segovia y Soria; en Canarias el PP arrebató al PSOE la alcaldía de Las Palmas mientras la de Santa Cruz de Tenerife se mantiene en manos de CC; en Aragón, finalmente, el PP obtiene las alcaldías de Huesca y Teruel que estaban en manos del PSOE y del PAR, respectivamente, mientras el PSOE mantiene la de Zaragoza. Por otra parte el PP obtiene la Presidencia y el Gobierno de los 3 Consells Insulars en las 3 islas mayores, mientras la agrupación progresista Gent per Formentera con el apoyo del PSOE logra el de Formentera. En Canarias, en cambio se mantiene el dominio de CC pero en un contexto de pluralidad en la representación institucional. Así CC preside los Cabildos de Lanzarote, Fuerteventura, La Palma y, con el apoyo del PSOE, el de Tenerife, mientras que los socialistas obtienen la Presidencia de los Cabildos de La Gomera y El Hierro, y el PP preside el de Gran Canaria, con el apoyo del CCN.

En el conjunto de España, el PP detenta la alcaldía en 34 capitales de provincia, 12 más que en el período anterior, aunque sin llegar a las 38 que obtuvo en 1995. En todas accede a la alcaldía con mayoría absoluta excepto en Huesca, Vitoria y Oviedo. Por su parte el PSOE se queda con sólo nueve: Cuenca, Soria y Lleida con mayoría absoluta; en Lugo y Orense con el apoyo del BNG, en Segovia y Toledo con los de IU, en Zaragoza con los votos de IU y la Chunta, y en Tarragona en minoría. Y en conjunto el PP obtiene la alcaldía en 218 de las 395 ciudades con más de 20.000 habitantes, mientras el PSOE queda con 96. A nivel provincial el dominio del PP es igualmente muy amplio obteniendo la Presidencia en 25 de las 38 Diputaciones provinciales, mientras el PSOE queda con sólo 9<sup>10</sup>, perdiendo la Presidencia en 11 Diputaciones con respecto a la situación anterior. Por su parte CiU obtiene las 4 Diputaciones en Cataluña.

A la espera de poder acceder al Gobierno central en las próximas legislativas tal como se deduce de los datos de las diferentes encuestas, el PP ha obtenido en estas elecciones una elevadísima cota de poder autonómico y local, como ningún partido había detentado hasta la fecha.

---

10. Badajoz, Cuenca, Ciudad Real, Zaragoza y Huesca en las CCAA que celebraban también elecciones autonómicas. Además Preside las Diputaciones de Huelva, Jaén, Sevilla y Lugo. Por su parte CiU preside las 4 diputaciones catalanas. En el resto la Presidencia corresponde al PP.

# LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE MAYO DE 2011 EN ARAGÓN

---

*Francesc Pallarés<sup>1</sup>*

## El marco político

El 22 de mayo de 2011 se celebraron las octavas elecciones autonómicas en Aragón, coincidiendo con las de otras 12 CCAA.

Ha sido una legislatura intensa que ha ido manifestando signos de creciente dificultad en la coalición PSOE-PAR después de 3 legislaturas de gobierno.

El desarrollo del nuevo Estatuto, más lento y dificultoso de lo esperado, especialmente en el funcionamiento de las Comisiones bilaterales. La celebración de la Exposición Internacional de Zaragoza con un consenso bastante general sobre el balance positivo de su celebración. Las reivindicaciones por las insuficiencias en la vertebración de las comunicaciones terrestres, en la expectativa de consolidar Zaragoza como centro logístico dada su ubicación geográfica en el cruce de los grandes ejes de comunicación españoles. Los conflictos con Cataluña en relación a la pugna sobre los bienes artístico-religiosos de titularidad eclesiástica, en relación a los gastos de atención de ciudadanos aragoneses de municipios de la franja limítrofe en las instalaciones sanitarias de Lleida, así como en relación a la competencia sobre la gestión de recursos hídricos. Son, entre otros, un conjunto de temas que han captado la atención pública y ocupado la actividad política a lo largo de la legislatura<sup>2</sup>.

La gestión de los recursos hídricos se mantiene como tema recurrente y destacado en la política y las campañas electorales en Aragón. Con planteamientos diversos sobre su regulación PSOE, PAR, ChA e IU manifiestan un explícito rechazo del transvase, mientras el PP es esquivo en este tema.

En el marco de las alarmantes cifras de paro, el empleo centra también la atención de los partidos. El PSOE plantea una apuesta por impulsar sectores productivos estratégicos, centrados en la logística, la economía verde y las energías renovables. El PP por su parte plantea un Plan Aragonés para el Empleo, con incentivos a la contratación como forma de luchar contra el desempleo y una política fiscal usada como instrumento para luchar contra el paro con medidas como reducción de impuestos sobre la actividad empresarial. La Chunta

---

1. Agradezco la colaboración de Roger Barres en la gestión del Banco de datos de resultados electorales.

2. Ver un seguimiento detallado en los capítulos de José Luis Bermejo sobre “Aragón” en los correspondientes *Informe Comunidades Autónomas* de 2008, 2009, 2010 y 2011.



por su parte plantea la creación de un Instituto Aragonés de Finanzas, una propuesta también apuntada por el PAR, para impulsar desde la Administración el apoyo económico a la creación de puestos de trabajo. IU también se decanta por el impulso a la creación de empleo desde la Administración y en el propio sector público y señalando, además de la falta de empleo, el problema que supone la precariedad en buena parte del existente proponiendo medidas tendientes a su progresiva eliminación.

Con el desarrollo de la crisis, la sombra del copago planea también sobre la campaña con acusaciones cruzadas entre los partidos, especialmente entre PSOE y PP, negando ambos la apuesta por esta medida, mientras los rechazos más contundentes provienen de la Chunta e IU. Por su parte el PAR es partidario de una red sanitaria mixta y con conciertos y propone una deducción en el IRPF por la contratación de seguros de asistencia sanitaria para mayores de 45 años.

Los recortes de gasto estimulan también el debate para mejorar la eficiencia en la gestión de los 5 niveles de administración que existen en Aragón. En este marco, a 10 años de su aprobación por consenso unánime en la cortes de Aragón, el papel del nivel comarcal en la organización administrativa aragonesa es objeto de debate. Así, UPyD plantea la supresión del nivel comarcal (complicada porque exigiría una nueva reforma del Estatuto) mientras el PP plantea su “adelgazamiento” reduciendo su estructura y quitándole carga política. El PAR, en cambio, es más partidario de reformar e incluso suprimir las Diputaciones, al igual que IU, medida que PP y PSOE objetan por la relevancia constitucional de los entes provinciales.

### *Las fuerzas políticas y la campaña*

Tras la decisión de Marcelino Iglesias en 2008 de no volver a ser candidato a Presidente de la Diputación General de Aragón, el PSOE aragonés elige en 2010 a Eva Almunia como nueva candidata a la Presidencia de la CA. Presenta una ininterrumpida carrera política desde 1983, a través de cargos de concejal de ayuntamiento, consejera de Educación, primero, y de Presidencia, después en el Gobierno de Aragón, Diputada en la Cortes de Aragón, y Secretaria de Estado de Educación. Encabeza la candidatura por Zaragoza, mientras Marcelino Iglesias encabeza la lista por Huesca y Javier Velasco la de Teruel.

En la campaña defiende su gestión de gobierno subrayando que los últimos años han sido los de mayor transformación, inversión y modernización de los municipios de Aragón. Sobre esta presentación plantea la “cara negativa” si gana el PP, volver atrás, paralizar todo el movimiento de avance, progreso y movilización política que se ha desarrollado durante estos años, denunciando la existencia de un “programa oculto” del PP ante la que considera escasa concreción de medidas en su propuesta electoral.

Planteando la necesidad del cambio en Aragón y el impulso a un cambio a nivel general de España, el PP presenta como candidata a Luisa Fernanda Ruti, con amplia trayectoria política en el partido desde AP al PP. Diputada en las

Cortes de Aragón, diputada al Congreso de Diputados en el que fue Presidenta (2000-04), Alcaldesa de Zaragoza (1995-2000), es también Presidenta del partido en la Comunidad Autónoma. Encabeza la lista por Zaragoza mientras Antonio Torres y M<sup>a</sup> Carmen Isabel Pozo son los primeros candidatos en Huesca y Teruel respectivamente.

Con un programa articulado sobre la defensa del autogobierno, la reivindicación de una mayor inversión del Estado en Aragón junto a una mejora del sistema de financiación, y la defensa de los recursos naturales propios de Aragón, el PAR presenta como principal candidato a José Ángel Biel encabezando la lista por Teruel. Ha desarrollado igualmente una larga trayectoria política, desde su inicio en UCD con la que fue Diputado y Senador en las Cortes Generales y Consejero de Presidencia del Gobierno de Aragón en 1983. Con la crisis de UCD se afilió al PAR, del que es Presidente y con el que ha sido ininterrumpidamente Diputado por Teruel en las Cortes de Aragón. Además, en el marco de la coalición con el PSOE ha desempeñado al cargo de Vicepresidente del Gobierno de Aragón desde 1999. Por su parte, Arturo Aliaga, Consejero saliente de Industria Comercio y Turismo en el Gobierno aragonés, y Alfredo Boné, Secretario General del partido y Consejero saliente de Medio Ambiente, encabezan las candidaturas de Huesca y Zaragoza, respectivamente.

Desacuerdos internos en el PAR acaban con la marcha del partido de un grupo de militantes encabezados por el hasta entonces Alcalde por Teruel y Diputado a las Cortes de Aragón, Miguel Ferrer. Se había ido generando un progresivo distanciamiento con la dirección del PAR y un eventual cuestionamiento de su repetición como candidato a la Alcaldía. A su vez este grupo cuestiona la política del PAR que le lleva ser solamente fuerza auxiliar de un partido nacional, cualquiera que sea. Sin adherirse al grupo, José M<sup>a</sup> Mur Senador autonómico y fundador del PAR abandona también el partido y manifiesta su simpatía hacia el grupo separado. El proceso culmina con la formación de *Compromiso con Aragón* en febrero 2011 y que presenta candidaturas a las elecciones autonómicas.

Defendiendo un nuevo modelo económico sostenible y basado en la economía productiva, la defensa de la identidad y la autonomía de Aragón, así como de los derechos sociales, la Chunta Aragonesista (ChA) presenta a Nieves Ibeas, diputada autonómica desde 2003 y Presidenta del partido desde 2008, encabezando la lista por Zaragoza mientras Francesc Martín encabeza la de Teruel y Joaquín Antonio Palacín la de Huesca.

La propuesta de IU para Aragón se articula en torno a la lucha contra el paro y la promoción del empleo, al desarrollo de una política territorial equilibrada, y el impulso a políticas sociales. Adolfo Barrera, Coordinador de IU en Aragón, es por tercera vez el candidato de esta formación a la Presidencia de la Diputación General de Aragón encabezando la lista por Zaragoza, mientras Miguel Aso y Luis Ángel Romero, encabezan las Huesca y Teruel respectivamente.

Si bien los temas específicos de Aragón ocupan un lugar relevante en la campaña de los partidos, el fuerte impacto de la evolución de la situación económica domina la escena electoral. En este marco se desarrolla una campaña muy “na-

cionalizada” en la que los temas relacionados con la crisis económica, las medidas adoptadas por el Gobierno central y la proyección de estas elecciones hacia unas próximas generales con expectativa de un cambio a favor del PP, son los temas que, en un sentido o en otro, dominan completamente en las estrategias electorales de los partidos, especialmente los de ámbito estatal, así como en la información de los grandes medios de comunicación.

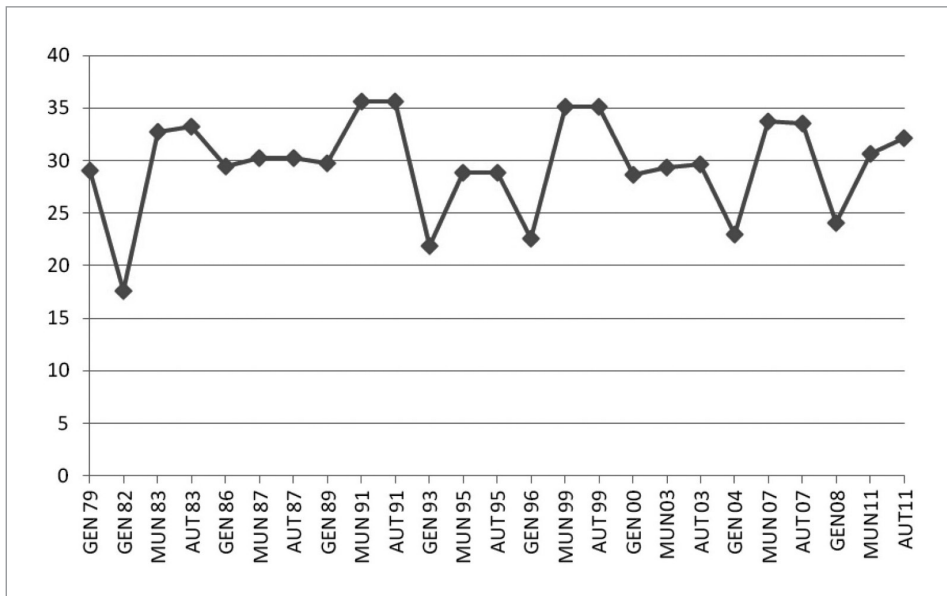
**Los resultados**

*La participación*

La participación ha sido del 67,9%, es decir, una abstención del 32,1%. Significa un descenso de 1,5 puntos de la abstención respecto de 2007 (50.000 votantes más). El nivel de abstención se mantiene así en el intervalo entre 30-35% que han definido hasta ahora las elecciones autonómicas en Aragón y quedando situado en posición intermedia entre las elecciones de mayor movilización y las de coyuntura “depresiva” de la movilización (1991, 1999). Los incentivos a la movilización derivados de la expectativa de cambio y el clima depresivo derivado de la situación económica contraponen con resultado equilibrado sus efectos.

En este marco Aragón presenta un porcentaje de abstención ligeramente superior a la media de las 13 CCAA que también celebraban elecciones.

**Aragón: Evolución de la abstención electoral 1979-2011**



La menor tasa de participación respecto de las simultáneas elecciones municipales se debe a la exclusión por primera vez de los ciudadanos residentes ausentes (censo CERA) del censo electoral para las elecciones municipales, pudiendo en cambio votar en las autonómicas. Dada la muy baja participación entre estos electores, su exclusión del censo se traduce en un aumento del porcentaje de participación en las municipales de 2011.

Como es habitual el nivel de participación es inferior al de las anteriores generales de 2008.

**Tabla-1**  
**Aragón: Resultados elecciones Autonómicas 2011 y evolución respecto a las Autonómicas 2007 y Generales 2008**

ARAGÓN			
	<i>Resultados 2011</i>	<i>Dif. 11-07</i>	<i>Dif. 11-08</i>
Participación	67,9%		
Abstención	32,1%	1,4	-8,0
	% s/votantes		
PP	39,1	8,2	2,3
PSOE	28,6	-12,3	-17,6
IU	6,1	2,0	3,2
PAR	9,0	-3,0	3,8
ChA	8,1	0,0	3,2

Por circunscripciones, se mantiene la estructura tradicional con Teruel como la más participativa (27,5% de abstención) y Zaragoza, más urbana, como la más abstencionista (33,2%), quedando Huesca en posición intermedia (30,6%).

En relación a las anteriores elecciones autonómicas de 2007, no hay grandes variaciones en la participación aunque Huesca y Teruel experimentan un suave incremento de la abstención. En cambio la abstención se reduce en Zaragoza (-2,2 puntos) junto a mayores incrementos del PP así como también mayores variaciones en los otros partidos. Todo ello debe situarse en el conocido marco de la mayor volatilidad en los comportamientos que, en comparación a zonas más rurales, presentan los electorados de las grandes urbes en función de los fenómenos coyunturales.

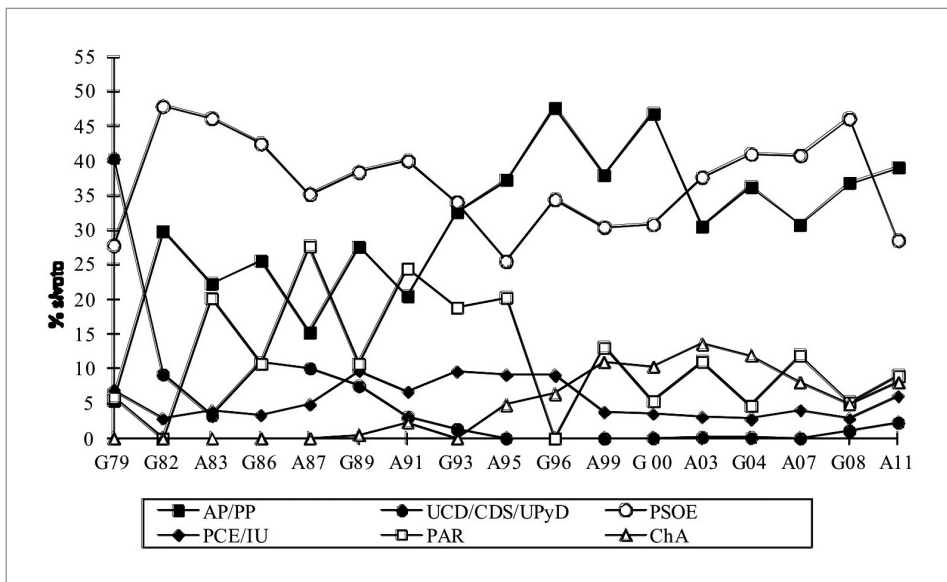
Sobre esta base, si bien la mayoría de los abstencionistas en 2007 mantienen este comportamiento en 2011 (alrededor de los 2/3), otro sector menor se removiliza orientándose de manera muy mayoritaria hacia el PP (Tabla-2). Complementariamente puede observarse (Tabla-3) que si bien las casi 2/3 partes de los abstencionistas en 2011 son electores que se habían abstenido en 2007 (o no recuerdan), otro sector había participado votando a diversas opciones pero de manera muy destacada al PSOE.

En definitiva, los dos grandes flujos de cambio en el comportamiento participativo/abstencionista entre 2007 y 2011 obedecen a los dos grandes factores de ámbito general que determinan la estructura de incentivos en estas elecciones. Así, al ser los electores del PSOE los más desmovilizados respecto de 2007, parece indicar que el factor de desmovilización no es tanto la crisis económica en sí, sino la decepción con la gestión del gobierno socialista en relación a la crisis. Por el contrario, que la removilización en 2011 de electores abstencionistas en 2007 se dirija fundamentalmente al PP indica el impacto movilizador de la expectativa de cambio a favor del PP (en Aragón y a nivel central). Así, afectando a diferentes sectores de electores, la falta de incentivos a la movilización derivados de la crisis económica y sus efectos, encuentran un contrapeso en los incentivos a movilización derivados de la expectativa de cambio y favorables al PP, produciendo una relativa estabilidad en el nivel global de abstención que es engañosa a primera vista.

*La orientación del voto*

Las posiciones de los principales partidos se han invertido respecto a 2007. El PP (270.000 votos; 39,1% de los emitidos) vuelve a ser el partido más votado en unas elecciones autonómicas en Aragón, posición que sólo había obtenido en 1995 y 1999, la fase de eclosión del PP y su acceso al gobierno central. Es su mejor resultado en unas elecciones autonómicas tanto en número de votos como en porcentaje. Con respecto a las elecciones de 2007, gana 61.000 votos (8 puntos).

**Gráfico-1**  
**Aragón: Evolución electoral 1979-2011**



El PSOE (197.000 votos; 28,6%) queda ahora como segundo partido, su segundo peor resultado en unas autonómicas después de “suelo” en 1995. Experimenta así un importante retroceso, perdiendo 80.000 votos (-12 puntos).

Lejos de los dos grandes partidos, quedan el PAR (62.000 votos; 9%), que pierde 20.000 votos y 2 puntos en relación a 2007; la Chunta (56.000 votos; 8,1%) que se mantiene igual; e IU (42.000 votos; 6,1%) que gana 15.000 votos y 2 puntos. Por su parte, en su primera presentación en unas elecciones autonómicas UPyD obtiene 16.000 votos (2,3%).

Con un porcentaje bastante similar en las tres circunscripciones el PP es la opción más votada en todas ellas, posición que en elecciones autonómicas sólo había obtenido en 1995. Obtiene sus mejores resultados en Zaragoza (40%), donde experimenta también su mayor avance (+9) y superando a Teruel, circunscripción en la que había venido obteniendo sus mejores resultados en elecciones autonómicas. Su avance son algo más bajos en Huesca (+7) y especialmente en Teruel (+5) quedando en ambas en el 36% de los votos emitidos.

El PSOE es a su vez la segunda fuerza en las tres circunscripciones. Siguiendo la pauta “tradicional” obtiene sus mejores resultados relativos en Huesca (33%) donde, excepto en 1995, había sido siempre el partido más votado en elecciones autonómicas, y con un retroceso de 11 puntos queda ahora 3 puntos por debajo del PP. En Teruel (27%) y Zaragoza (28%) sus resultados son inferiores, siendo en Zaragoza donde su retroceso ha sido más importante (-13 puntos) mientras es algo menor en Teruel donde pierde 8 puntos.

La estructura provincial de los apoyos al PAR es en cambio más diversificada, entre el 16% en Teruel y el 7% en Zaragoza, pasando por el 12% en Huesca, donde mantiene su nivel de 2007. En cambio retrocede alrededor de 3 puntos en Zaragoza y Teruel, registrando en esta última más claramente el impacto de la escisión de Compromiso por Aragón. También la Chunta presenta una implantación territorial desigual de características opuestas a la del PAR: obtiene sus mejores resultados en Zaragoza (9%) y los más bajos en Teruel (5%) y Huesca (6%), dentro de una tónica de gran estabilidad en las 3 circunscripciones.

Sobre estas pautas de implantación, las variaciones de los partidos entre 2007 y 2008 siguen una pauta muy similar en las tres circunscripciones, indicando una muy baja influencia de factores específicos de circunscripción en los movimientos electorales, pareciendo inscribirse las mayores variaciones cuantitativas en Zaragoza a la mayor volatilidad de las zonas urbano-metropolitanas como reacción a fenómenos coyunturales. Además, la similitud de los movimientos electorales en Aragón con los que se producen en otras CCAA indican un elevado grado influencia de factores de ámbito general, en la lógica indicada anteriormente en relación a la participación/abstención. En este sentido no parece que el mayor nivel de conocimiento y una valoración ligeramente superior entre la opinión pública de la candidata del PP sobre la candidata del PSOE que aparece en las encuestas preelectorales pueda haber tenido influencia relevante en las variaciones de los resultados.

A señalar igualmente el crecimiento del voto Nulo (+0,8) y del voto en blanco (+1), no muy diferente del que se produce en las demás CCAA y que parece

estar relacionado con planteamientos en este sentido por parte de diversos sectores en el marco del “movimiento del 15-M”.

En la ola favorable de la coyuntura el PP presenta una elevada capacidad de retención, de movilización, del propio electorado de las anteriores elecciones autonómicas de 2007 con muy pequeñas pérdidas hacia la abstención (Tabla-2). En cambio electores con diversas opciones en 2007 dan ahora su voto al PP, siendo claramente el partido con mayor capacidad de atracción de electores provenientes de otras opciones. Es el caso de alrededor de la cuarta parte de los electores que habían votado al PAR, así como entre los jóvenes que todavía no tenían edad en 2007 así como otros que se habían abstenido o no recuerdan su voto. El porcentaje de electores socialistas que pasan al PP es menor, alrededor del 8%. En conjunto ello lleva al incremento electoral del PP entre cuyos votantes en 2011 aquellos que le habían votado también en 2007 representan alrededor de los 2/3. (Tabla-3). Casi un 20% de los votos del PP en 2011 procede de electores que declaran haberse abstenido en 2007 o no recuerdan, mientras los provenientes del PSOE representarían algo menos del 10% y los provenientes del PAR significarían un porcentaje menor.

**Tabla-2**

**Voto en las elecciones autonómicas de 2011 según voto en las elecciones autonómicas de 2007 (% fila)**

		2011								
	PSOE	PP	IU	ChA	PAR	Blan.	ABST	N.C.	TOT.	(N)
2007										
PSOE	<b>61</b>	8	3	5	2	4	13	3	100	213
PP	1	<b>87</b>	1		1		5	4	100	141
IU	13		<b>74</b>	4		9	0		100	23
PAR	3	24			<b>62</b>		5	3	100	37
No edad	9	17	6	11	3	11	34	6	100	35
No votó	2	16		3	5	5	<b>62</b>	6	100	132
No rec.	7	22	3	8	3	8	25	14	100	59
N.C.	2	2	1		1	4	2	<b>89</b>	100	110
<b>TOTAL</b>	<b>19</b>	<b>25</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>19</b>	<b>16</b>	<b>100</b>	<b>796</b>

Se han excluido las opciones con escasa muestra

Fuente: CIS, Estudio 2891. Postelectoral elecciones autonómicas y municipales Aragón 2011

**Tabla-3**  
**Composición electorados 2011 según voto en 2007 (% columna)**

2011								
	PSOE	PP	IU	PAR	Blanco	N.C.	ABST.	TOTAL
<b>2007</b>								
<b>PSOE</b>	87	9	13	10	22	5	18	27
<b>PP</b>	1	62	3	5		4	5	18
<b>IU</b>	2		53		5		0	3
<b>CHA</b>	1	1	16	2		1	3	3
<b>PAR</b>	1	4		55		1	1	5
<b>Otros</b>		1					1	1
<b>No edad</b>	2	3	6	2	11	2	8	4
<b>Blanco</b>	1	1		2	22		1	2
<b>No votó</b>	2	11		17	16	6	53	17
<b>No r</b>	3	7	6	5	14	6	10	7
<b>N.C.</b>	1	1	3	2	11	75	1	14
<b>TOTAL</b>	100	100	100	100	100	100	100	100
<b>(N)</b>	150	198	32	42	37	130	155	

Se han excluido las opciones con escasa muestra

Fuente: CIS, Estudio 2891. Postelectoral elecciones autonómicas y municipales Aragón 2011

El PSOE, sin embargo, sólo retiene 6 de cada 10 de sus votantes en 2007 (Tabla-2). El resto se divide en diversas direcciones, yendo hacia la abstención el flujo más importante<sup>3</sup>, y en mucha menor medida hacia otros partidos, principalmente el PP (8%), pero también la Chunta, IU y el voto en blanco (3-5%). En cambio los votantes del PSOE en 2011 son casi exclusivamente votantes socialistas en 2007 que mantienen su voto (Tabla-3).

Por su parte el PAR retiene igualmente alrededor del 60% de sus electores en 2007. Su retroceso en 2011 se explica básicamente por transferencias al PP que, en la expectativa de cambio a favor de este partido, recogería el voto de casi 1/4 parte de los votantes PAR en 2007. IU crece sobre una buena capacidad de retención del propio electorado (72%) en 2007 y de electores provenientes del PSOE y la Chunta.

## El nivel institucional

Los resultados electorales se traducen en un importante cambio también

3. Debe tenerse en cuenta la subrepresentación de la abstención, fenómeno “crónico” en las encuestas electorales. Por ello el porcentaje real de transferidos desde el PSOE hacia la abstención sería mayor que el recogido directamente en la encuesta.



en la composición de las Cortes de Aragón y prácticamente se invierte la correlación de fuerzas parlamentarias en relación a la anterior legislatura. El PP obtiene 7 nuevos escaños y es ahora el partido con mayor número de diputados en las Cortes aragonesas (30), mientras el PSOE pierde 8 escaños y queda con 22. El PAR que pierde 2 escaños queda todavía como tercera fuerza, mientras la Chunta que se mantiene, e IU gana 3 escaños, quedan con 4 diputados cada una.

Los cambios se producen en todas las circunscripciones. Los dos escaños que pierde el PSOE tanto en Huesca como en Teruel, van a parar uno al PP y otro a IU en ambas circunscripciones. En Zaragoza es donde los cambios son mayores, perdiendo 4 escaños el PSOE y 2 el PAR, siendo el PP quien capitaliza estas pérdidas ganando 5 de estos escaños yendo otro a IU.

**Tabla-4**

**Composición de las Cortes de Aragón:**

**Diputados 2011 por partidos (y diferencias respecto a 2007)**

	Diputados
PP	30 (+7)
PSOE	22 (-8)
IU	4 (+3)
PAR	7 (-2)
ChA	4 (=)

*Gobierno*

En la Cámara no hay mayoría absoluta de ningún partido y pueden plantearse diversas situaciones de mayoría. Un nuevo Gobierno del PSOE pasaría por un pacto con el PAR, pero habiendo dado este partido por acabada su coalición con los socialistas, un acuerdo PP-PAR parece lo más probable como efectivamente acaba ocurriendo. Aparte de cuestiones internas de Aragón, que no parecen decisivas a tenor del balance positivo de ambos partidos sobre el período de coalición, el “cambio de aires” en la política española, la pérdida de popularidad del PSOE y la expectativa de cambio a favor del PP en estas autonómicas y en las próximas generales, son factores de peso en la decisión del PAR.

El acuerdo PP-PAR para la gobernabilidad, plantea como objetivos garantizar la estabilidad institucional, así como orientado a políticas para crear empleo, dar servicios públicos de calidad y de reforma de las Administraciones, reafirmando el rechazo al trasvase del Ebro que el PAR considera una “condición irrenunciable”. El acuerdo no se plasma finalmente en un gobierno de coalición, que no interesa al PAR, sino monocolor del PP. En cambio el PAR obtiene la Presidencia de las Cortes para su máximo dirigente, José Ángel Biel.

En principio una situación que parece estable, afirmada aun más después del

acuerdo de coalición PP-PAR para las elecciones generales de noviembre 2011<sup>4</sup>. No puede descartarse, sin embargo, una entrada del PAR en el gobierno, pero en su caso no parece un escenario cercano.

Asimismo las Cortes nombran los dos senadores autonómicos que corresponden a Aragón: Marcelino Iglesias (PSOE) y a Gustavo Alcalde (PP), renunciando este último a inicios de febrero de 2012 al ser nombrado Delegado del Gobierno en Aragón, y es substituido por Ricardo Canals.

### *El nivel local*

El avance electoral del PP y su acceso al gobierno de Aragón se complementa con un paralelo avance en las elecciones municipales que le otorgan importantes recursos de poder local. Consigue la alcaldía en Huesca, Teruel y Calatayud, mientras el PSOE mantiene la alcaldía de Zaragoza en la persona de Juan Alberto Belloch. En las Diputaciones provinciales, si bien el PSOE mantiene la de Huesca, el PP se hace con las Presidencias en Teruel y Zaragoza en el marco de Gobiernos de coalición PP-PAR en ambas provincias.

## Aragón Elecciones Autonómicas 2011

Resultados por Comunidad Autónoma			
Electores	1.016.021		
Participación	689.904	67,9%	
	votos	% s/votantes	Diputados
PP	269.729	39,1	30
PSOE	197.189	28,6	22
IU	41.874	6,1	4
PAR	62.193	9,0	7
ChA	55.932	8,1	4
UPyD	15.667	2,3	
PANE diversos	4.601	0,7	
Diversos Derecha	1.007	0,1	
Diversos Izquierda	603	0,1	
Verdes	4.621	0,7	
Otros	4.435	0,6	
Nulos	10.375	1,5	
Blancos	21.678	3,1	

4. Ver el capítulo de José Luis Bermejo: "Aragón" en este mismo *Informe Comunidades Autónomas 2011*.

**Distribución de escaños**

	PP	PSOE	IU	PAR	ChA
Huesca	7	7	1	2	1
Teruel	6	4	1	3	0
Zaragoza	17	11	2	2	3
ARAGÓN	30	22	4	7	4

Verdes:	Coalición Electoral Verdes
PANE diversos:	Compromiso con Aragón, Tierra Aragonesa, La Voz Independiente de Aragón, Partido Ciudadanos Unidos de Aragón
Div. Derecha:	Partido Familia y Vida, Centro Democrático Liberal
Div. Izquierda:	Unificación Comunista de España
Otros:	PACMA, Partido Humanista, Federación de los Independientes de Aragón

Fuente: B.O.A. núm. 109 de 06 de junio de 2011

# LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE MAYO DE 2011 EN EL PRINCIPADO DE ASTURIAS

*Francesc Pallarés<sup>1</sup>*

## El marco político

El 22 de mayo de 2011 se celebraron las octavas elecciones autonómicas en Asturias, coincidiendo con las de otras 12 CCAA.

Después de tres legislaturas como Presidente de la Comunidad, en julio de 2010 Vicente Álvarez Areces, anuncia que no volverá a ser candidato. Ello abre aún más el escenario electoral en una CA donde las mayorías absolutas han sido una excepción.

Si bien el acuerdo de gobierno entre PSOE e IU contribuyó a dar estabilidad y cierto rumbo al proceso político, no ha sido una legislatura fácil ni legislativamente demasiado productiva. La imposibilidad del consenso necesario para llevar adelante la reforma del estatuto de Autonomía, fue un notable lastre dadas las expectativas y la voluntad de los principales partidos para realizar la reforma. Sin embargo el acuerdo de coalición PSOE-IU que ambos partidos entendían como positivo, chocaba con el necesario acuerdo entre PSOE y PP para tener la mayoría requerida para la reforma. La lejanía de planteamientos entre IU y PP, llevó finalmente a abandonar el proceso. También algunos desacuerdos entre los socios de Gobierno, principalmente en temas ambientales (planta incineradora de Serin; anegamiento de espacio natural protegido para el embalse de Caleao) ralentizaron el proceso.

El proceso de reorganización e integración de Cajas de Ahorro, por la relevancia de Cajastur en Asturias y por su papel en el proceso a nivel español, ocupa una parte destacada en la agenda política y en las pugnas partidistas. También la corrupción ocupa su espacio a través del llamado “caso Marea”, de adjudicación irregular de servicios a determinadas empresas en el marco de la Consejería de Educación<sup>2</sup>. Los déficits de comunicaciones (hacia el exterior e internas) y los atrasos en las construcciones previstas centran las reivindicaciones políticas y desde la sociedad, aunque si bien el consenso es general en relación a las conexiones con el exterior no lo es tanto en las conexiones intraautonómi-

---

1. Agradezco la colaboración de Roger Barres en la gestión del Banco de datos de resultados electorales.

2. Ver explicación detallada en el capítulo de Leopoldo Tolivar “Asturias” en este mismo *Informe Comunidades Autónomas 2011*.

cas. La sensibilización de la opinión pública con estas carencias, reforzadas por los recortes de inversiones derivados de la crisis se vio aún amplificadas con las consecuencias para las comunicaciones debido a las lluvias e inundaciones en junio 2010.

De todas maneras el aspecto de la política asturiana que ha generado mayor atención mediática y polémica política durante los últimos meses de la legislatura ha sido la ruptura de Álvarez-Cascos con el PP y la formación de la nueva fuerza política, el Foro Asturias Ciudadano FAC. El impacto de esta ruptura centra en buena medida la campaña en la política asturiana.

### *Las fuerzas políticas y la campaña*

El PSOE renueva candidatura presentando a Javier Fernández, Secretario general del PSOE asturiano desde el 2000, como candidato a sustituir a Álvarez Areces en la Presidencia de la Comunidad Autónoma. Tiene una sólida trayectoria política (Director General en el Gobierno central, Consejero en el Gobierno asturiano y Senador por Asturias desde 2003), pero con relativamente bajo nivel de conocimiento entre la opinión pública. Además de por razones de renovación interna, la renovación del candidato puede tener efectos de cierto revulsivo frente al presumible castigo de los electores a consecuencia de la crisis económica y las medidas del Gobierno central, así como frente al desgaste producido por sus tres legislaturas consecutivas en el poder en Asturias.

En diciembre de 2010 el PP descarta finalmente a Francisco Álvarez-Cascos como candidato a la Presidencia del Principado y se nombra en su lugar a Isabel Pérez-Espinosa, con escasa proyección fuera de su ciudad. Como respuesta el ex-Vicepresidente del Gobierno y ex-Ministro de Fomento y ex-Secretario General de los ‘populares’ abandona el partido. El enfrentamiento con el Alcalde de Oviedo, así como tensiones entre sectores del PP a nivel general que ubican a Álvarez-Cascos más cerca de Aznar y Esperanza Aguirre que del núcleo alrededor de Rajoy, parecen complementar el contexto de la ruptura.

La candidata del PP fue Diputada en la Junta General del Principado entre 1991 a 1999 y ha sido Concejala del PP en el Ayuntamiento de Oviedo desde 1999 hasta 2011. Su campaña alterna la polémica crítica con el FAC y la necesidad de un cambio en Asturias y en España a través del voto al PP.

El Foro Acción Ciudadanos (FAC) es el gran protagonista de estas elecciones en Asturias. La baja de Álvarez-Cascos en el PP va acompañada de otras bajas de afiliados, entre ellos diversos cargos de representación. A través de la plataforma “Pasamos a la Acción” este grupo pide a Álvarez-Cascos que lidere un nuevo grupo político a partir a su vez de la manifestación de disponibilidad para llevar adelante un nuevo proyecto político realizada por aquél.

Alrededor de la figura de Álvarez-Cascos, el FAC desarrolla una campaña muy centrada en temas asturianos, resaltando especialmente los déficits económicos y de comunicaciones y la falta de atención de los Gobiernos centrales con respecto a Asturias. Propone además una eliminación “de hecho” del impuesto de sucesiones. Si bien ya existe una bonificación del 100% a todos aquellos he-

rederos que reciben bienes o dinero por debajo de 150.000 euros, el FAC plantea una exención prácticamente total para el 99% de los casos, al no poderse suprimir formalmente dado que es un impuesto cedido por el Estado

Por su parte, IU aspira a revalidar sus cuatro diputados y repite candidato con Jesús Iglesias, Coordinador General de Izquierda Unida de Asturias, diputado y portavoz del Grupo Parlamentario de IU-Verdes.

Si bien los aspectos concernientes a la crisis económica y a la expectativa de cambio a nivel central cara a las próximas legislativas ocupan buena parte de los discursos electorales y de la información en los medios, el nivel autonómico compite en atención debido a la controversia generada por la presencia de la nueva formación, su énfasis en la marginación de Asturias y al liderazgo que ejerce Álvarez-Cascos.

Según las encuestas, ningún partido tiene el respaldo suficiente para alcanzar los 23 escaños de la mayoría absoluta. La duda está en quién será el más votado y con quién puede pactar.

## Los resultados

### *La participación*

Podemos determinar dos cifras notablemente diferentes para la participación/abstención en las elecciones autonómicas de 2011 en Asturias. La reforma de la Ley Orgánica Electoral General en enero 2011, introduce cambios en el derecho de voto excluyendo por primera vez a los residentes ausentes del censo electoral para las elecciones municipales, al tiempo que introduce modificaciones en el procedimiento de voto para estos electores en las elecciones autonómicas. Ello ha supuesto una diferenciación, importante en Asturias, entre que los hasta ahora casi idénticos censos electorales para las elecciones autonómicas y municipales. En el caso de Asturias, además, la cifra de electores para las elecciones autonómicas publicada por la Oficina del Censo electoral (987.027) y la ofrecida por la Junta Electoral de la CA en la publicación de resultados (910.587) difieren sensiblemente (en 76.440 electores).

Esta diferencia es tan sólo algo menor que el número de electores del CERA, con normalmente muy elevado nivel de abstención. Dado que la nueva normativa establece la petición de voto para que los electores CERA puedan ejercer su derecho, parece como si el criterio adoptado por la Junta Electoral asturiana para establecer el número de electores hubiera sido la de contabilizar, no todo el CERA sino solamente el número de electores inscritos en el CERA que habían solicitado poder ejercer el voto<sup>3</sup>.

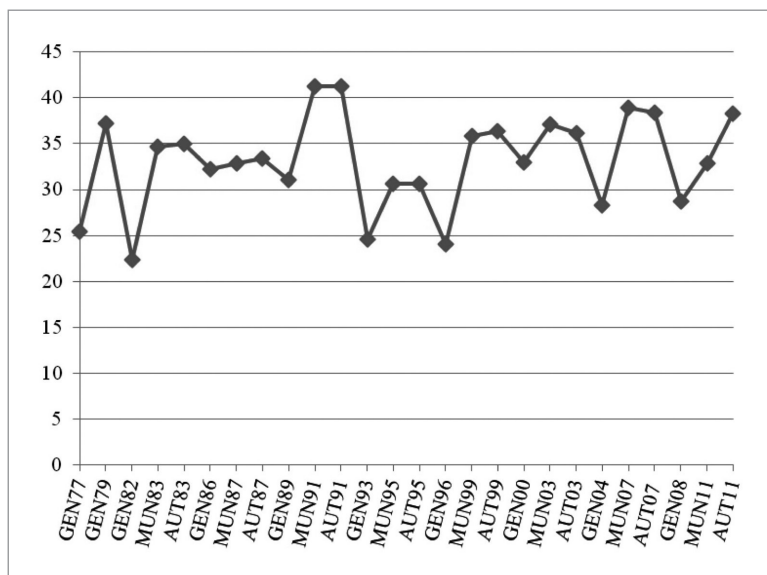
Los datos utilizados por la Junta Electoral de Asturias suponen una disminución importante en el censo electoral respecto de 2011 sin que ello derive de

---

3. Esta interpretación se basa en el chequeo de las cifras de censo con los datos de solicitud de voto y escrutinio del voto CERA ofrecidos en su *web* por "Crónicas de la Emigración" dependiente de la Xunta de Galicia.

ninguna disposición legal (a diferencia de las elecciones Municipales) con lo cual la comparación de las cifras de participación abstención con anteriores elecciones puede llevar a engaño.

Gráfico-1  
Asturias: Evolución de la abstención 1977-2011



Así, según los datos oficiales publicados en el BOPA, la abstención habría sido del 33,1%, lo que, dada la significativa reducción del censo electoral respecto de las elecciones de 2007 supondría un incremento de la participación de 5 puntos respecto de aquellas elecciones. En cambio si utilizamos los datos de la Oficina del Censo, la cifra de electores aumenta muy ligeramente respecto de 2007, ofreciendo un nivel de abstención del 38,3%, prácticamente idéntico al de las autonómicas de 2007.

Así en ausencia de un cambio explícito en la normativa sobre el derecho de voto de los residentes ausentes los datos ofrecidos por la Junta Electoral pueden fácilmente llevar a engaño y a buscar explicaciones sobre un cambio en el comportamiento que no ha sido tal. Considerando pues el CERA plenamente incluido en el Censo electoral global para las elecciones autonómicas utilizó los datos de la Oficina del Censo Electoral. Cuando se analiza el comportamiento participativo/abstencionista de Asturias debe pues tenerse en cuenta el muy elevado nivel de abstención entre los residentes ausentes<sup>4</sup>, así como la mayor

4. Los datos oficiosos ofrecidos por "Crónicas de la Emigración" indican para Asturias una abstención del 96,5% entre los electores inscritos en el CERA, y del 61% entre los electores que solicitaron el voto.

importancia cuantitativa del CERA en el Censo Electoral global del Principado en comparación al resto de CCAA, excepto Galicia.

En este marco debe situarse también la comparación entre el nivel de abstención en las elecciones municipales y en las autonómicas a partir de 2011. En el caso de las municipales en 2011 debe computarse una cifra de abstención del 32,9% inferior en 6 puntos a la de 2007. Con los datos que tenemos esta reducción debe interpretarse como directamente derivada de la exclusión del CERA para el voto en las Municipales a partir de la reforma de la LOREG en 2011.

El idéntico nivel de participación/abstención en relación a 2007, no debe interpretarse como estabilidad total en los comportamientos. Se observa también en Asturias un fenómeno de movilización/desmovilización selectivos parecidos a los que se producen en las demás CCAA. La desmovilización, si bien afecta a todos los partidos, afecta fundamentalmente a electores del PSOE y también de IU. En cambio la removilización se dirige fundamentalmente hacia el FAC y muy escasamente hacia el PP, beneficiario principal de esta removilización en el resto de CCAA. Es decir, en Asturias la expectativa de cambio con capacidad removilizadora la ha representado el FAC.

En este marco se mantiene el tradicional comportamiento más participativo en las circunscripciones Oriental y Occidental en relación a la Central, la más urbana, siempre más abstencionista. En 2011, sobre datos que incluyen CERA, las dos circunscripciones pequeñas presentan el 38-39% de abstención, mientras es del 44% en la circunscripción Central. Excluido el CERA, y dado que el “peso” de este censo en el conjunto del Censo electoral es mucho mayor en las dos circunscripciones pequeñas, el nivel de abstención en ellas aumenta más que en la Central reduciéndose algo (alrededor de 1 punto) la diferencia entre su nivel de abstención y el de la circunscripción Central.

### *La orientación del voto*

Las elecciones se saldan con un empate técnico entre socialistas y la nueva opción, FAC, como partidos más votados en Asturias (29% de los votos cada uno), mientras el PP quedaba como tercera fuerza (20%) e IU se situaba ahora como cuarta fuerza (10%).



**Tabla-1**  
**Asturias: Resultados elecciones autonómicas 2011**

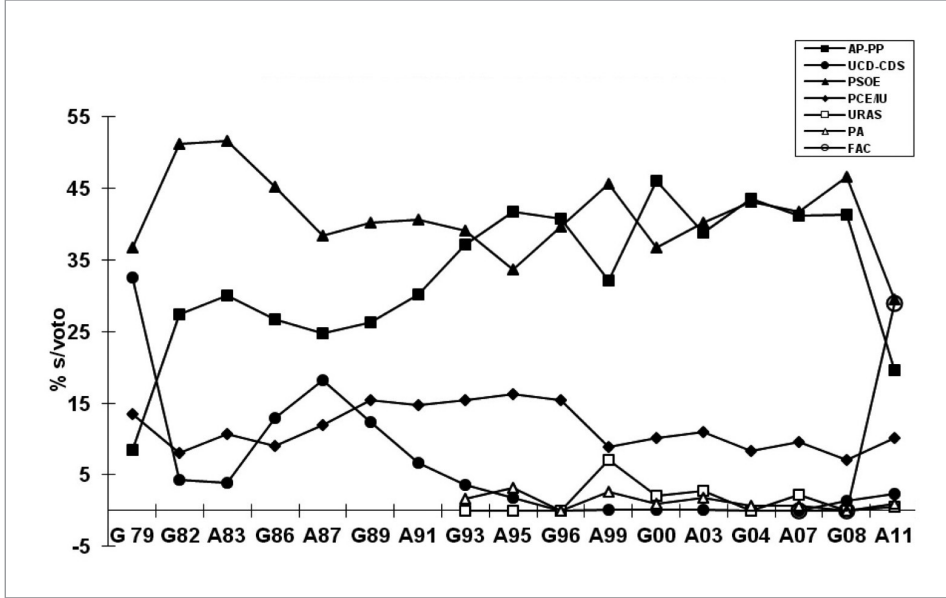
ASTURIAS			
	Resultados 2011	<i>Dif. 11-07</i>	<i>Dif. 11-08</i>
Abstención (Oficina Censo)	38,3 <sup>5</sup>	-0,1	9,6
Abstención (Junta Electoral)	33,1	-5,3	4,4
	% s/votantes		
PP	19,7	-21,5	-21,6
PSOE	29,5	-12,2	-17,1
IU	10,1	0,52	3,0
FAC	29,2	29,2	29,2

Estos resultados indican movimientos de voto importantes desde las últimas elecciones de 2007, basados en dos grandes factores: el surgimiento del FAC y el fuerte descenso del PSOE.

Álvarez-Cascos muestra una gran capacidad de aglutinar personas y sectores, básicamente entre la organización del PP, para construir una nueva organización política y desarrollar una campaña electoral en escaso espacio de tiempo. El tono regionalista adoptado en su campaña hacía más fácil presentar una opción diferenciada del PP, con el que no presenta diferencias ideológicas. En este marco el FAC consigue atraer la mitad del electorado popular en 2007, además de nuevo electorado. La trayectoria política de Álvarez-Cascos en un PP con el que no rompe ideológicamente le permite representar la expectativa de cambio político en Asturias, con una capacidad de atracción muy superior al PP tanto de anteriores electores del PSOE como de nuevos movilizados. En cambio el PP presenta en Asturias la más baja tasa de capacidad de retención del propio electorado en 2007.

5. Calculada teniendo en cuenta la totalidad del Censo CERA (según datos de la Oficina del Censo).

Gráfico-2  
Asturias: Evolución electoral 1979-2011



En Asturias, pues, el PP, experimenta una importante pérdida de votos que van al nuevo partido de Álvarez-Cascos, al tiempo que no recibe aportaciones mínimamente significativas ni del PSOE ni de nuevos movilizados (Tabla-3).

Por su parte, el PSOE, retiene 6 de cada 10 de sus votantes en 2007, con flujos de pérdida hacia la abstención, en primer lugar, y el FAC a continuación, mientras las transferencias hacia IU y después el PP son mucho menos importantes. En este marco, finalmente, si bien IU experimenta también pérdidas hacia la abstención las compensa incluso con cierta ventaja con el apoyo que ahora recibe de un sector de anteriores votantes del PSOE (Tabla-3). El fuerte retroceso del PSOE debe ubicarse en el marco general de la retrainimiento del electorado socialista afectado por los efectos de la crisis y desmovilizado por la falta de capacidad del Gobierno central socialista para enfrentarse a estos efectos de la crisis y/o decepcionado con las medidas tomadas por el Gobierno central.

El PSOE es la opción claramente más votada en la circunscripción Oriental (36%), así como también es la opción más votada en la Occidental (35%), pero con una menor ventaja sobre el FAC (33%). En cambio el FAC es la opción más votada en la circunscripción Central, la más importante cuantitativamente, donde aventaja por un escaso margen al PSOE (29,7%-28%), si bien es en la Oriental donde consigue un mejor resultado (32,7%). El PP obtiene sus mejores resultados en la circunscripción Oriental (24,7%), donde empatas con el FAC, siendo inferiores sus resultados en las otras dos, 19,7% en la Oriental y 18,8%

en la Central. Por su parte IU presenta sus mejores resultados en la Central (11%) y los peores en la Oriental (5%), quedando en un punto intermedio sus resultados en la Occidental.

**Tabla-3**

**Voto en las elecciones autonómicas de 2011 según voto en las elecciones autonómicas de 2007 (% fila)**

		2011						
	PSOE	PP	IU	FAC	No votó	NC		
2007								
PSOE	58,8	3,7	5,2	11,2	14,2	0,4	...	100
PP	2,1	35,9	1,3	50,6	8,4	0,4	...	100
IU	2,1	2,1	66,0	-	19,1	-	...	100
No edad	21,2	3,0	6,1	21,2	36,4	3,0	...	100
No votó	4,3	2,6	1,7	11,2	71,6	2,6	...	100
No rec.	-	14,0	-	32,6	34,9	4,7	...	100
NC	2,8	-	2,8	-	13,9	80,6	...	100

Se han eliminado las opciones con muestra demasiado escasa.

Fuente: CIS. Postelectoral elecciones autonómicas y municipales 2011

La evolución electoral de PP y FAC merece una doble consideración final. Por una parte el voto al FAC supone un comportamiento en clave regional, por parte de un electorado que ha votado PP anteriormente y que se encuentra en una coyuntura con un fuerte incentivo en clave estatal a favor del voto al PP, como castigo al PSOE al tiempo que como impulso a la alternativa PP cara a unas próximas elecciones generales. Es decir, que entre la mitad del anterior electorado del PP ha sido superior el factor regional Álvarez-Cascos al factor general/PP.

Por otra parte no se ha producido la penalización electoral que normalmente reciben los partidos incurso en procesos de escisión. La suma de votos de PP y FAC en 2011 es incluso superior, tanto en términos relativos como absolutos, al resultado obtenido por el PP en 2007 habiendo sido similar el nivel de participación. En una primera hipótesis, los factores comentados anteriormente serían también la clave de explicación: el fuerte incentivo estatal en la movilización del electorado PP y el liderazgo "regionalista" de Álvarez-Cascos en el voto al FAC.

### *El nivel institucional*

La distribución de apoyos electorales lleva a una cámara donde ningún partido tiene la mayoría absoluta. En principio, por afinidad ideológica, un acuerdo entre FAC y PP podrían configurar una mayoría absoluta. Álvarez-Cascos ne-

cesita el apoyo del PP y Gabino De Lorenzo, Alcalde de Oviedo durante varias legislaturas, también necesita apoyos al no conseguir la mayoría absoluta.

En este marco, el FAC quiere deslindar los acuerdos institucionales al nivel del Principado y los acuerdos para las corporaciones municipales. En cambio De Lorenzo y el PP asturiano quieren integrar ambos niveles en un acuerdo general. Son los dos polos del enfrentamiento que se ha vivido y lo reciente de la escisión y las malas relaciones personales entre sectores de PP y FAC, hacen imposible este acuerdo.

**Tabla-4**  
**Junta General del Principado de Asturias:**  
**Escaños 2011 por partidos (y diferencia con 2007)**

	Escaños
PP	10 (-10)
PSOE	15 (-6)
IU	4 (=)
FAC	16 (+16)

A pesar de contar con el apoyo de IU el PSOE renuncia a presentar candidato para evitar obtener la Presidencia facilitado por la abstención del PP y encontrarse luego con la imposibilidad real de gobernar al tener 15+4 escaños en una cámara de 45. Tampoco la fórmula de Gobierno de concentración presidio por Álvarez-Cascos que propone el FAC (rechazado por los demás partidos) mientras PP y FAC no consiguen llegar a un acuerdo.

A nivel parlamentario, Fernando Goñi, Secretario General del PP asturiano, es elegido Presidente de la cámara con el apoyo del PSOE.

A nivel municipal, el FAC consigue arrebatar por primera vez la Alcaldía de Gijón al PSOE mediante el apoyo del PP. En Oviedo, sin embargo, De Lorenzo no recibe apoyo del FAC debiendo gobernar en minoría (11 de 27 concejales).

Finalmente, tanto PSOE como PP anuncian que van a abstenerse en la votación de investidura y Álvarez-Cascos es investido Presidente de Asturias con los únicos votos de sus propios diputados. Queda pues un Gobierno del FAC en solitario y en minoría (sólo tiene 16 de 45 diputados) supeditado a una mayoría de bloqueo de PSOE (15), PP (10) e IU (4).

En definitiva una situación muy inestable que sólo un progresivo apaciguamiento de las relaciones entre Álvarez-Cascos y el PP asturiano podría arreglar. Sin embargo, dada la génesis y el desarrollo del proceso no parece un escenario probable dejando un gran interrogante sobre la Legislatura.

**Asturias****Elecciones Autonómicas 2011**

<b>Resultados por Comunidad Autónoma</b>			
Electores (Junta Electoral Asturias-BOPA)	910.587		
Participación	609.072	66,9%	
Electores (Oficina Censo-INE)	987.027		
Participación	609.072	61,7%	
	votos	% s/voto	Diputados
PP	119.767	19,7	10
PSOE	179.619	29,5	15
IU	61.703	10,1	4
FAC	178.031	29,2	16
UPyD	14.640	2,4	
URAS-PAS	2.953	0,5	
Bloque por Asturias	6.191	1,0	
PANE diversos	1.681	0,3	
Diversos Derecha	711	0,1	
Diversos Izquierda	6.043	1,0	
Verdes	3.626	0,6	
Otros	9.698	1,6	
Nulos	8.798	1,4	
Blancos	15.611	2,6	

**Distribución de escaños**

	PP	PSOE	IU	FAC
Asturias	10	15	4	16

PANE diversos:	Conceyu Abiertu, Frente Nacional-MSR
Div. Derecha	Democracia Nacional
Div. Izquierda:	Partido Comunista de los Pueblos de España, Frente de la Izquierda, UCE
Verdes:	Los Verdes-Grupo Verde
Otros:	Partido Democrático y Constitucional, PACMA, Independientes de Asturias, Alternativa Social y Liberal

Fuente: B.O.P.A. núm. 156 de 07 de julio de 2011

# LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE MAYO DE 2011 EN CANARIAS

*Francesc Pallarés<sup>1</sup>*

El 22 de mayo de 2011 se celebraron las octavas elecciones autonómicas en Canarias, coincidiendo con las de otra 12 CCAA.

## **El marco político**

La legislatura finalizada se ha caracterizado por un notable movimiento en la vida política, los partidos y las instituciones. El acuerdo de Coalición Canaria (CC) con el PP para configurar el gobierno de Canarias bajo Presidencia consolidó, ya en el inicio de la legislatura, la separación de Nueva Canarias (NCa) de CC. Más adelante es el PP el que rompe con CC debido al apoyo de CC a los Presupuestos del Estado presentados por el Gobierno de Rodríguez Zapatero en otoño de 2010. Desde entonces CC gobierna en solitario como minoría.

### *Las fuerzas políticas y la campaña*

Coalición Canaria (CC) se presenta en la coalición: *Coalición Canaria-Partido Nacionalista Canario-Centro Canario Nacionalista (CC-PNC-CCN)*.

Presenta a Paulino Rivero, Presidente saliente, en el cargo desde 2007, como candidato a la reelección. Como es tradicional en El Hierro se integra en la candidatura Agrupación Herreña Independiente (AHÍ).

El PP presenta a José Manuel Soria, Presidente del PP en Canarias, desde 1995 a 2003, Presidente del Cabildo Insular de Gran Canaria desde 2003-2007 y posteriormente Vicepresidente del gobierno Canario hasta la ruptura de la coalición.

Durante la legislatura y en el marco de desacuerdos y tensiones internas, se produce una escisión en Fuerteventura que formará el PP Majorero.

El PSOE presenta como candidato a la Presidencia de Canarias a José Miguel Pérez, Secretario General del PSOE de Canarias desde 2010. Había sido

---

1. Agradezco la colaboración de Roger Barres en la gestión del Banco de datos de resultados electorales.

Consejero del Cabildo de Gran Canaria desde 2003 siendo elegido Presidente del mismo en 2007.

También el PSOE experimenta tensiones internas que culminan en la escisión de un sector de Tenerife que formarán *Socialistas x Tenerife* que encabezada por Ignacio Viciano participará en las candidaturas de *Nueva Canarias (NCa)*.

Nueva Canarias (NCa) quiere consolidar su presencia y entrar en el Parlamento. Presenta como principal candidato a su fundador y Presidente, Román Rodríguez, que había sido Presidente del Gobierno de Canarias entre 1999-2003 y diputado desde 2004, y vicepresidente del Cabildo de Gran Canaria.

NCa está formada por un conglomerado de partidos y organizaciones de carácter insular que incorpora al *Partido Independiente de Lanzarote (PIL)* y al *Partido Nacionalista de Lanzarote (PNL-NC)* en el que figura un sector escindido del PSOE, como también lo son *Socialistas x Tenerife (SxT)*. Incorpora también a *Nueva Gomera*, a partir de escindidos de CC, así como a *Iniciativa por La Palma (INPA)* y a *Nueva Fuerteventura-Nueva Canarias* a partir de sectores próximos a la Asamblea Majorera incorporada en CC. Igualmente NCa integra diversos partidos y asociaciones de ámbito local.

Si bien los temas específicos de Canarias ocupan un lugar fundamental en la campaña de los partidos, más que en el resto de CCAA, el fuerte impacto de la evolución de la situación económica domina la escena electoral. En este marco los temas relacionados con la crisis económica, las medidas adoptadas por el Gobierno central y la proyección de estas elecciones hacia unas próximas generales con expectativa de un cambio a favor del PP, son los temas que, en un sentido o en otro, dominan completamente en las estrategias electorales de los partidos, especialmente los de ámbito estatal, así como en la información de los grandes medios de comunicación.

Los sondeos indican el descenso del PP y un avance del PSOE sin ofrecer una imagen clara de vencedor, pero en todo caso no cuestionan la estructura tripartita e indican que será necesario un pacto para la formación de gobierno. Sin embargo, el fraccionamiento insular de las fuerzas políticas y un sistema electoral diseñado para que una provincia no tenga mayor representación que la otra en el Parlamento, y para que las islas llamadas “menores” no pierdan influencia ante las “mayores”, dificulta enormemente las estimaciones de escaños e introducen mayor incertidumbre en las previsiones.

## Los resultados

El PP es el partido más votado en el marco del esquema tripartito canario, seguido de CC y el PSOE. Sin una mayoría clara en el Parlamento es necesaria una alianza para gobernar. Finalmente CC y PSOE acuerdan un gobierno de coalición.

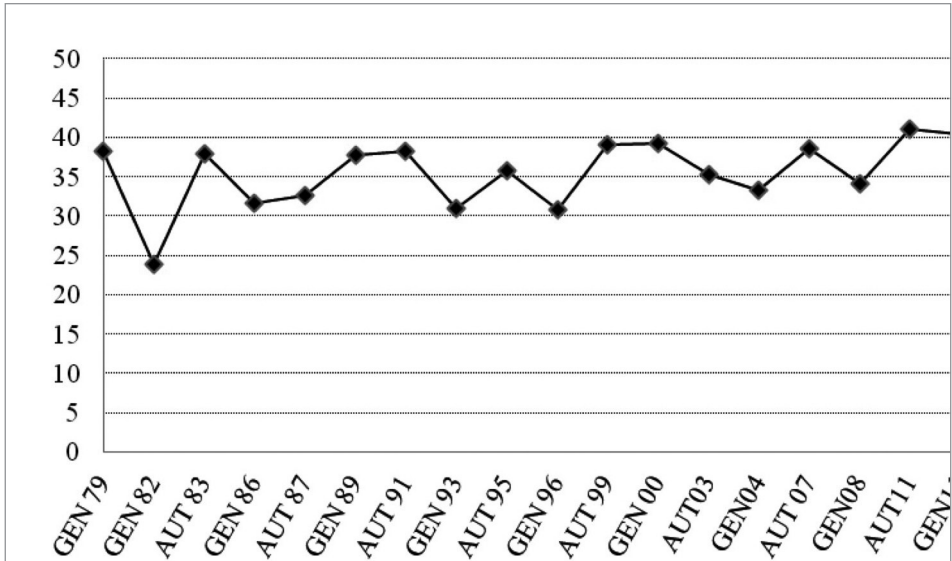
*La participación/abstención*

Las elecciones de 2011 presentan finalmente un nivel de abstención del 41,1%, con un incremento de 2,3 puntos en relación a 2007. Se trata de la abstención más elevada registrada en unas elecciones autonómicas, dato que se inscribe en la tendencia al lento pero progresivo aumento de la abstención que se va observando a lo largo de los diversos procesos electorales que se han ido celebrando.

Ambas provincias presentan un nivel bastante similar de abstención, algo mayor en Tenerife (39,2) que en Las Palmas (38,3) como ha sido la pauta tradicional. Por islas existe también un buen grado de homogeneidad con algunas excepciones. Lanzarote, como es también tradicional, es la más abstencionista (47,5%) junto, esta vez, a La Gomera (48,2%) y La Palma (43%) que registran un fuerte incremento de la abstención. En el resto de islas la abstención se mueve entre 38-41%.

Si bien el moderado incremento global de la abstención en Canarias se basa en el moderado aumento en las dos islas mayores, con mucho mayor número de habitantes que el resto. También en Lanzarote y El Hierro el incremento de la abstención es moderado, debiendo resaltarse el fuerte incremento en La Gomera (+11,7) y en La Palma (+7,0), mientras en Fuerteventura experimenta un ligero descenso (-1).

**Gráfico-1**  
**Canarias: Evolución de la abstención 1979-2011**



En conjunto pues la tónica de variaciones ha sido bastante homogénea pero



con excepciones que expresan situaciones específicas de isla. Más allá de la diversidad insular puede decirse, pues, que la abstención en las islas Canarias se mueve, como en las demás CCAA, en función de los efectos de factores de ámbito general. Así, el efecto depresivo de la movilización derivado de la situación de crisis y el descontento con su gestión por el Gobierno socialista neutraliza y supera, aunque por poco, el efecto movilizador derivado de la competitividad en Canarias y la situación de expectativa de cambio tanto en Canarias como a nivel central de cara a las próximas legislativas.

**Tabla-1**

**Elecciones autonómicas 2011: Resultados de las principales opciones  
(y diferencias con resultados en las Autonómicas de 2007 y Generales de 2008)**

CANARIAS				
	Resultados 2011	Dif. 11-07	Dif. 11-08	
Participación	58,9%	-2,3	-7,0	
Abstención	31,1	+2,3	+7,0	
	% s/votantes			Diputados
PP	31,1	7,2	-3,7	21 (+6)
PSOE	20,4	-13,9	-18,9	15 (-11)
CC (1)	24,3	0,3	6,9	21 (+2)
NC (2)	8,8	3,2	-2,2	3 (+3)

(1) Coalición Canaria concurre junto al Partido Nacionalista Canario, el Centro Canario Nacionalista y la Agrupación Herreña Independiente.

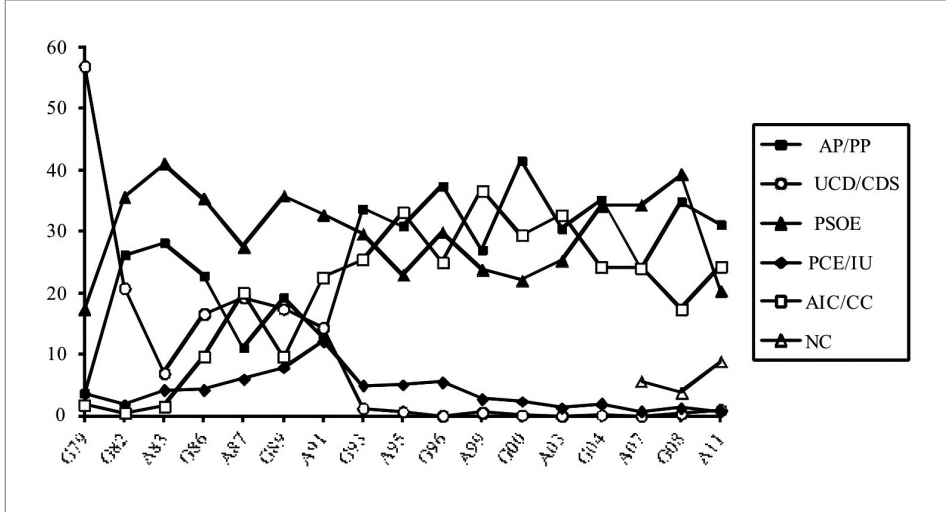
(2) En las elecciones autonómicas de 2007 Nueva Canarias concurre junto a PNL e INPA

### *La orientación del voto*

El PP con 290.000 votos (31,1%) es el partido más votado, posición que obtiene por primera vez en unas elecciones autonómicas al tiempo que presenta su mejor registro histórico en votos y en porcentaje aunque superando por muy escasa décimas el de 1995. Gana 65.000 votos (+7,2 puntos) en relación a 2007.

La segunda fuerza es CC que con 225.000 votos (24,3%) mantiene la misma cifra de apoyos que en 2007 y mantiene estable su porcentaje (+0,3). El PSOE queda ahora en tercera posición con 190.000 votos (20,4%), lo que significa una pérdida de 130.000 votos (-13,9 puntos) en relación a las autonómicas de 2007, en las que había obtenido su mejor resultado en unas autonómicas. Finalmente, la cuarta opción más votada entre las que obtienen representación ha sido la joven NC que en su segunda comparecencia en unas autonómicas obtiene 82.000 votos (8,8%), con un incremento de 30.000 votos (+3,2 puntos) en relación a 2007.

**Gráfico-2**  
**Canarias: Evolución electoral 1979-2011 (% s/votantes)**



El PP presenta sus mejores resultados en la isla de Gran Canaria (40,1%) muy por encima de las demás islas donde se mueve entre 20-25%. Mantiene así la estructura de implantación basada principalmente en Gran Canaria que presenta desde 1995, independientemente de fluctuaciones del nivel. Con respecto a 2007 presenta incrementos bastante similares en las dos islas mayores, Gran Canaria y en Tenerife (entre 6 y 9 puntos) y de manera parecida en Lanzarote, El Hierro y La Palma. El avance es mucho más importante en La Gomera donde parece el principal beneficiario del retroceso de CC.

La estructura de implantación de CC es casi “el negativo” de la del PP, con unos resultados que en 2011 se han situado entre el 33-38% en toda las islas excepto en Gran Canaria donde obtiene unos resultados muy bajos (9%). Su estructura de implantación siempre se ha basado más en las islas occidentales que en la provincia oriental de Las Palmas, sin embargo la aparición de Nueva Canarias, a partir de una escisión en CC y basada principalmente en las islas orientales, ha aumentado las diferencias. En relación a 2007 mejora su implantación en las islas orientales (+3,6 en Gran Canaria, pero especialmente en Lanzarote) y retrocede en las occidentales (-3,6 en Tenerife, y más fuerte en las demás).

El PSOE tiene una estructura de implantación más homogénea que las anteriores, pero presenta igualmente cierta diversidad. Continúa presentando sus mejores resultados en La Gomera (44,2%) ahora seguida por El Hierro (33,3%) y con resultados entre el 20-24% en Tenerife y La Palma, mientras son algo más bajos en las islas orientales (17-20%). Su retroceso es importante y homogéneo en todas las islas oscilando entre -12 y -17 puntos, excepto en La Gomera (-3,7).

Los datos individuales de encuesta muestran que el PP retiene a la casi totalidad de sus votantes de 2007, tan sólo con alguna pérdida hacia la abstención. En cambio la capacidad de retención del PSOE es muy inferior, presentando pérdidas hacia la abstención y el PP<sup>2</sup>.

**Tabla-2**

**Voto en las elecciones autonómicas de 2011 según voto en 2007 (% fila)**

	PSOE	PP	IU	UPD	CC	NCa	Otros	No votó	NC	
PSOE	51	14	-	1	3	3	6	16	4	100
PP	1	84	-	1	2	2	1	7	1	100
CC	5	10	-	1	64	3	3	7	6	100
No edad	14	23	-	-	11	5	4	36	5	100
No votó	5	10	-	-	6	6	2	59	8	100
No sabe	10	22	1	1	8	6	8	20	19	100
NC	1	-	-	-	2	-	1	8	87	100

Se han excluido las opciones con escasa muestra

Fuente: CIS, Estudio 2891. Postelectoral elecciones autonómicas y municipales en Canarias

Coherentemente con las hipótesis explicativas sobre el clima depresivo de la participación como consecuencia de los efectos de la crisis todas las opciones pierden hacia la abstención. Sin embargo, debido además al descontento con la gestión de la crisis por el Gobierno central por parte de votantes del PSOE este partido es el partido más afectado por la abstención. A su vez el PP muestra mayor capacidad de removilización de anteriores abstencionistas así como de ser referente de voto 2011 para electores que declaran no saber o no acordarse de lo que votaron en 2007.

## El nivel institucional

Como consecuencia de los resultados se producen importantes cambios en la representación de los partidos en el Parlamento de Canarias. No se altera sin embargo significativamente su estructura tripartita pues la representación de Nueva Canarias es reducida.

El Parlamento canario se estructura ahora sobre dos partidos (CC y PP) con 21 escaños, el PSOE con 15 y Nueva Canarias con 3. La distribución de escaños experimenta modificaciones en todas las islas, especialmente en Gran Canaria y Lanzarote, así como Tenerife. En estas tres, como en las demás, excepto en

2. Los datos de encuesta deben interpretarse teniendo en cuenta los márgenes de error al tiempo que la crónica e importante subrepresentación de la abstención que se registra siempre en las encuestas.

El Hierro, los cambios se basan en las pérdidas de escaños por el PSOE (-11 escaños), en beneficio de PP (+6), CC (+2) y NCa (+3) de modo diverso según las islas.

Si bien estas variaciones son importantes desde el punto de vista de la representación de los partidos no se altera la necesidad de alianzas para gobernar, más bien podría decirse que se refuerza al no existir un partido claramente mayoritario como era el PSOE en la legislatura anterior.

ELECCIONES AL PARLAMENTO DE CANARIAS					
<i>Distribución de escaños por circunscripciones insulares</i>					
	PP	PSOE	CC	NCa	TOTAL
Fuerteventura	2	2 (-1)	3 (+1)	0	7
Gran Canaria	8 (+1)	4 (-3)	1	2 (+2)	15
Lanzarote	2	1 (-3)	4 (+2)	1 (+1)	8
El Hierro	1 (+1)	1	1 (-1)	0	3
La Gomera	1 (+1)	2 (-1)	1	0	4
La Palma	2 (+1)	2 (-1)	4	0	8
Tenerife	5 (+2)	3 (-2)	7	0	15
CANARIAS	21 (+6)	15 (-11)	21 (+2)	3 (+3)	60

La ley electoral es una verdadera barrera para los partidos minoritarios, que no alcanzan representación debido a que los partidos deben superar el 6% de los votos de toda Canarias o el 30% en el ámbito insular, lo que en la práctica fuerza a buscar alianza con los grandes partidos y el juego político se circunscribe al Partido Socialista Canario (PSC-PSOE), al Partido Popular y a Coalición Canaria (CC), quedando por ver el desarrollo de NCa. La estructura tripartita, por otra parte, implica que no se registran mayorías absolutas por lo que los pactos han sido la única salida para formar gobiernos, teniendo siempre CC la llave para gobernar.

Las conversaciones a diversas bandas para la formación de gobierno lleva finalmente al acuerdo entre CC y PSOE para la formación de gobierno apoyando el PSOE la reivindicación de CC de Presidir el gobierno canario. La Presidencia era tema de desacuerdo fundamental para una coalición PP-CC al reivindicarla el PP por ser el partido más votado y con mayor representación, mientras para CC la asunción de la Presidencia era una cuestión no negociable.

El pacto se ha hecho no sin dificultades dado que las organizaciones socialistas de Tenerife, La Palma, El Hierro, así como en parte de la de Lanzarote eran más favorables a pactar con el PP para desalojar a CC de unas instituciones que tradicionalmente ha controlado excepto en la fase inicial. También el eurodiputado y anterior candidato a la presidencia de Canarias por el PSOE, Fernando López Aguilar, se situaba en estas posiciones. La posición favorable al pacto con

CC por parte de la dirección federal del PSOE fue un elemento fundamental para la decisión final de pacto con CC.

De esta manera Paulino Rivero (CC) es investido de nuevo como Presidente de Canarias y forma un Gobierno de coalición con el PSOE en cuyo acuerdo se señala que el empleo, el fomento de la actividad económica y la cohesión social serán los ejes fundamentales de actuación. José Miguel Pérez, secretario General del PSE en Canarias será el vicepresidente del Gobierno, correspondiendo 5 carteras a CC y 3 al PSOE.

En el nivel local, CC y PSOE obtienen también el control de la mayoría de Cabildos, así, CC obtiene la Presidencia de los Cabildos de Fuerteventura, Lanzarote, La Palma y Tenerife, el PSOE los de El Hierro y La Gomera, mientras el PP presidirá el de Gran Canaria.

## Canarias

### Elecciones Autonómicas 2011

Resultados por Comunidad Autónoma			
	Votos	% s/voto	Diputados
Electores	1.580.359		
Participación	931.010	58,9%	
PP	289.381	31,1	21
PSOE	190.028	20,4	15
IU	6.818	0,7	
CC (PNC-CCN, AHI)	225.948	24,3	21 (20+1)
Nueva Canarias	82.148	8,8	3
UPyD	9.069	1,0	
P. Progresista Majorero	4.334	0,5	
PANE Diversos	22.655	2,4	
Diversos Derecha	314	0,0	
Diversos Izquierda	2.488	0,3	
Verdes	18.831	2,0	
Otros	28.831	3,1	
Nulos	25.051	2,7	
Blancos	25.017	2,7	

<b>Distribución de escaños</b>				
	PP	PSOE	CC	NCa
Canarias	21	15	21	3
PNC-CCN:	Partido Nacionalista Canario-Centro Canario Nacionalista			
AHÍ:	Agrupación Herreña Independiente			
PANE diversos:	Compromiso por Gran Canaria, Alternativa Nacionalista Canaria, Sentido Común en Canarias, Movimiento Patriótico Canario, Movimiento por la Unidad del Pueblo Canario			
Div. Derecha	Democracia Nacional,			
Div. Izquierda:	UCE, Partido Comunista del Pueblo Canario			
Verdes:	Los Verdes			
Otros:	Alternativa Ciudadana Si Se Puede, PACMA, Partido de los Servicios y de los Empleados Públicos, Partido por un Mundo Más Justo, Partido Humanista, Unidad del Pueblo, Centro Democrático Liberal, Centro Socialdemócrata Canario			

Fuente: [www.parcn.es/elecciones/resultados.py/2011/](http://www.parcn.es/elecciones/resultados.py/2011/)

# LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE MAYO DE 2011 EN CANTABRIA

*Francesc Pallarés<sup>1</sup>*

## Las fuerzas políticas y la campaña

El 22 de mayo de 2011 se celebraron las octavas elecciones autonómicas en Cantabria, coincidiendo con las de otras 12 CCAA.

El Presidente saliente, Miguel Ángel Revilla, se presenta nuevamente como candidato a la reelección por el Partido Regionalista de Cantabria (PRC). Es el Presidente del PRC y ha sido Presidente de la Comunidad desde 2003 mediante acuerdos y gobiernos de coalición con el PSOE. Su gestión tiene una valoración más bien positiva en la opinión pública, siendo claramente el candidato con mejor valoración entre los ciudadanos.

El PP presenta como candidato a la Presidencia a Juan Ignacio Diego, Presidente del PP de Cantabria desde 2004. Alcalde en su municipio y diputado al Congreso, fue ya el cabeza de la lista más votada en su primera presentación como candidato a la Presidencia de la CA en las elecciones de 2007.

Por su parte el PSOE presenta como candidata a la Presidencia a M<sup>a</sup> Dolores Gorostiaga, Vive-presidenta del gobierno saliente. Es Secretaria General del PSOE en Cantabria.

El tema del AVE en Cantabria logra un cierto protagonismo entre los temas autonómicos en la campaña, pero ésta tiene un marcado tono de política general y el fuerte impacto de la evolución de la situación económica domina la escena electoral. Así, los temas relacionados con la crisis económica, las medidas adoptadas por el Gobierno central y la proyección de estas elecciones hacia unas próximas generales con expectativa de un cambio a favor del PP -eje central de la estrategia de campaña del PP- cobran gran protagonismo.

Si bien todas las encuestas dan la victoria al PP y un descenso importante del PSOE, no existe la misma certeza sobre si el PP alcanzará la mayoría absoluta o no. Es decir que en la campaña está en juego la posibilidad de un Gobierno del PP con mayoría absoluta o la renovación de un Gobierno de coalición PRC-PSOE bajo la Presidencia de Revilla.

---

1. Agradezco la colaboración de Roger Barres en la gestión del Banco de datos de resultados electorales.

**Los resultados**

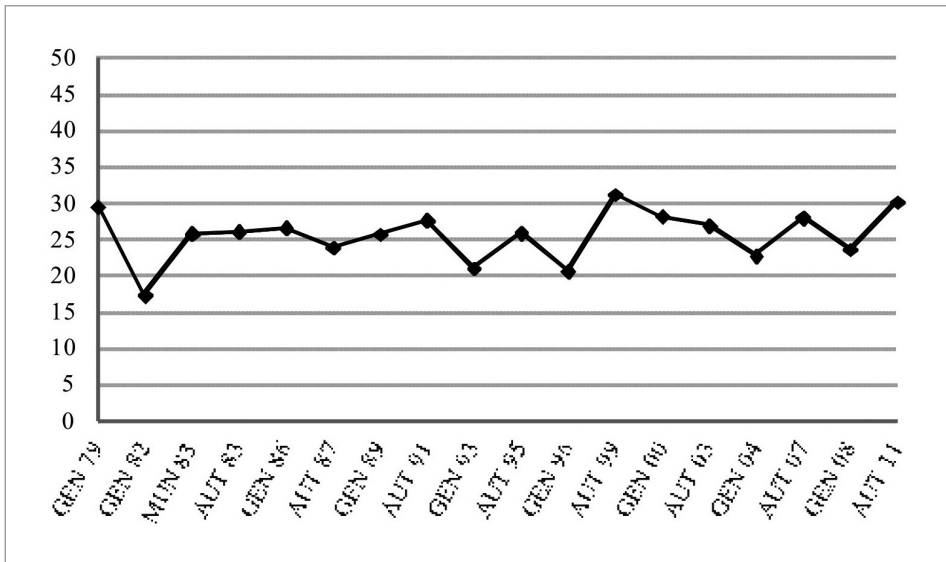
El PP vuela a ser el partido más votado en Cantabria y mejora su resultado de 2005 mientras el PSOE experimenta un importante descenso, mientras el PRC se mantiene estable. De esta manera, el PP alcanza la mayoría absoluta y puede gobernar en solitario.

*La participación/abstención*

Con el 30,2 de abstención, las elecciones autonómicas de 2011 son una de las más abstencionistas en una Comunidad donde el nivel acostumbra a situarse alrededor del 25%. Supone un incremento de 2 puntos en relación a las últimas elecciones.

Se mantiene sin embargo entre las CCAA con un nivel de abstención intermedia y el incremento de la abstención se ubica en la pauta mayoritaria entre las CCAA que celebraban elecciones.

**Gráfico 1**  
**Cantabria: Evolución de la abstención 1979-2011**



*La orientación del voto*

El PP obtiene 156.000 votos (45,3) y renueva y amplía su condición de partido más votado en elecciones autonómicas (y en todo tipo de elección desde



1995) con un incremento de 13.000 votos (+4,2 puntos). Significa el mejor resultado histórico obtenido por el PP en Cantabria.

El PRC, renueva a su vez su condición como segundo partido más votado que adquiriera en 2007. Obtiene 99.000 votos (28,6%) cifra prácticamente idéntica en términos absolutos y relativos a la de 2007, consolidando el liderazgo electoral del Presidente saliente Miguel Ángel Revilla.

**Tabla-1**  
**Elecciones autonómicas de 2011 en Cantabria:**  
**Resultados de las principales opciones**

CANTABRIA			
	Resultados 2011	Dif. 11-07	Dif. 11-08
Participación	69,8%	-2,2	-6,6
Abstención	30,2%	+2,2	+6,6
	% s/votantes		
PP	45,3	4,2	-4,3
PSOE	16,1	-8,2	-27,2
IU	3,3	1,4	1,0
PRC	28,6	0,3	.

El PSOE ha pasado a ocupar la tercera posición entre los partidos cántabros, según su nivel de voto. Obtiene el apoyo de 55.000 electores (16,1%), con una pérdida de 30.000 votos (-8,2 puntos) en relación a las anteriores elecciones autonómicas de 2007. Es, con diferencia el peor resultado obtenido nunca en Cantabria por el PSOE en cualquier tipo de elección

Estas variaciones se producen sobre unos flujos de comportamiento que muestran una volatilidad del comportamiento mayor de la aparente por los resultados. La capacidad de retención de voto del PP, las pérdidas del PSOE en diversas direcciones y la volatilidad en el voto del PRC son las características más destacadas.

El PP retiene la práctica totalidad de sus votantes en 2007 (Tabla-2), con algunas pérdidas hacia la abstención<sup>2</sup>. La expectativa de cambio que representa el PP, especialmente a nivel general, arrastra electores disgustados con el PSOE, votantes del PRC que quieren votar más explícitamente por el cambio a nivel general, y se muestra como la opción claramente preferida para la removilización de los que no votaron en 2007. El PSOE por su parte muestra mucha menor capacidad de retención de sus votantes de 2007, así como de removilización de electores que no votaron entonces. En esta erosión de apoyos, el PP y el PRC, así

2. Los datos deben interpretarse teniendo en cuenta el margen de error de las encuestas (en este caso del +/- 4,1 para el total de la muestra) y la crónica subrepresentación de la abstención en las encuestas electorales.

como la abstención, aparecen como las direcciones preferidas de estos votantes, y en mucha menor medida IU y UPyD. Por su parte el PRC aparece como vía para la expresión de descontento por parte de anteriores votantes socialistas, al tiempo que pierde hacia el PP electores atraídos por la expectativa de cambio a nivel general que representa el PP al tiempo que para evitar un nuevo pacto del PRC con el PSOE en Cantabria.

**Tabla-2**

**Voto en las elecciones autonómicas de 2011  
según voto en las autonómicas de 2007 (% fila)**

	PSOE	PP	IU	UPD	PRC	Blanco	Absten.	NC	
PP	-	95	-	-	1	1	2	1	100
PSOE	52	15	4	4	13	1	9	2	100
PRC	2	20	1	1	58	2	13	2	100
No votó	6	16	-	1	10	4	59	2	100
NC	-	6	-	-	3	-	6	85	100

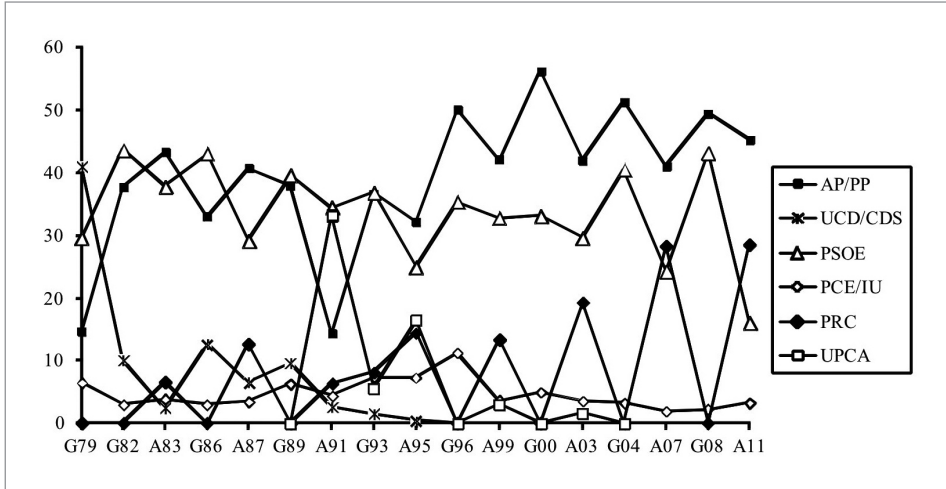
Se han suprimido algunas filas, con muestra muy reducida

Fuente: CIS. Postelectoral elecciones autonómicas y municipales 2011 en Cantabria

En conjunto, las variaciones en los resultados de las elecciones de 2011 en Cantabria así como los cambios y continuidades a nivel individual, aparecen ubicados en las mismas pautas de cambio que en las demás CCAA. La similitud también en Cantabria, de las variaciones en las elecciones autonómicas con las que se producen en las simultáneas municipales indican también claramente que se trata de una ola de cambios impulsada por factores de política general.

Las elecciones autonómicas de 2011 aparecen como un nuevo paso en la consolidación de un sistema de partidos con estructura tripartita que en 2011 aparece con partido dominante (PP). Sin embargo, todo parece indicar que se ha entrado en un período de mayor volatilidad con gran influencia de la coyuntura. La situación de crisis/cambio que está viviendo la sociedad española no es meramente coyuntural y sus efectos sobre la volatilidad, tal como han mostrado estas elecciones en las diversas CCAA, Cantabria incluida, no permiten plantear sin reservas la estabilidad de esta estructura. Además, los flujos de entrada y salida del PRC, indican también una falta de consolidación en su electorado.

**Gráfico-2**  
**Cantabria: Evolución electoral 1979-2011**



**El nivel institucional**

Como consecuencia de los cambios en los resultados electorales el obtiene 20 escaños lo que significa la mayoría absoluta. Una hipotética renovación de la alianza PRC y PSOE quedaría con 19 escaños. El PP gana 3 escaños con respecto a 2007 que son los que pierde el PSOE mientras el PRC mantiene la misma representación.

**Tabla-3**

**Parlamento de Cantabria: Escaños 2011 (y variaciones respecto a 2007)**

	Escaños
PP	20 (+3)
PSOE	7 (-3)
IU	0 (=)
PRC	12 (=)

Sobre la base de la mayoría absoluta, el candidato del PP Juan Ignacio Diego queda investido como nuevo Presidente de la Comunidad de Cantabria, con el voto en blanco del PRC y del PSOE.

La Mesa del Parlamento queda configurada con José Antonio Gagigas (PP) como Presidente, las Vicepresidencias primera y segunda para PP y PRC, res-

pectivamente, y las Secretarías quedan para el PP la primera y para el PSOE la segunda.

A nivel local el PP gobernará de nuevo en Santander con mayoría absoluta.

**Cantabria**  
**Elecciones Autonómicas 2011**  
**Resultados por Comunidad Autónoma**

	Votos	% s/voto	Diputados
Electores	494.955		
Participación	345.439	69,8	
PP	156.499	45,3	20
PSOE	55.541	16,1	7
IU	11.277	3,3	
PRC	98.887	28,6	12
UPyD	5.835	1,7	
Diversos Derecha	1.257	0,4	
Diversos Izquierda	1.108	0,3	
Otros	1.820	0,5	
Nulos	5.887	1,7	
Blancos	7.328	2,1	

**Distribución de escaños**

	PP	PSOE	PRC
Cantabria	20	7	12
Div. Derecha:	Frente Nacional		
Div. Izquierda:	Partido Comunista de los Pueblos de España		
Otros:	Alternativa Motor y Deportes, Solidaridad y Autogestión Internacionalista, Centro Democrático Liberal		

Fuente: B.O.C. núm. 136 de 15 de julio de 2011

# LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE MAYO DE 2011 EN CASTILLA Y LEÓN

*Francesc Pallarés<sup>1</sup>*

## Las fuerzas políticas y la campaña

El 22 de mayo de 2011 se celebraron las octavas elecciones autonómicas en Castilla y León, coincidiendo con las de otra 12 CCAA.

El PP presenta como principal candidato para su reelección a Juan Vicente Herrera, Presidente saliente, y en el cargo desde 2001 sustituyendo al entonces presidente de la Junta, Juan José Lucas al ser nombrado Ministro. Es también Presidente del PP en Castilla y León y encabeza la candidatura por Burgos. Por su parte, José M. Fernández Santiago, Presidente de las Cortes de Castilla y León desde 2003 (cabeza de la lista por Ávila), Antonio Silván (León), Carlos J. Amando Fernández (Palencia) Josefa García Cirac (Salamanca) Silvia Clemente (Segovia) M<sup>a</sup> Jesús Ruiz Ruiz (Soria), Tomás Villanueva (Valladolid) y M<sup>a</sup> Isabel Alonso (Zamora), configuran los cabezas de lista de las candidaturas del PP en las diferentes circunscripciones provinciales. Herrera es el mejor valorado entre los candidatos a Presidente y lidera la campaña del PP que pivota sobre dos ejes: la CA y España.

Plantea como grandes ejes de su programa: crear oportunidades y empleo; garantizar unos servicios públicos de calidad (plan de éxito educativo, ayuda a la dependencia; mejorar la seguridad ciudadana); y seguir construyendo Castilla y León “como una región más próspera y moderna”.

Acompaña estos planteamientos con el discurso general del PP denunciando la mala situación económica y el elevado nivel de paro culpando de ello al Gobierno de Zapatero y presentándose como alternativa. Sobre esta base pide renovar la confianza en el PP para gobernar en Castilla y León como fuerza para el cambio a nivel de España en las próximas elecciones generales.

El PSOE presenta como principal candidato a la Presidencia de la CA a Oscar López, diputado al Congreso por Segovia entre 2004 y 2011 y Secretario General del PSOE en Castilla y León desde 2008. Completan el conjunto de cabezas de lista del PSOE en las circunscripciones provinciales: M<sup>a</sup> Mercedes Martínez Juárez (Ávila), M<sup>a</sup> Fernanda Blanco (Burgos), M. Ángel Fernández

---

1. Agradezco la colaboración de Roger Barres en la gestión del Banco de datos de resultados electorales.

Cardo (León), Julio López Díaz (Palencia), Fernando Pablos (Salamanca), Esther Pérez Pérez (Soria), Carmen Redondo (Valladolid) y Ana Sánchez Hernández (Zamora).

Plantea como prioridades defender la sanidad pública y ordenar las inversiones en el territorio y critica la que entiende como política de privatización del Gobierno de Herrera en temas de sanidad, educación y servicios sociales. Para el desarrollo económico, presenta un plan con incentivos para captar capital exterior y crear empresas, manifestándose partidario de la explotación del carbón en León y de impulsar las energías renovables, lo que contrapone al apoyo del PP a la energía nuclear y a la central de Garoña. Por su parte, el PSOE de León mantiene un discurso leonesista y reivindica la autonomía para León.

IU de Castilla y León presenta como principal candidato a José M<sup>a</sup> González Suárez, Coordinador General de IU en la Comunidad. Plantea su programa como dirigido a las personas, por la justicia social y ambiental, así como por los servicios públicos de calidad y la cohesión social. En este marco, propone el establecimiento de una Renta Básica de Ciudadanía.

Por su parte, la Unión del Pueblo Leonés (UPL) recupera como principal candidato un histórico del leonesismo, Alejandro Valederas, no perteneciendo ya al partido ninguno de los anteriores diputados de UPL.

Sin expectativa de cambios que pueden cambiar la configuración política de las Cortes y del gobierno, la campaña se desarrolla en un tono moderado.

## Los resultados

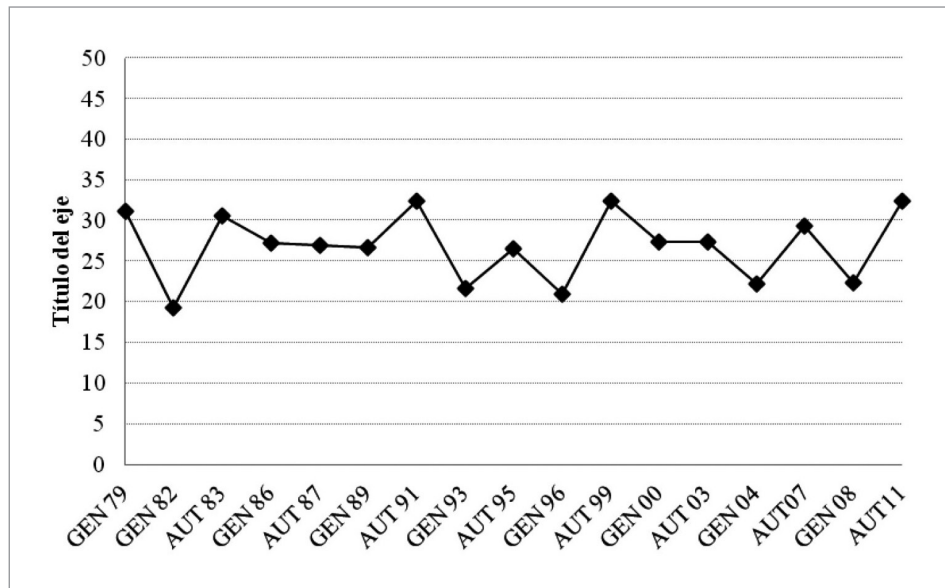
El PP renueva su condición de partido más votado así como su mayoría absoluta en las Cortes de Castilla y León.

### *La participación*

Con una abstención del 32,5% las elecciones autonómicas de 2011 marcan el nivel más elevado desde sus inicios, si bien sólo unas décimas superior al nivel de 1991 y 1999, las otras dos elecciones autonómicas celebradas en coyuntura depresiva de la movilización bien sea por el impacto de la aparición de los primeros casos de corrupción (1991) o bien por su característica post-cambio en la arena central (1999). Significa un incremento de 3,2 puntos en relación al porcentaje de abstención en las autonómicas de 2007. De todas maneras el nivel de abstención se mantiene en una posición intermedia en el contexto de las demás CCAA que celebran elecciones el mismo día.

Gráfico-1

## Castilla y León: Evolución de la Abstención 1979-2011 (%)



La abstención presenta una geografía provincial algo irregular marcando diferencias máximas que ha oscilado entre 7-10 puntos entre la más y la menos abstencionista de cada elección. Así, en las autonómicas de 2011, Segovia (25,5%) y Ávila (26,7%) son las provincias menos abstencionistas mientras Burgos (34,5%), León (35,5%), Salamanca (34,7%), Soria (33,1%) y Zamora (33,3%), quedando Palencia (29,9%) y Valladolid (30,8%) en posición intermedia. Si bien con algunas oscilaciones en el nivel, esta estructura provincial de la abstención se ha mostrado bastante estable a lo largo del tiempo, incluso entre los diferentes tipos de elección.

Tabla-1

Castilla y León: Abstención en elecciones autonómicas 2011  
(y variaciones respecto a 2007)

	2011	Variación 2011-2007
Ávila	26,7	+2,1
Burgos	34,5	+2,6
León	35,5	+4,0
Palencia	29,9	+2,9
Salamanca	34,7	+4,1

	2011	Variación 2011-2007
Segovia	25,5	+1,5
Soria	33,1	+3,1
Valladolid	30,8	+2,7
Zamora	33,3	+4,4
Castilla y León	32,5	+3,2

La evolución con respecto a 2007 presenta una distribución bastante homogénea con incrementos que oscilan entre 1,5 y 4,5 puntos indicando los efectos de factores de ámbito general.

### *La orientación del voto*

El PP vuelve a ser el partido más votado en la CA, recibiendo el apoyo de 740.000 electores (50,6% de los votos), 10.000 menos que en 2007 aunque debido al aumento de la abstención su porcentaje de votantes aumenta ligeramente, quedando como su segundo mejor resultado histórico (tan sólo 1 punto por debajo del de 1995).

El PSOE, en cambio, presenta su peor resultado histórico<sup>2</sup>, obteniendo el apoyo de 425.000 electores (29,1%) con una pérdida de 150.000 votos en relación a 2007.

La opción de Izquierda Unida no ha sido demasiado atractiva para estos votantes desencantados con el PSOE. Obtiene el apoyo de 70.000 electores (4,8%) es decir, 23.000 votos más que en 2007. Atraído de estas pérdidas.

La UPL tampoco consigue sus objetivos de mantenerse y obtiene 26.600 votos (1,8%) lo que significa una pérdida de 15.000 en relación a 2007.

**Tabla-2**

CASTILLA Y LEÓN				
	Resultados 2011	Dif. 11-07	Dif. 11-08	
Participación	67,5%	-3,2	-10,1	
Abstención	32,5	+3,2	+10,1	
	% s/votantes			Diputados
PP	50,6	1,8	0,9	53 (+5)
PSOE	29,1	-8,3	-13,3	29 (-4)
IU	4,8	1,7	2,3	1 (+1)
UPL	1,8	-0,9	1,6	1 (-1)

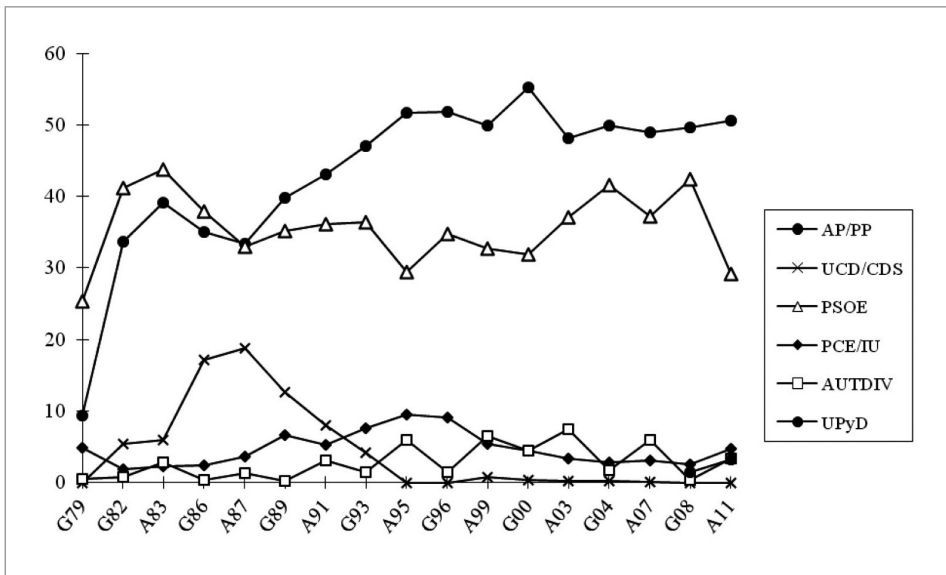
2. Si bien tan sólo 4 décimas inferior al de 1995.



Unión por el Progreso y Democracia (UPyD) es la principal beneficiada por estas pérdidas obteniendo 47.000 votos (3,2%) en su primera presentación en unas elecciones autonómicas.

En la coyuntura de crisis económica y descontento político el voto en blanco, nulo y en menor medida, a candidaturas no convencionales experimenta un incremento significativo. En 2011 se contabilizan 75.000 votos blancos o nulos (3,5%) lo que representa un incremento de 32.500 votos en relación a 2007. En este sentido, debe tenerse en cuenta que el movimiento del 15-M si bien no planteaba una opción electoral concreta, en su seno la abstención, al voto en blanco, el nulo o al candidaturas no convencionales eran las opciones que se planeaban ante la cita electoral sobre la base de su crítica al sistema económico y al funcionamiento de la representación política. No disponemos sin embargo de datos fiables que permitan atribuir las variaciones comentadas a la influencia del 15-M.

Gráfico-2  
Castilla y León: Evolución electoral 1979-2007



En conjunto en las elecciones autonómicas de 2011 el sistema de partidos en Castilla y León ha vuelto hacia la estructura de partido dominante que los años 90. Todo indica que a nivel de España, no sólo en Castilla y León, se ha entrado en una fase de mucha mayor volatilidad en el comportamiento electoral como consecuencia del conjunto de elementos alrededor de la crisis económica. Es aventurado, por tanto, predecir si esta estructura que han dejado las elecciones autonómicas de 2011 puede asentarse durante un cierto período de tiempo o no.

El PP presenta sus mejores resultados que se mueven entre el 50-55% de los votos en todas las provincias, con resultados algo mejores en Ávila donde llega al 58% y peores en León (44%) por la presencia de UPL. En conjunto, pues una implantación bastante homogénea en el conjunto de la Comunidad, presentando esta estructura de implantación un buen nivel de estabilidad en el tiempo, especialmente desde 1995, y salvando ligeras fluctuaciones en el nivel voto.

Los malos resultados de 2011 parecen haber debilitado la estructura provincial que venía presentando el PSOE desde mediados de los 90 con los peores resultados en Ávila y los mejores en Palencia y Valladolid a las que se había sumado León en la época de Zapatero. En las elecciones autonómicas de 2011 sus resultados se sitúan entre el 27-32% en toda las provincias, excepto los algo inferiores en Ávila (23,3%). Los resultados en Palencia (32,1) continúan como los mejores dentro del intervalo mencionado pero parece haberse debilitado la implantación en Valladolid (28,6%) resistiendo en cambio mejor en Soria (32,2%).

Por su parte IU presenta como es tradicional sus mejores resultados en Valladolid (7,7%), mientras en las demás su implantación es menor y bastante homogénea (entre el 3 y el 5%).

Los datos individuales de encuesta (Tabla-3) muestran los flujos de voto entre las elecciones de 2007 y las de 2011. El PP, en el marco de los incentivos derivados de su expectativa de cambio proyectada hacia el nivel central retiene prácticamente todo sus electores de 2007, con escasas pérdidas hacia la abstención principalmente. Además, es la opción que muestra mayor capacidad de removilización de abstencionistas de 2007, y hacia el que se han inclinado también aquellos que no declaran su comportamiento de 2007. En cambio el PSOE retiene aproximadamente 2 de cada 3 de sus votantes en 2007, con una pequeña pérdida de votos hacia el PP e IU y otro flujo mucho más importante hacia la abstención, en el marco del descontento con la situación de crisis y la gestión del gobierno central socialista.

**Tabla-3**

**Voto en las elecciones Autonómicas de 2011  
según voto en las Autonómicas de 2007 (% fila)**

	2011							
	PSOE	PP	IU	UPD	Otros	Blanco	Absten.	NC
PSOE	66	6,0	5	1	1	6	13	2
PP	2	89	-	1	1	2	4	1
IU	10	5	80	-	-	5	-	-
No votó	9	12	2	1	1	10	58	5
No sabe	11	25	2	3	5	8	34	11
NC	-	2	-	1	-	2	4	90

Se han excluido las opciones con muestra demasiado pequeña

Fuente: CIS. Postelectoral elecciones autonómicas y municipales 2011 en Castilla y León.

## El nivel institucional

El PP obtiene 53 escaños de los 84 que forma las Cortes de Castilla y León<sup>3</sup>, es decir una amplia mayoría absoluta para gobernar con comodidad y seguridad de apoyo no sólo popular sino también parlamentario. A pesar de su ligero incremento obtiene 5 escaños más debido fundamentalmente al retroceso del PSOE. Los socialistas en cambio pierden 4 escaños y quedan con 29. También UPL pierde uno de sus escaños mientras IU entra otra vez en las Cortes de las que estaba ausente desde la legislatura 1999-2003.

La mayor variación se produce en la Provincia de León donde las pérdidas del PSOE y especialmente el retroceso de UPL, que les supone perder un escaño a cada uno son capitalizadas por el PP que gana dos escaños en la provincia.

Por su parte, el escaño adicional en Segovia, va a parar al PP dado el retroceso del PSOE, desequilibrando todavía más (5 a 2) la distribución de escaños en esta Provincia.

**Tabla-4**

**Cortes de Castilla y León: Distribución de escaños en las elecciones autonómicas de 2011 (y variaciones respecto a 2007)**

	PP	PSOE	IU	UPL
Ávila	5	2		
Burgos	7	4		
León	8 (+2)	5 (-1)		1 (-1)
Palencia	4	3		
Salamanca	7	4		
Segovia *	5 (+1)	2		
Soria	3	2		
Valladolid	9 (+1)	5 (-2)	1 (+1)	
Zamora	5 (+1)	2 (-1)		
Castilla y León	53 (+5)	29 (-4)	1 (+1)	1 (-1)

\* En 2011 las Cortes tienen un escaño más (Segovia) que en 2007

El más fuerte retroceso electoral que experimenta el PSOE en Valladolid le supone perder dos escaños que va a parar uno al PP y otro a IU. Finalmente, también en Zamora se altera la anterior distribución de escaños, perdiendo uno el PSOE y ganándolo el PP.

Sobre la base de su mayoría absoluta el candidato del PP, Juan Vicente He-

3. Un escaño más que en la legislatura anterior debido a las variaciones demográficas.

rrera es investido Presidente por cuarta vez y con una clara perspectiva de estabilidad de gobierno.

El poder político autonómico del PP se complementa con el que obtiene a nivel local donde consigue ganar nuevas cotas de poder en una Comunidad Autónoma donde ya dominaba ampliamente, y detentará casi todos los grandes resortes del poder local. Así, mantiene la Alcaldía en Ávila, Burgos, Salamanca, Valladolid y Zamora, y gana las de León y Palencia que arrebató al PSOE. Por su parte, el PSOE consigue retener las alcaldías de Soria y Segovia. En conjunto tendrá la alcaldía en 1.684 municipios del fragmentadísimo mapa municipal de la Comunidad. El PSOE sólo obtiene la alcaldía en 440. En este marco además el PP obtiene la Presidencia y el gobierno de las 9 Diputaciones Provinciales.

**Castilla y León**  
**Elecciones Autonómicas 2011**  
**Resultados por Comunidad Autónoma**

Electores	2.166.385		
Participación	1.462.397	67,5	
	Votos	% s/voto	Diputados
PP	739.502	50,6	53
PSOE	425.777	29,1	29
IU	69.872	4,8	1
UPyD	47.040	3,2	
UPL	26.660	1,8	1
PANE diversos	48.044	3,3	
Diversos Derecha	3.862	0,3	
Diversos Izquierda	1.746	0,1	
Verdes	6.994	0,5	
Otros	17.907	1,2	
Nulos	27.985	1,9	
Blancos	47.008	3,2	

**Resultados por provincia**

	Ávila	Burgos	León	Palencia	Salamanca	Segovia	Soria	Valladolid	Zamora
Electores	142.808	302.284	447.404	147.940	312.093	123.506	77.207	434.948	178.195
Partic.	104.692	198.060	288.670	103.749	203.813	92.070	51.684	300.812	118.847
% Part.	73,3	65,5	64,5	70,1	65,3	74,5	66,9	69,2	66,7
<b>% s/votantes</b>									
PP	57,9	49,7	43,8	52,0	55,7	53,1	50,8	49,3	53,0
PSOE	23,3	26,6	31,2	32,1	28,6	30,9	32,2	28,6	30,1
IU	5,2	4,4	3,7	4,3	3,2	4,2	3,0	7,7	4,6
UPyD	5,6	4,9	1,6	2,3	2,9	3,7	0,0	4,2	2,0
UPL	0,0	0,0	8,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2

**Distribución de escaños**

	PP	PSOE	IU	UPL
Ávila	5	2		
Burgos	7	4		
León	8	5		1
Palencia	4	3		
Salamanca	7	4		
Segovia	5	2		
Soria	3	2		
Valladolid	9	5	1	
Zamora	5	2		
PANE div.:	Partido de Castilla y León, Partido Autonomista Leonés-Unidad Leonésista, Coalición Sí por Salamanca, Agrupación de Electores Independientes Zamoranos-Unión del Pueblo Zamorano, Iniciativa por el desarrollo de Soria, Partido de El Bierzo, Ciudadanos de Burgos por Castilla La Vieja, Partido Regionalista País Leonés, Unidad Regionalista de Castilla y León, Iniciativa Merindades de Castilla, Segovia de Izquierdas, Partido Regionalista de El Bierzo			
Div. Derecha:	Democracia Nacional, Falange Española de las Jons, Partido Familia y Vida			
Div. Izquierda:	Partido Comunista del Pueblo Castellano, UCE, PCPE			
Verdes:	Verdes de Salamanca, Los Verdes-Grupo Verde, Coalición Verdes y Castellanos			
Otros:	PACMA, Movimiento Alternativo Social, Ciudadanos en Blanco, Civiquis, Partido Solidaridad y Autogestión Internacionalista, Partido Independientes por San Andrés, Partido Humanista			

Fuente: B.O.C.Y.L. núm. 153 de 9 de agosto de 2011

# LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE MAYO DE 2011 EN CASTILLA-LA MANCHA

*Francesc Pallarés<sup>1</sup>*

El 22 de mayo de 2011 se celebraron las octavas elecciones autonómicas en Aragón, coincidiendo con las de otra 12 CCAA.<sup>1</sup>

## Las fuerzas políticas y la campaña

### PP

Después de los buenos resultados conseguido por M<sup>a</sup> Dolores de Cospedal en las elecciones de 2007, Rajoy decide promocionarla como Secretaria General del PP, desde donde Cospedal se beneficia de la proyección estatal para su aspiración de presidir la Comunidad manchega.

En el marco de erosión general del PSOE el PP espera superar una situación que consideran “anormal” al venir venciendo el PP en las elecciones generales desde 1996 y en cambio el PSOE les superaba claramente en las autonómicas.

Considerado objetivo estratégico para visualizar el cambio, el PP realiza una intensísima campaña en la Comunidad con repetida presencia de Rajoy y todos los dirigentes hacinales del PP. Desde el punto de vista del contenido, la campaña del PP no se aparta de la norma general de centrarse en la denuncia de la mala situación económica y el elevado nivel de paro como responsabilidad de Zapatero y el Gobierno socialista, presentándose el PP como alternativa para cambiar la situación reclamando el voto en las autonómicas para dar un primer paso que lleve al cambio a nivel central.

Además de Cospedal, que encabeza la lista por Toledo, en las candidaturas del PP acompañan a Cospedal como cabezas de lista en las demás circunscripciones Marcial Marín (Albacete), Rosa Romero (Ciudad Real), Antonio Román (Cuenca) y M<sup>a</sup> Ángeles García (Guadalajara).

### PSOE

Los socialistas corren el riesgo de perder por primera vez el Gobierno de

---

1. Agradezco la colaboración de Roger Barres en la gestión del Banco de datos de resultados electorales.

Castilla-La Mancha y José M<sup>a</sup> Barreda, Presidente saliente de la Comunidad Autónoma se presenta como candidato a la reelección por el PSOE avalado no sólo por su gestión de gobierno sino por su buena valoración ciudadana. Los sondeos reflejan que es el Presidente autonómico mejor valorado (5,92), y claramente por encima de su oponente en la Comunidad, M<sup>a</sup> Dolores de Cospedal (4,3). Sin embargo, los datos de intención de voto indican una victoria del PP.

Barreda plantea una campaña de tono marcadamente autonómico, centrada en los buenos resultados de su gestión de gobierno, bien valorada por los ciudadanos, y en nuevas propuestas fundamentalmente en infraestructuras de comunicación y políticas sociales. Intenta aislar al máximo la campaña en la Comunidad de los “malos vientos” desde el nivel estatal evitando aparecer en campaña junto a líderes estatales.

Junto a Barreda que encabeza la lista por Toledo, se presentan como cabeza de lista en las demás provincias Francisco Pardo (Albacete), Nemesio de Lara (Ciudad Real), José Luis Martínez Guijarro (Cuenca) y M<sup>a</sup> Antonia Pérez León (Guadalajara).

Por su parte IU presenta como candidato a la presidencia de Castilla-La Mancha a Daniel Martínez, Coordinador General de IU en la Comunidad y concejal en El Balletero, encabezando la lista por Albacete.

## Los resultados

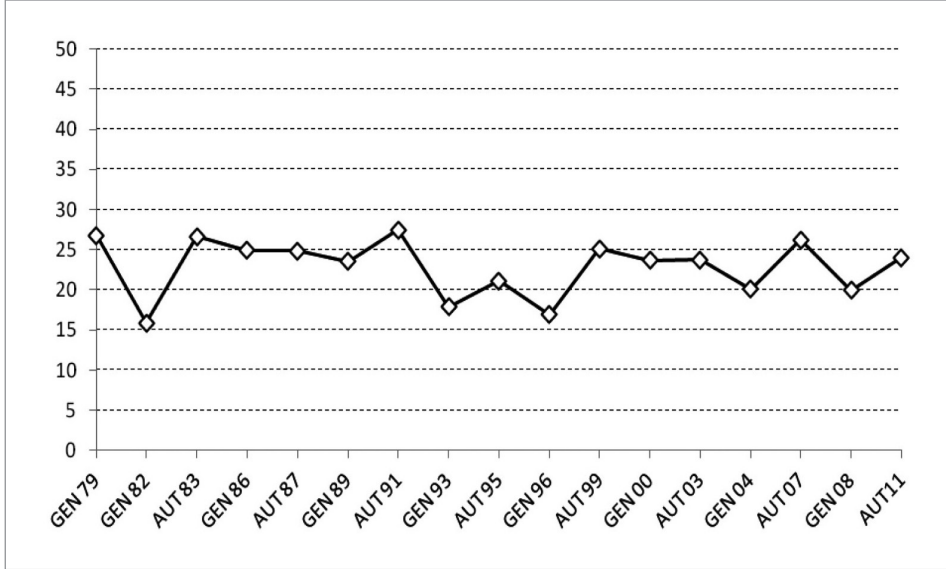
El PP consigue su gran objetivo y gana por primera vez en unas elecciones autonómicas en Castilla-La Mancha, obteniendo la mayoría absoluta de escaños, mientras el PSOE experimenta un notable descenso.

### *La participación/abstención*

La participación ha sido del 76%, es decir, una abstención del 24%, que significa un descenso de 2 puntos en la abstención respecto a las anteriores elecciones de 2007. Se mantiene así en el nivel cercano al 25% en que se han situado la práctica totalidad de elecciones autonómicas (y municipales) así como la mitad de las generales. Sólo las autonómicas de 1995 con participación ligeramente superior al 20% se aleja de esta pauta común en las elecciones autonómicas.

Los incentivos a la movilización derivados de la expectativa de cambio y la elevada competitividad equilibraban pues, con cierta ventaja, los efectos desmovilizadores del clima depresivo derivado de la situación económica, que aparece sin embargo como el factor que impide llegar a cotas de movilización parecidas a las de 1995. En este marco, junto con Aragón, son las únicas CCAA donde se produce un descenso de la abstención. Así, Castilla-La Mancha continúa mostrándose como una CA muy participativa presentando en estas elecciones el nivel más bajo de abstención entre las 13 CCAA que celebraban elecciones. Junto con Extremadura son las dos CCAA que sistemáticamente, y alternando posición entre ellas, son siempre las más participativas.

**Gráfico-1**  
**Castilla-La Mancha: Abstención electoral 1979-2011**



Por provincias Cuenca (18,7%) se mantiene como la más participativa de la misma manera que Guadalajara, Ciudad Real y Albacete como las más abstencionistas (25-26%). Toledo (23,3%) se mantiene en posición intermedia.

En todas las provincias se observa un retroceso de la abstención, como expresión de un fenómeno general, si bien con algunas diferencias cuantitativas entre las provincias. Así, el descenso es muy suave (-0,5) en Toledo, donde las variaciones de la abstención han tendido siempre a ser menores que en las demás provincias, siendo en cambio más pronunciado (-3) en las tres provincias más abstencionistas.



**Tabla-1**  
**Abstención por provincias en las elecciones autonómicas 2011**  
*(y diferencia con 2007)*

	Abstención (%)	Variación 2011-2007
Albacete	25,25	-3,05
Ciudad Real	25,08	-3,39
Cuenca	18,71	-1,81
Guadalajara	26,64	-3,27
Toledo	23,29	-0,54
Castilla-La Mancha	24,04	-2,22

### *La orientación del voto*

El PP con el 47,5% de los votos pasa a ser el partido más votado en Castilla-La Mancha por primera vez en unas elecciones autonómicas. Obtiene el apoyo de 565.000 electores, lo que significa un incremento de 100.000 votos respecto a 2007 (+5,4 en porcentaje).

Las posiciones de los partidos se han invertido y el PSOE pasa ahora a ser el segundo partido. Obtiene el apoyo de 510.000 electores (42,8% de los votos) perdiendo 60.000 votos respecto a 2007 a pesar del aumento de la participación y de la buena valoración del Presidente saliente, José M<sup>a</sup> Barreda con respecto a su oponente, Cospedal.

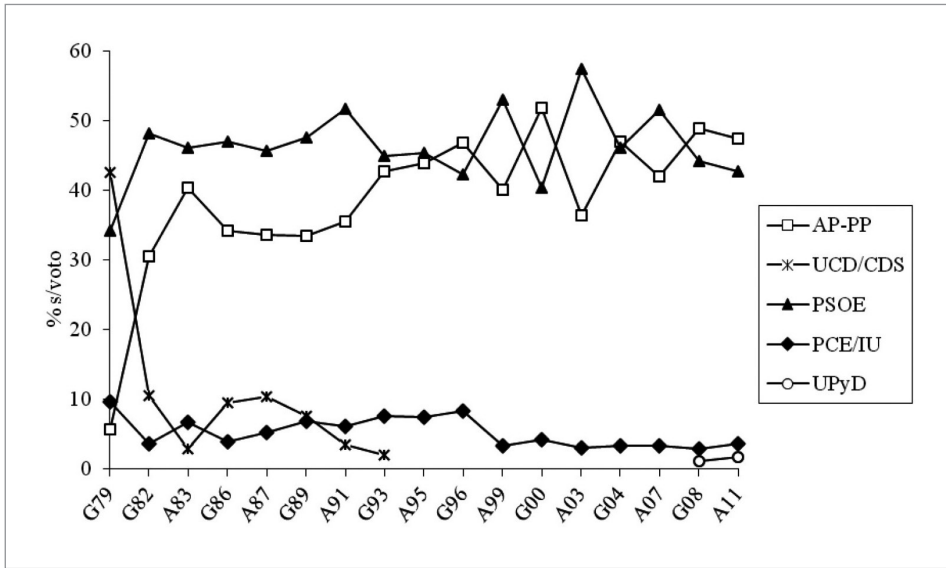
**Tabla-2**  
**Elecciones autonómicas de 2011: Resultados de las principales opciones**

CASTILLA-LA MANCHA				
	Resultados 2011	Dif. 11-07	Dif. 11-08	
Participación	76%	2,2	-4,1	
	% s/votantes			Diputados
PP	47,5	5,4	1,5	25 (+4)
PSOE	42,8	-8,7	-1,3	24 (-2)
IU	3,7	0,3	0,8	0 (=)

Muy distanciado de los dos grandes partidos, IU no consigue despegar en la CA a pesar de ser la cuna manchega de Cayo Lara, el Coordinador General de IU. Obtiene el apoyo de 44.000 electores, que representan el 3,7% de los votos, tan sólo 3 décimas más que en 2007. Queda pues aún lejos del 6-8% en que se situaba hasta mediados de los 90. En una coyuntura que le podría ser favorable para obtener el voto de electores de izquierda desencantados con el PSOE, IU

casi no logra avanzar en Castilla-La Mancha. El ligero avance que experimenta es tan sólo algo más bajo del que obtiene en la mayoría de CCAA y, por lo tanto, sólo en parte puede achacarse a la elevada competitividad entre PP y PSOE que existía en Castilla-La Mancha en esta elección.

**Gráfico-2**  
**Castilla-La Mancha: evolución electoral 1977-2011**



El PP es el partido más votado en todas las provincias excepto en Ciudad Real. En realidad, tanto en Cuenca, a favor del PP, como en Ciudad Real, a favor del PSOE, existe una gran equilibrio con sólo décimas de diferencia entre ambos partidos. En cambio el PP se impone más claramente en las otras tres provincias. De esta manera, el PP consigue vencer por primera vez en Albacete y en Toledo, mientras en Cuenca no lo conseguía desde 1995. Por otra parte reafirma su dominio en Guadalajara donde había sido el más votado en todas las elecciones autonómicas excepto en 1999 y en 2003. Ciudad Real queda ahora como la única provincia donde siempre ha vencido el PSOE.

Desde 1995 el PP tiene una implantación bastante homogénea entre las provincias con diferencias máximas de 6-8 puntos entre las provincias con mejores y peores resultados, que se han reducido hasta 4 en estas elecciones de 2011. En este marco, los mejores resultados los ha obtenido siempre en Guadalajara, mientras Ciudad Real y, hasta 2011, Albacete, han sido los puntos “bajos” del PP. En perspectiva evolutiva, si bien en Guadalajara y Cuenca sus resultados de 2011 quedan al nivel de los de 1995, ha mejorado más sensiblemente sus resultados en Toledo, Ciudad Real y Albacete, siendo los avances en estas provincias

los que sitúan el resultado global del PP en 2011 como los mejores que ha obtenido hasta la fecha en la Comunidad manchega.

La estructura provincial del voto del PSOE es prácticamente el “negativo” de la del PP, si bien con diferencias de implantación entre provincias algo mayores y que se han situado alrededor de los 9 puntos desde 1995. Sus mejores resultados los ha obtenido en Ciudad Real, y en dos ocasiones en Albacete, mientras Guadalajara ha sido aquella donde, de forma clara, ha obtenido sus peores resultados.

**Tabla-3**

**Elecciones Autonómicas de 2011: Resultados de las principales opciones  
(y variaciones respecto 2007) (% votantes)**

	PP	PSOE	IU
Albacete	47,7 (+7,3)	41,1 (-11,2)	4,6 (+0,8)
Ciudad Real	45,6 (+6,6)	45,8 (- 9,5)	4,0 (+0,4)
Cuenca	46,8 (+2,6)	46,0 (- 4,5)	3,7 (-0,2)
Guadalajara	49,1 (+2,8)	37,4 (- 8,1)	5,0 (+0,1)
Toledo	48,5 (+5,2)	42,3 (- 8,3)	4,4 (+0,2)
Castilla-La Mancha	47,5 (+5,4)	42,8 (- 8,7)	5,7 (+0,3)

Con respecto a las elecciones de 2007 los avances del PP y los retrocesos del PSOE son generales en todas las provincias, siendo siempre superiores los retrocesos del PSOE que los avances del PP, indicando los diversos destinos de las pérdidas del PSOE. Los retrocesos del PSOE son de entre 8 y 11 puntos en todas las provincias excepto en Cuenca (-4,5).

Estas variaciones, tanto en el nivel provincial como en el conjunto de la Comunidad, son casi idénticas a las que se han producido en las simultáneas elecciones Municipales con respecto a las anteriores de 2007. Este paralelismo indica que las variaciones han sido debidas de manera muy determinante a un factor que ha afectado a toda la Comunidad independientemente del tipo de elección y de los candidatos en presencia. Pero además, el hecho que un fenómeno parecido se produzca también en el resto de las CCAA es suficientemente indicativo de que el factor impulsor del cambio se sitúa en el nivel general estatal, en la ola general de erosión del gobierno socialista y la expectativa de cambio a nivel estatal favorable al PP.

Los datos individuales de la Tabla-4 indican la estabilidad y los cambios de comportamiento en 2011 en relación a las anteriores elecciones de 2007. Así, 9 de cada 10 votantes del PP en 2007 vuelven a votar al PP en 2011, mientras sus pérdidas hacia otras opciones son marginales. En cambio sólo 2 de cada 3 votantes del PSOE en 2007 mantienen su voto en 2011, mientras el resto pasa principalmente al PP y en segundo término a la abstención, y otra parte fragmentada

en diversos destinos. Igualmente, en la ola de expectativa de cambio en estas elecciones el PP muestra mucha mayor capacidad que el PSOE para removilizar electores que no votaron en 2007.

**Tabla-4**

**Voto en las Elecciones Autonómicas de 2011  
según voto en las Autonómicas de 2007 (% fila)**

	PSOE	PP	IU	No votó	NC	Otros	
PSOE	67,3	15,3	1,9	6,5	2,2	6,8	100
PP	3,1	87,4	-	4,7	2,4	2,3	100
IU	3,8	7,7	76,9	3,8	7,7	0,0	100
No votó	9,6	25,0	1,0	54,8	3,8	5,8	100
No rec.	9,1	37,7	2,6	24,7	7,8	18,0	100
NC	1,4	4,3	-	5,0	89,2	0,0	100

Nota: Se han suprimido las filas con muestra muy escasa

Fuente: CIS. Postelectoral Castilla-La Mancha elecciones autonómicas y municipales 2011

### **El nivel institucional**

Como consecuencia de los resultados el PP obtiene 25 escaños, es decir, la mayoría absoluta, ganando 4 escaños en relación a 2007. Por su parte el PSOE queda con 24 escaños, perdiendo dos en relación a la legislatura anterior<sup>2</sup>. El PSOE pierde un escaño que gana el PP en Albacete y Ciudad Real, mientras el PP es el beneficiario del escaño adicional respecto a elecciones anteriores en Guadalajara y Toledo.

<sup>2</sup>. En 2011 las provincias de Guadalajara y Toledo eligen un escaño más cada una en relación a 2007.

**Tabla-5**  
**Elecciones Autonómicas 2011:**  
**Distribución de escaños en las Cortes de Castilla-La Mancha**  
*(y variación respecto a 2007)*

Escaños 2011		
	PP	PSOE
Albacete	5 (+1)	5 (-1)
Ciudad Real	5 (+1)	6 (-1)
Cuenca	4 (=)	4 (=)
Guadalajara	5 (+1)	3 (=)
Toledo	6 (+1)	6 (=)
TOTAL	25 (+4)	24 (-2)

La amplia ventaja que el PP consigue en Guadalajara sobre el PSOE le permite por muy escaso margen de votos desequilibrar el reparto paritario de escaños que se produce en las circunscripciones con número par de escaños a distribuir. Obtiene así una ventaja de 2 escaños que supera la ventaja de un escaño que el PSOE consigue al imponerse por escasísimo margen de votos al PP en Ciudad Real donde se distribuye un número impar de escaños.

Sobre la base de la mayoría absoluta, M<sup>a</sup> Dolores de Cospedal es elegida nueva Presidenta de Castilla-La Mancha, obteniendo así el PP el simbólico triunfo que perseguía al conseguir arrebatarse al PSOE por primera vez el gobierno de una Comunidad emblemática para los socialistas, y en la que sin embargo el PP vencía ininterrumpidamente en las elecciones generales desde 1996.

En el nivel local las fuerzas quedan equilibradas, renovando el PP las alcaldías de Ciudad Real y Guadalajara al tiempo que arrebatase a Albacete al PSOE. Por su parte, el PSOE mantiene la alcaldía de Toledo y arrebatase al PP la de Cuenca. El equilibrio se produce también en el conjunto de municipios: el PSOE gobierna en 447 y el PP 435.

Finalmente, a nivel de Diputaciones el reparto presenta también un equilibrio, el PP obtiene la Presidencia en las de Albacete, Guadalajara y Toledo, mientras el PSOE preside las de Cuenca y Ciudad Real.

**Castilla-La Mancha**  
**Elecciones Autonómicas 2011**  
**Resultados por Comunidad Autónoma**

Electores	1.566.641		
Participación	1.189.986	76,0%	
	votos	% s/votantes	Diputados
PP	564.954	47,5	25
PSOE	509.738	42,8	24
IU	44.302	3,7	
UPyD	20.554	1,7	
PANE diversos	4.154	0,3	
Verdes	4.048	0,3	
Otros	7.023	0,6	
Nulos	15.570	1,3	
Blancos	19.643	1,7	

**Resultados por provincia**

	Albacete	Ciudad Real	Cuenca	Guadalajara	Toledo
Electores	309.029	403.438	163.698	178.511	511.965
Participación	231.004	302.263	133.063	130.949	392.707
% Participación	75,0	74,9	81,3	73,4	76,7
% s/voto					
PP	47,7	45,6	46,8	49,1	48,5
PSOE	41,1	45,8	46,0	37,4	42,3
IU	4,7	3,3	2,6	4,6	3,6
UPyD	1,9	1,6	1,3	2,9	1,5

**Distribución de escaños**

	PP	PSOE
Albacete	5	5
Ciudad Real	5	6
Cuenca	4	4
Guadalajara	5	3
Toledo	6	6
TOTAL	25	24

PANE div.:	Partido Castellano, Unión de Ciudadanos Independientes de Toledo, Unidad Castellana
Verdes:	Los Verdes-Grupo Verde, Ecolo Verdes de Guadalajara
Otros:	PACMA, Ciudadanos en Blanco, Ciudadanos de Centro Democrático

# LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE MAYO DE 2011 EN LA COMUNIDAD VALENCIANA

*Francesc Pallarés<sup>1</sup>*

## El marco político

El 22 de mayo de 2011 se celebraron las octavas elecciones autonómicas en la Comunidad Valenciana, coincidiendo con las de otras 12 CCAA. Terminaba una legislatura que, contra lo que parecería augurar un gobierno con cómoda mayoría absoluta, no había sido en absoluto políticamente calmada.

Los asuntos de corrupción, especialmente el Caso ‘Gürtel’, y en el último período el colapso financiero de la Generalitat, constituyen los signos distintivos de la VIIª legislatura en la Comunidad Valenciana

La agenda mediática y la polémica política han tenido como foco central de atención el asunto de corrupción conocido como Caso Gürtel y en cuyo proceso judicial figuran como acusados altos cargos del PP valenciano, entre ellos el propio President Francisco Camps. También están implicados otros dirigentes del PP valenciano, como el ex secretario general Ricardo Costa, que fue suspendido de militancia o el ex-secretario de organización, Víctor Campos, que dimitió.

Si bien con un relieve mucho menor también ha tenido protagonismo el llamado “Caso Brugal” en el que se investigan delitos de soborno y tráfico de influencias en la adjudicación de contratos públicos en varias localidades gobernadas por el Partido Popular en la provincia de Alicante. Están imputados entre otros la alcaldesa de Alicante, Sonia Castedo, y el presidente de la diputación provincial de Alicante Joaquín Ripoll.

## *Las fuerzas políticas y la campaña*

Francisco Camps, Presidente saliente, se presenta a la reelección como candidato del PP a la Presidencia de la *Generalitat* valenciana, encabezando la candidatura por Valencia. Ha sido Presidente con mayoría absoluta desde 2003. Imputado en el proceso contra la trama Gürtel, su designación como candidato era cuestionada desde dentro del PP y la aprobación de su candidatura por la

---

1. Agradezco la colaboración de Roger Barres en la gestión del Banco de datos de resultados electorales.

dirección del PP fue costosa. La imagen de Camps, sin embargo, no figurará en las vallas electorales del PP.

Encabeza la lista por Castellón Alberto Fabra, Coordinador General del PP en la Comunidad desde 2009, diputado autonómico y alcalde de Castellón. La candidatura por Alicante la encabeza Sonia Castedo alcaldesa de Alicante desde 2008<sup>2</sup> y de donde venía siendo concejala desde 1999. Ha sido imputada en el “caso Brugal”.

Destacados dirigentes del PP en la Comunidad Valenciana y miembros del Gobierno valenciano se han visto involucrados en la trama de corrupción política conocida como “Caso Gürtel” durante esta legislatura. Además de afectar al Presidente Camps, también estarían implicados otros dirigentes del PP valenciano, como el ex-secretario general, Ricardo Costa, obligado a abandonar sus cargos y dado de baja “temporalmente” del partido, o el ex-vicepresidente de la *Generalitat* valenciana entre 2004-07 y ex-secretario de organización del PP en la Comunidad, Víctor Campos<sup>3</sup>, primero en dimitir como dirigente del partido en Castellón, forzado por la dirección del PP en Madrid.

También ha ocupado protagonismo en la agenda mediática y política el llamado “caso Brugal”, en el que se investigan delitos de soborno y tráfico de influencias en la adjudicación de contratos públicos para prestación de servicios en varias localidades gobernadas por el PP en la provincia de Alicante. Están imputados el presidente de la diputación provincial de Alicante Joaquín Ripoll, el ex-alcalde dimitido de Alicante Luis Díaz Alpiery y la alcaldesa de la capital Sonia Castedo, además de algunos empresarios y a altos directivos de la Caja de Ahorros del Mediterráneo.

En este marco, la campaña del PP valenciano enfatiza más que en otras CCAA la proyección de la victoria en estas autonómicas como antesala de la victoria a nivel central en las generales siguientes. Ello no obsta para reivindicar la obra de Gobierno que centra fundamentalmente en la realización y puesta en marcha de infraestructuras que considera fundamentales para la Comunidad Valenciana como la nueva terminal del Aeropuerto de El Altet, el aeropuerto de Castellón, la llegada de la alta velocidad a Valencia, el crecimiento de los puertos valencianos, o la mejora de la red de carreteras.

Tampoco el PSPV-PSOE ha tenido calma esta legislatura. Jorge Alarte se presenta por primera vez como candidato del PSPV-PSOE a la Presidencia de la Generalitat, encabezando lista socialista por Valencia. Ha sido Alcalde de Alacuas desde 1999, siempre con mayoría absoluta, hasta que dimitió en 2009 para dedicarse exclusivamente a dirigir el PSPV-PSOE, del que es Secretario General desde 2008. EL PSPV vive inmerso en tensiones y continuos conflictos

---

2. Por dimisión de Luis Díaz Alpiery, que ha sido también imputado en los casos Gürtel y Brugal.

3. Dos meses después de las elecciones, en Julio 2011, tanto Víctor Campos como Rafael Betoret, ex alto cargo de la Generalitat y de la Diputación de Valencia, aceptaron su acusación y condena.



internos. Así, Alarte fue elegido para este cargo en una reñida votación con Joaquim Puig, alcalde de Corella, para sustituir al dimitido Joan Ignasi Pla, por un asunto de una reforma en su casa particular financiada gratuitamente por una empresa con importantes intereses urbanísticos en la Comunidad. El proceso de elección del candidato fue también conflictivo, debido a la anulación de avales a la candidatura del ex-Ministro Antonio Asunción que impidieron la concurrencia de éste frente a la candidatura de Alarte.

Bajo la dirección de Alarte durante la legislatura, el PSPV ha llevado a cabo una estrategia de oposición orientada principalmente a la denuncia de los asuntos de corrupción y el acoso a Camps. De todas maneras, la campaña electoral del PSPV enfatiza la apuesta socialista por el empleo, la educación y la transparencia como ejes centrales de la campaña. Francisco Toledo encabeza la candidatura por Castellón y Ángel Luna por Valencia.

Tampoco en la izquierda ecologista y nacionalista ha habido tranquilidad, con escisiones y reestructuración de alianzas. La *Coalició Compromís* se creó en enero de 2010 para participar conjuntamente en las elecciones autonómicas y municipales de 2011. Está formada por el Bloc Nacionalista Valencià y Els Verds - Esquerra Ecologista del País Valencià (que se habían presentado a las elecciones de 2007 junto con EUPV en la candidatura denominada entonces Compromís pel País Valencià), además de Iniciativa del Poble Valencià-IPV nueva formación escindida de EUPV. Programáticamente se sitúa en “la confluencia del valencianismo progresista, la izquierda moderna y el ecologismo político”.

Enric Morera Secretario General del Bloc y diputado a las Corts valencianas desde 2007, es el candidato de la *Coalició a la Presidència de la Generalitat*, encabezando la candidatura por Valencia. Por su parte Mireia Mollà (IPV) encabeza la lista por Alicante y Josep M<sup>a</sup> Pañella (Bloc) encabeza la lista por Castellón.

Esquerra Unida del País Valencià-EUPV, que se presenta ahora en solitario, ha vivido un periodo complejo que a nivel interno ha dado como resultado la escisión de IPV y en su política de alianzas ha supuesto su salida de Compromís pel Poble de València.

Presenta como candidata a la Presidencia de la Generalitat a Marga Sanz, coordinadora general de EUPV y Diputada en el Parlamento valenciano desde 2009 al sustituir a Gloria Marcos. Por su parte Luis Torró es el cabeza de lista por Alicante y Marina Albiol encabeza la de Castellón.

En conjunto, la campaña se ha desarrollado tanto sobre el eje plano autonómico como el nacional. En el plano autonómico domina el tema de la corrupción, eje central de la campaña de la oposición valenciana. Sin embargo el fuerte impacto de la evolución de la situación económica domina la escena electoral y los temas relacionados con la crisis económica, las medidas adoptadas por el gobierno central y la proyección de estas elecciones hacia unas próximas generales con expectativa de un cambio a favor del PP, eje central de la estrategia de campaña del PP, cobran gran protagonismo.

La campaña se desarrolla con pocas dudas sobre el posible resultado, dando todas las encuestas una cómoda victoria por mayoría absoluta para el PP.

## Los resultados

A pesar de un cierto descenso el PP mantiene y amplía su mayoría absoluta gracias al fuerte retroceso del PSOE.

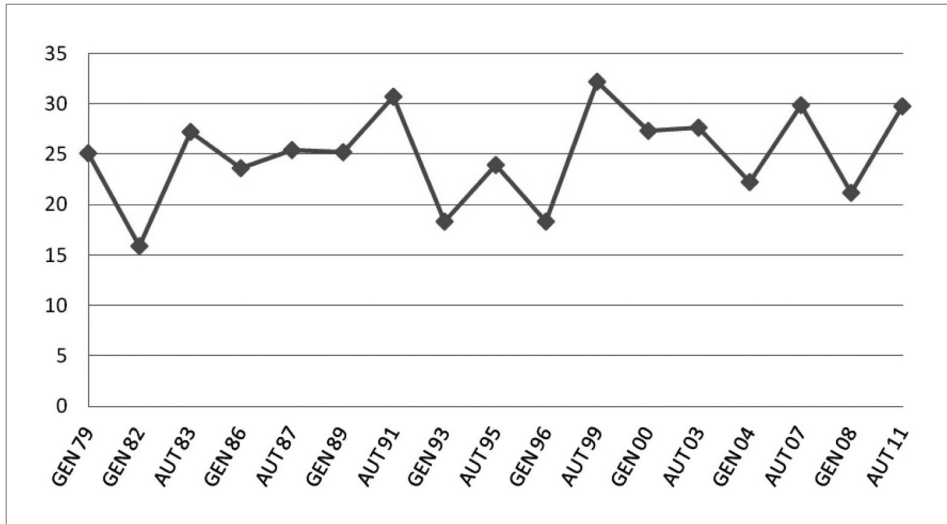
### *La participación*

Con un 71,2% de participación (29'8% de abstención) la Comunidad Valenciana se mantiene como una de las más participativa de España. A pesar del clima interno enrarecido por los casos de corrupción y el clima general depresivo debido a los efectos de la crisis económica, los electores valencianos mantienen un elevado nivel participativo, 5 puntos por encima de la media de las CCAA que celebraban elecciones el mismo día.

De todas maneras, se trata de un nivel "alto" en el marco de la Comunidad Valenciana. Las elecciones autonómicas de 2011 se sitúan en el grupo de las de mayor abstención (alrededor del 30%) con las de 1991, 1999 y 2007, en coyuntura de desmovilización a nivel general y valenciano, sin expectativa política especial para la elección ni a nivel autonómico ni general. En el polo contrario se sitúan las de mayor movilización 1987 y 1995 con niveles alrededor del 25%.

El nivel de participación/abstención es idéntico al de 2007. Se sitúa dentro de la tónica de estabilidad que se observa en todas las CCAA que celebraban elecciones. Tendencia general que se explica en función del juego de los efectos en sentido contrario de factores coyunturales de ámbito general. Por una parte, como factor de desmovilización, el clima social depresivo debido tanto a los efectos de la crisis económica como, en el caso valenciano, a los efectos de los casos de corrupción que han protagonizado la vida política y la agenda mediática durante la legislatura. Por otra parte, la expectativa política de cambio a nivel central que se presentaba en estas elecciones y que encarnaba el PP, genera incentivos a la movilización. Ambos efectos, tienden a neutralizarse (volveré sobre ello más adelante al analizar datos individuales).

**Gráfico-1**  
**Comunidad Valenciana: Evolución de la abstención**  
**en elecciones autonómicas y generales 1979-2011**



Como es habitual Alicante es la circunscripción más abstencionista (31,8%) mientras, como viene sucediendo últimamente, Valencia es la más participativa (28,5% de abstención) quedando Castellón, que tradicionalmente había sido la más participativa, en una posición intermedia (30%). De todas maneras la diferencia de 3 puntos entre Alicante y Valencia es relativamente baja, con lo cual la idea general es un buen nivel de homogeneidad en los niveles de participación/abstención de las 3 provincias. También es muy parecida la evolución respecto de 2007 en cada una de ellas, manteniéndose prácticamente estable el nivel, con variaciones prácticamente insignificantes, de décimas de aumento/retroceso que se compensan en el cómputo general.

Tabla-1

**Comunidad Valenciana: Resultados de las principales opciones en las elecciones autonómicas de 2011 (y evolución) (%)**

COMUNIDAD VALENCIANA				
	<i>Resultados 2011</i>		<i>Dif. 11-07</i>	<i>Dif. 11-08</i>
Participación	70,2%		=	-8,6
Abstención	29,8%		=	+8,6
	% s/votantes			
PP	48,6		-3,6	-2,6
PSOE	27,6		-6,7	-13,1
EUPV (*)	5,8	12,9	+4,9	+2,1
Compromís (*)	7,1			+6,0
UV	---		-0,9	---

(\*) La diferencia con respecto a 2007 está calculada a partir de la suma de EUPV y la *Coalició Compromís*, pues formaban parte de la misma candidatura e 2007.

### *La orientación del voto*

Con 1,2 millones de votos (48,6%) el PP vuelve a ser el partido más votado en la Comunidad Valenciana. Representa su segundo mejor resultado en la comunidad después del de 2007. La Comunidad Valenciana, junto a la de Madrid, son las únicas donde el PP experimenta un retroceso, que debe situarse junto al estancamiento o muy leve ascenso en las demás CCAA donde el PP obtiene sus porcentajes más elevados (Baleares, Murcia y La Rioja). Si bien la CA Valenciana es aquella donde el retroceso del PP es mayor (-3,6) no parece que los casos de corrupción hayan erosionado significativamente sus apoyos y su capacidad de movilización del voto.

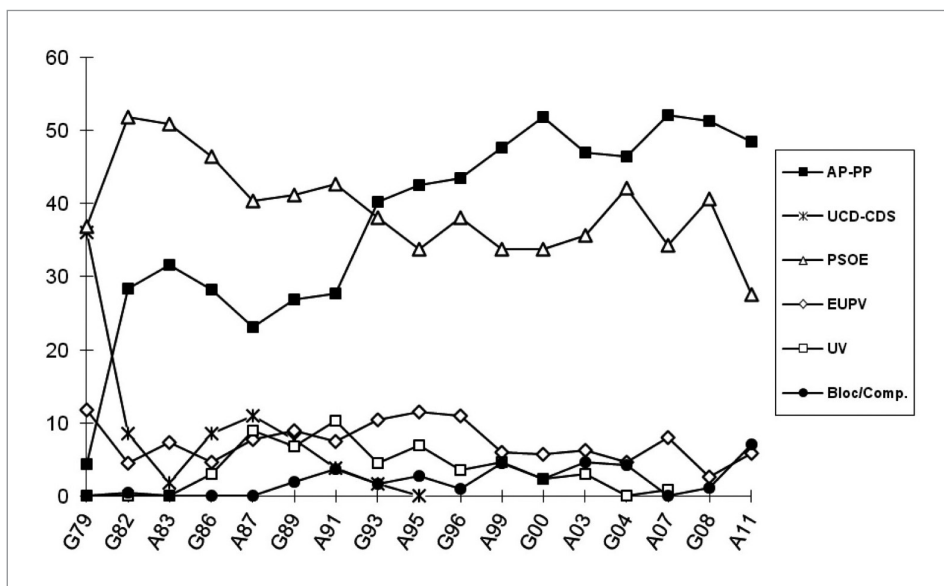
Sus resultados son muy similares en las tres provincias, siendo el partido ampliamente más votado en todas ellas desde 1995. Con respecto a 2007 experimenta un descenso muy suave en Castellón y Alicante siendo algo mayor en Valencia (-3,5 puntos) donde en 2007 había obtenido a su vez el mayor avance respecto a 2003. De esta manera sus niveles de implantación en las tres provincias vuelven a quedar al nivel de 1999 y 2003, en lo que parece dibujar su “meseta” de implantación.

El PSOE continua muy lejos del PP, con 687.000 votos (27,6%) sufre una pérdida de 150.000 respecto de las anteriores autonómicas. Si bien sus pérdidas son algo inferiores a la media de las 13 CCAA que celebraban elecciones conjuntamente, el PSOE no ha capitalizado una hipotética decepción con la corrupción del PP o, en todo caso, de manera marginal.

La tercera fuerza en estas elecciones es la *Coalició Compromís* con 176.000 votos (7,1%) que representa el mejor resultado obtenido nunca por la izquierda ecologista y nacionalista en la Comunidad. A pesar de no poder establecerse

una comparación directa con las anteriores elecciones, la suma de los resultados obtenidos en 2011 por EUPV y la Coalició Compromís, que integraban el en 2007, supera en 5 puntos el resultado obtenido por “Compromís pel País Valencià” en 2007, en donde se integraban las dos opciones que en 2011 (y en las generales del 2008) han concurrido por separado. La Coalició presenta unos resultados dispares por provincias, entre el mejor resultado en Valencia (8,7) y el peor en Alicante (4,5) quedando el resultado en Castellón (6,6) en posición intermedia. Una estructura territorial que no había presentado hasta ahora opciones anteriores en este espacio y que parece indicar una mayor capacidad de atraer electorado nuevo, con buena implantación urbana como lo atestiguan sus buenos resultados en Valencia y Castellón además de otras ciudades, pero con mayores dificultades en la provincia de Alicante.

**Gráfico-2**  
**Comunidad Valenciana: Evolución electoral 1979-2011**



Por su parte EUPV con 145.000 votos (5,8%) se mantiene alrededor del 6% nivel en el que parece instalada desde 1999 a pesar de verse afectada por la escisión de Iniciativa del Poble Valencià que participa en la Coalició Compromís. Sus resultados son bastante similares en las tres provincias aunque ligeramente mejores en Valencia (6,3%) y más bajos en Castellón (5,1%).

A señalar igualmente el crecimiento del voto Nulo (+1) y del voto en blanco (+1), no muy diferente del que se produce en las demás CCAA y que parece estar

relacionado con planteamientos en este sentido por parte de diversos sectores en el marco del “movimiento del 15-M”.

Los datos individuales de encuesta (Tabla-2) indican que los apoyos de PP y del PSOE se vieron afectados de manera parecida por la desmovilización de electores a diferencia de la mayor erosión hacia la abstención que experimenta el electorado el PSOE en otras CCAA. Interpretada la general desmovilización de electores socialistas en todas las CCAA en términos de decepción por la gestión de la crisis económica, una mayor desmovilización comparativa de electorado del PP en Valencia podría indicar crítica o decepción por los casos de corrupción. Debe indicarse de todas maneras que los desmovilizados del PP alegan fundamentalmente motivos de salud o problemas familiares como causa de su abstención. Sin embargo, si bien en las demás opciones de comportamiento este tipo de explicaciones representan un porcentaje muy minoritario, en el caso del PP representan una amplia mayoría. ¿Casualidad? ¿Se trata de una respuesta evasiva de personas en un entorno social en el que estaría mal vista la defección en el apoyo al PP? El muy reducido tamaño de la muestra impide poder ir más allá en este aspecto.

**Tabla-2**

**Voto en las elecciones autonómicas de 2011  
según voto en las elecciones autonómicas de 2007 (% fila)(\*)**

	PSOE	PP	EUPV	Coalició Compr.	Otros	Blanco	No votó	NC	Tot.	N
PSOE	65	5	5	6	3	4	7	2	100	255
PP	1	82	1	1	1	4	7	2	100	336
Comprom. PV	3	5	42	36	-	5	5	3	100	36
No edad	14	25	8	4	2	4	37	6	100	49
No votó	6	19	2	3	2	6	58	3	100	128
No recuerda	14	31	5	8	2	5	22	9	100	65
NC	1	2	-	1	-	1	5	89	100	82

(\*) Se han suprimido opciones con tamaño de muestra muy bajo.

Fuente: CIS. Postelectoral elecciones autonómicas y municipales 2011

A pesar de la situación el PP muestra una gran capacidad de retención del propio electorado en 2007, con pequeñas pérdidas hacia la abstención o el voto en blanco. A su vez es muy claramente la opción con mayor capacidad de removilización de electores que no habían votado en 2007 probablemente atraídos ahora por la expectativa de cambio a nivel general o de plebiscito a favor de Camps. Por su parte, el PSOE sólo retiene alrededor de 2 de cada 3 de sus votantes en 2007 y además de hacia la abstención sus pérdidas se han desperdigado en diversas direcciones: PP, EUPV, Compromís así como otras opciones. Si bien recibe aportaciones de nuevos votantes su capacidad de removilización es muy baja y claramente inferior a la del PP.

Finalmente los datos individuales indican que entre EUPV y la Coalició Compromís retienen, y se dividen en partes casi iguales, alrededor del 80% de los votantes de Compromís en 2007.

### El nivel institucional

A partir de los resultados electorales el PP, con 55 diputados, ampliando aun más la mayoría absoluta en las Cortes valencianas que mantiene desde 1999. A pesar de su retroceso electoral el PP obtiene un escaño más favorecido por el más fuerte retroceso del PSOE que obtiene 33 escaños, una pérdida de 5 escaños respecto a 2007. Por su parte EUPV (5 escaños) y la Coalició Compromís (6 escaños) consiguen por separado 4 escaños más de los que consiguieran en 2007.

En Castellón no cambia la distribución de escaños obteniendo 13 el PP, 9 el PSOE y uno EUPV y la Coalició Compromís.

En Alicante el PP obtiene 20 escaños, uno más que en 2007, y el PSOE obtiene 12 perdiendo dos. Por su parte EUPV con dos escaños y la Coalició Compromís con uno, obtienen ahora entre las dos un escaño más que con la candidatura conjunta en 2007.

**Tabla-3**

#### Elecciones autonómicas 2011: Escaños por partido (*diferencia con 2007*)

	Escaños	
PP	55 (+1)	
PSOE	33 (-5)	
EUPV (*)	5	11 (+4)
Coalició Compromís (*)	6	
UV	0 (=)	

(\*) La diferencia con respecto a 2007 está calculada a partir de la suma de EUPV y la Coalició Compromís, pues en 2007 ambas se integraban en la misma candidatura.

En Valencia el PP obtiene 22 escaños perdiendo uno, y el PSOE obtiene 12 perdiendo 2 escaños. En cambio EUPV con 2 escaños y la Coalició Compromís con 4, suman 3 escaños más que en 2007.

En la elección de la Mesa de la Cámara, Juan Cotino (PP), hasta entonces vicepresidente tercero del gobierno de la *Generalitat* valenciana y anteriormente Director General de la Policía en el Gobierno de Aznar, es elegido nuevo Presidente de las Cortes. La Mesa de la cámara se completa con las primeras Vicepresidencia y Secretaría para el PP y las correspondientes segundas para el PSOE.

Sobre la base de la mayoría absoluta Francisco Camps es elegido por tercera vez como Presidente de la *Generalitat* valenciana.

El poder del PP en el nivel autonómico se complementa a nivel local al obtener la mayoría absoluta en las 3 capitales provinciales y en la mayor parte de las ciudades con más de 30.000 habitantes, si bien pierde Alcoy y Orihuela. Además, el PP mantiene también el control de las tres Diputaciones Provinciales, superando un fuerte enfrentamiento interno en la de Alicante.

En definitiva, una situación de dominio absoluto del PP que no amenaza inestabilidad, independientemente de los cambios de personas que pudieran derivarse de las imputaciones en procesos judiciales.

**Comunidad Valenciana**  
**Elecciones Autonómicas 2011**  
**Resultados comunidad autónoma**

Electores	3.549.687		
Participación	2.491.588	70,2%	
	votos	% s/votantes	Diputados
PP	1.211.112	48,6	55
PSOE	687.141	27,6	33
IU	144.703	5,8	5
UPyD	60.859	2,4	
Coalició Compromís	176.213	7,1	6
Verdes	31.808	1,3	
PANE diversos	24.626	1,0	
Diversos Derecha	19.122	0,8	
Diversos Izquierda	6.615	0,3	
Otros	28.003	1,1	
Nulos	40.716	1,6	
Blancos	60.670	2,4	



**Resultados por provincia**

	Alicante	Castellón	Valencia
Electores	1.218.126	414.292	1.917.269
Participación	830.703	289.702	1.371.183
% participación	68,2	69,9	71,5
% s/voto			
PP	48,8	47,1	48,8
PSOE	29,4	30,4	25,9
IU	5,3	5,1	6,3
UPyD	3,0	1,9	2,2
Coalició Compromís	4,5	6,6	8,7
Verdes	1,8	1,0	1,0

**Distribución de escaños**

	PP	PSOE	IU	Coalició Compromís
Alicante	20	12	2	1
Castellón	13	9	1	1
Valencia	22	12	2	4
PANE diversos:	Esquerra Republicana del País Valencià, Coalició Valenciana, Units per València, Esquerra Nacionalista Valenciana-República Valenciana/Partit Valencianista Europeu			
Diversos derecha:	España 2000, Democracia Nacional, Falange Auténtica, Partido Familia y Vida, Falange Española de las JONS, Partido Social Patriota Español			
Diversos izquierda:	PCPE, UCE, Movimiento por la Unidad del Pueblo-Republicanos			
Verdes:	Coalició Verds i Ecopacifistes			
Otros:	PACMA, Centro Democrático y Liberal, Ciudadanos en Blanco, Partido Humanista, Centro Liberal Renovador, La República, Partido de los Extranjeros			

Fuente: D.O.C.V. núm. 6537 de 07 de junio de 2011

# LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE MAYO DE 2011 EN EXTREMADURA

*Francesc Pallarés<sup>1</sup>*

## El marco político

El 22 de mayo de 2011 se celebraron las octavas elecciones autonómicas en Aragón, coincidiendo con las de otras 12 CCAA.

Terminaba una legislatura en la que se ha ido pasando de cierto optimismo a una situación marcada por la crisis económica y sus efectos, aumentando la tasa de paro, con la proliferación de ERE's en varias empresas de la Comunidad; o la agravación de desigualdades y carencias casi endémicas, con la reducción del gasto social en una Comunidad con elevados índices de pobreza. A su vez, los optimistas planteamientos del Plan de Inversiones se vieron después truncados por los recortes en la inversión pública. O la incertidumbre derivada de los procesos de integración en los que se han tenido que involucrar también las cajas extremeñas, Caja de Extremadura y Caja de Badajoz.

A nivel institucional, la legislatura ha tenido un desarrollo con importantes consensos interpartidistas que han posibilitado la reforma del Estatuto de Autonomía y la Ley de Educación, así como el Pacto Social y Político de Reformas por Extremadura.

También ha tenido momentos de tensión con la reacción unánime e institucional de disgusto frente a la publicación de las balanzas fiscales por considerarlas poco objetivas, al tiempo que se manifestaba el rechazo a su utilización en la reforma del sistema de financiación autonómica.

La división y el conflicto interno se han vivido en el proceso derivado del apoyo del gobierno extremeño, recibiendo también el apoyo del PP, al proyecto de la Refinería Balboa y el correspondiente oleoducto ha desencadenado un importante movimiento de oposición desde sectores ciudadanos diversos, así como de IU, por el fuerte impacto ambiental negativo que consideran se crearía en una zona agrícola y su afectación a Doñana.

A inicios de la campaña, los diversos sondeos indican un claro retroceso del PSOE y el correspondiente avance del PP que podría convertirse en la fuerza más votada en Extremadura. Todo ello sobre una opinión pública preocupada

---

1. Agradezco la colaboración de Roger Barres en la gestión del Banco de datos de resultados electorales.

por una situación que percibe empeorando, pero con una valoración regular tirando a más favorable que a negativa de la gestión del gobierno de Fernández Vara y una valoración del Presidente saliente por encima de la del líder de la oposición y candidato del PP José Antonio Monago así como de la del candidato de IU, Pedro Escobar. Y mientras el candidato preferido como Presidente por los encuestados es Fernández Vara, en la intención de voto gana el PP.

### *Las fuerzas políticas y la campaña*

El PSOE se presenta como coalición PSOE-Regionalistas, incorporando a Coalición Extremeña PREx-CREx, federación formada por el Partido Regionalista Extremeño (PREx) y Convergencia Regionalista de Extremadura (CREx), coalición que viene articulándose desde 2003. Presenta como principal candidato al Presidente saliente Guillermo Fernández Vara, encabezando la lista por Badajoz, mientras Juan Ramón Ferreira encabeza la lista socialista por Cáceres.

El objetivo de la campaña del PSOE es mantener la Presidencia de la Comunidad que ha detentado desde sus inicios en 1983. En esta dirección, el PSOE extremeño plantea la campaña electoral sobre la defensa de su obra de Gobierno intentando poner en valor la dimensión autonómica de la elección, al tiempo que limitar la influencia negativa derivada de la erosión de la imagen del gobierno socialista a nivel central debido a la crisis económica y su gestión.

El PP se presenta también como coalición PP-EU, incorporando a Extremadura Unida (EU) como ya sucediera en 2007. Presenta como principal candidato, encabezando la lista por Badajoz a José Antonio Monago, Presidente del PP en Extremadura, diputado en la Asamblea de Extremadura desde 2003 y Senador autonómico desde 2008. Desde su llegada a la Presidencia del PP extremeño en 2008 Monago ha impulsado una orientación centrista y una política de colaboración y de oposición constructiva. Por su parte, Fernando Manzano encabeza la lista por Cáceres.

La campaña del PP se basa fundamentalmente en planteamientos de política general y la denuncia de la situación de crisis y responsabilizando al Gobierno central socialista de los efectos de la misma.

También IU se presenta en coalición, IU-SIEX, incorporando como anteriormente a Socialistas Independientes de Extremadura (SIEX). Encabezando la lista por Badajoz, presenta como principal candidato a Pedro Escobar, actual Coordinador General de IU en Extremadura desde 2007, y anteriormente concejal en el Ayuntamiento de Badajoz. Víctor Casco encabeza la lista por de Cáceres.

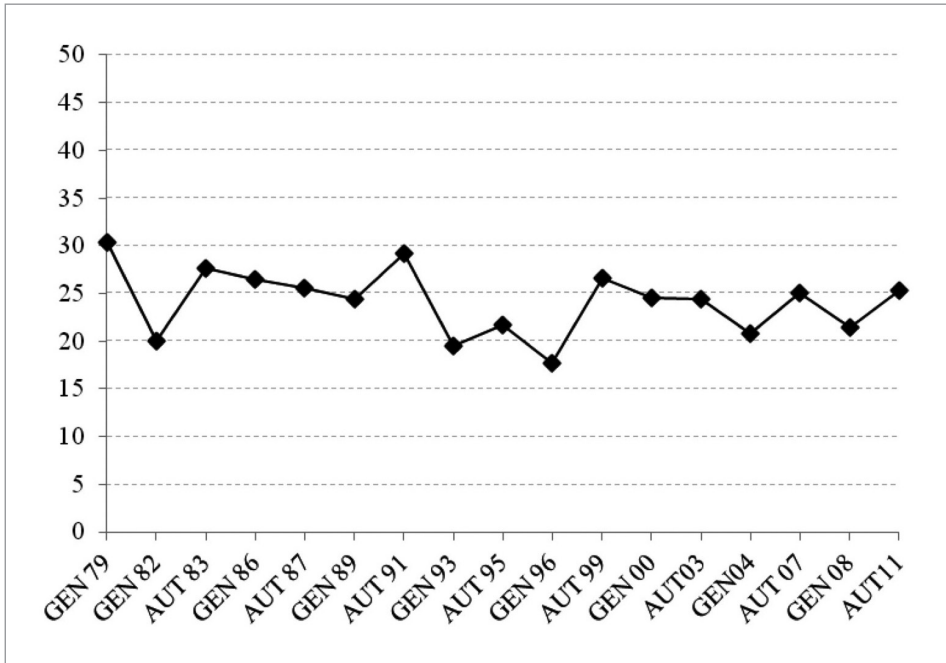
Basa su campaña en la denuncia del bipartidismo al que culpa de la situación de crisis y se presenta como el verdadero cambio.

**Los resultados**

*La participación/abstención*

Con un nivel de abstención del 25,4 (74,6% de participación) Extremadura es la segunda Comunidad más participativa de España en estas elecciones. De manera excepcional había sido la más participativa en 2007 pero el incremento de participación en Castilla-La Mancha, vuelve a situar a la Comunidad manchega como la más participativa. El nivel de abstención en ambas, sin embargo, es claramente inferior al de las CCAA que les siguen.

**Gráfico-1**  
**Extremadura: Evolución de la abstención en elecciones**  
**Autonómicas y Generales entre 1979-2011**



En perspectiva evolutiva, la abstención en 2011 se sitúa en un nivel “normal” de las elecciones autonómicas hasta ahora, alrededor del 25%. Tan sólo quedan fuera de esta pauta las elecciones de desmovilización de 1991 en donde el nivel de abstención llega al 30% y, en sentido contrario, el 21,6% de las de 1995 que marca el mínimo en un contexto de expectativa de cambio referido al nivel central.

El nivel de abstención es prácticamente idéntico en las dos provincias extremeñas siguiendo una pauta consolidada en todo tipo de elección.

Por otra parte, la estabilidad de nivel en relación a 2007 que marca la media global de Extremadura deriva de evoluciones en sentido contrario en las dos provincias: ligerísimo descenso de la abstención en Badajoz y pequeño aumento en Cáceres. De todas maneras, la escasa magnitud de estas variaciones permite considerarlas dentro de una idea de estabilidad.

**Tabla-1**

**Abstención (%) en las elecciones autonómicas de 2011  
(y diferencias respecto a 2007)**

	2011	2011-07
Badajoz	25,3	-0,16
Cáceres	25,4	1,02
Extremadura	25,3	0,30

Así, la estabilidad del nivel de abstención y su homogeneidad territorial que se observan en Extremadura se sitúan dentro de la tónica general en las diversas CCAA que se explica en función del juego de los efectos en sentido contrario de factores coyunturales de ámbito general. Por una parte, el descontento y el clima social depresivo debido a los efectos de la crisis económica. Pero por otra parte, la expectativa política de cambio a nivel central que se presentaba en estas elecciones y que encarnaba el PP, genera incentivos a la movilización entre los electores próximos a este partido o que ven en él una salida a la situación de crisis. Así, afectando en sentido contrario a electorados diferentes, la acción de ambos factores produce un resultado de estabilidad (volveré sobre ello más adelante al analizar datos individuales).

### *La orientación del voto*

Por primera vez en democracia el PP consigue ser el partido más votado en unas elecciones autonómicas en Extremadura.

**Tabla-2**  
**Extremadura: Resultados de las principales opciones**  
**en las elecciones autonómicas de 2011**

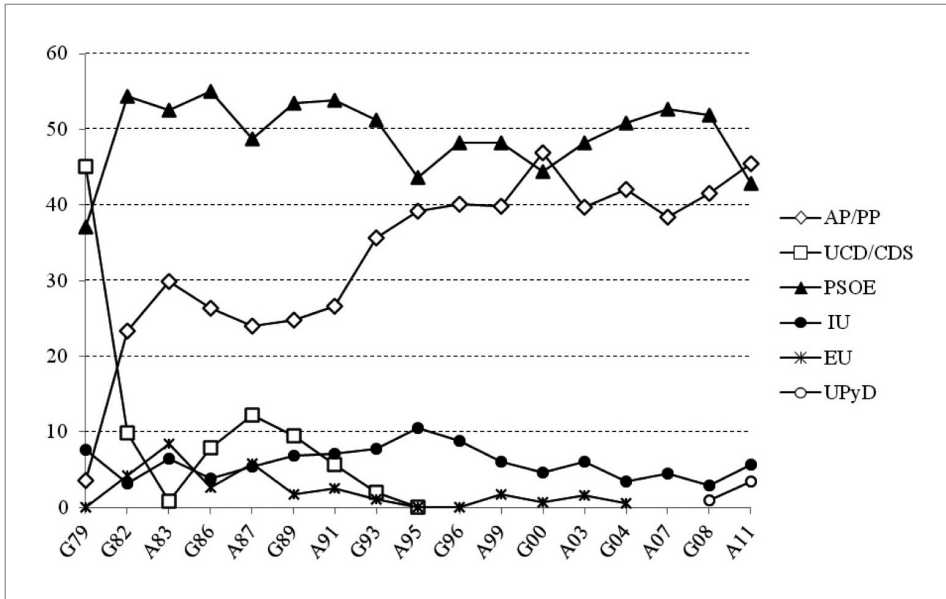
EXTREMADURA				
	Resultados 2011	<i>Dif. 11-07</i>	<i>Dif. 11-08</i>	
Participación	74,7%	-0,3	-3,9	
Abstención	25,3	+0,3	+3,9	
	% s/votantes			Diputados
PP	45,5	7,1	4,0	32 (+5)
PSOE	42,9	-9,7	-9,1	30 (-8)
IU	5,6	1,1	2,7	3 (+3)

El PP obtiene el apoyo de 308.000 electores (45,5% de los votos) que significa una ganancia de 50.000 votos (+7,1 puntos de porcentaje) respecto a las anteriores autonómicas. Se trata de su mejor resultado histórico en la Comunidad tanto en número de votos como en términos relativos. Por su parte, el PSOE obtiene el apoyo de 290.000 electores (42,9% de los votos) lo que representa una pérdida de 60.000 votos (-9,7 puntos) en relación a 2007.

A mucha distancia de los dos grandes partidos, IU obtiene 38.000 votos (5,6%) con un modesto avance de 8.000 votos (+1,1 puntos) con respecto a las elecciones de 2007 en las que obtuvo su peor resultado histórico en unas autonómicas.

Gráfico-2

Extremadura: Evolución de las principales opciones en elecciones Generales y Autonómicas 1979-2011 (% s/votantes)



La importante ventaja en apoyos electorales que siempre obtenía el PSOE sobre el PP en las elecciones autonómicas ha dado paso a una situación con ventaja del PP, si bien modesta. Debe tenerse en cuenta que en las elecciones Municipales siempre había ganado el PSOE (y en las que también se ve superado por el PP en 2011) y que los socialistas habían vencido también con una notable ventaja en todas las elecciones generales excepto en las de 2000<sup>2</sup>. Se trata pues de unos resultados que rompen completamente con la situación anterior

2. Y en las de 1979 que ganó UCD.

Tabla-3

**Elecciones autonómicas de 2011 por provincias:  
Resultados de las principales opciones  
(y variaciones respecto de 2007) (% sobre votantes)**

	PP		PSOE		IU	
	2011	2011-07	2011	2011-07	2011	2011-07
Badajoz	44,6	+7,1	44,3	-9,1	5,9	+1,0
Cáceres	47,2	+7,3	40,7	-10,7	4,9	+1,1
Extremadura	45,5	+7,1	42,9	-9,8	5,6	+1,2

El PP vence en ambas provincias extremeñas si bien por un muy escaso margen de votos en Badajoz mientras que su ventaja sobre el PSOE es clara en Cáceres. Si bien no han existido nunca diferencias relevantes entre los resultados en Cáceres y en Badajoz, el PP siempre ha obtenido unos resultados algo mejores en Cáceres mientras el PSOE obtenía sus mayores ventajas en Badajoz, donde también IU ha obtenido resultados algo mejores.

En todo caso, las variaciones de los resultados entre 2007 y 2011 son idénticas en ambas provincias para las tres fuerzas. Si a ello sumamos que las variaciones en Extremadura siguen la misma pauta que en la casi totalidad de las CCAA que celebraban elecciones todo parece indicar que estamos ante los efectos de factores de ámbito estatal

Los datos individuales de encuesta (Tabla-4) muestran que los factores de desmovilización afectaron mucho más a los votantes del PSOE que a los del PP en 2007, en el marco del descontento entre los votantes del PSOE con la gestión de la crisis por parte del gobierno central socialista. En cambio, el PP mantiene casi la totalidad de sus electores de 2007 en el marco de los incentivos a favor derivados de la expectativa de cambio que también se expresan en la mayor capacidad que el PSOE para removilizar electores que no votaron en 2007 además de en su capacidad para atraer a anteriores votantes socialistas. Por su parte, el PSOE sólo puede retener alrededor de 2 de cada 3 de sus votantes en las anteriores elecciones, perdiendo votantes no sólo hacia la abstención sino también hacia el PP y en menor medida hacia IU. Por su parte, IU mantiene 3 de cada 4 de sus votantes en 2007, con ligeras pérdidas hacia la abstención, el PSOE y UPD, al tiempo que recibe transferencias de votantes desde el PSOE.



**Tabla-4**  
**Voto en las Elecciones Autonómicas de 2011**  
**según voto en las Autonómicas de 2007 (% fila)**

	2011								
	PSOE	PP	IU	UPyD	Otros	Blanco	No votó	NC	Total
2007									
PSOE	68,0	12,6	5,3	0,6	0,6	2,9	9,4	0,6	100
PP	0,6	91,6	0,6	1,3	-	1,3	3,9	0,6	100
IU	11,5	3,8	73,1	7,7	-	-	3,8	-	100
No votó	16,3	24,5	-	2,0	-	6,1	51,0	-	100
No rec.	11,5	42,3	7,7	-	-	3,8	19,2	15,4	100
NC	-	-	-	-	-	-	7,8	92,2	100

(\*) Se han suprimido opciones con tamaño de muestra muy bajo.

Fuente: CIS. Postelectoral en Extremadura sobre elecciones autonómicas y municipales 2011

## El nivel institucional

Como consecuencia de los resultados electorales por primera vez el PP es el partido con mayor representación en la Asamblea de Extremadura. El PP obtiene 32 escaños, cinco más que en la anterior legislatura mientras el PSOE queda con 30, la menor representación que ha obtenido hasta la fecha, perdiendo 8 escaños respecto a 2007. Por su parte, IU que en 2007 había perdido toda su representación recupera su presencia tradicional con 3 escaños. En el marco de las coaliciones con que tanto PP como PSOE e IU concurrieron a las elecciones, uno de los escaños del PP corresponde a Eu, y dos de los escaños del PSOE corresponden a Coalición Extremeña PREx-CREx. Por su parte los tres de IU corresponden a la propia federación.

Estas ganancias y pérdidas a nivel general son la suma de variaciones muy semejantes en las dos provincias (Tabla-5). Debe tenerse en cuenta además que en virtud de los criterios para la distribución de escaños entre las dos provincias en estas elecciones le correspondía uno más a Badajoz y uno menos a Cáceres.

**Tabla-5**  
**Asamblea de Extremadura: Distribución de escaños en las elecciones de 2011**  
**(y variaciones respecto a 2007)**

	PP	PSOE	IU
Badajoz	17 (+3)	17 (-4)	2 (+2)
Cáceres	15 (+2)	13 (-4)	1 (+1)
Extremadura	32 (+5)	30 (-8)	3 (+3)

La distribución de escaños dejaba una situación que necesitaba de algún tipo de acuerdo para la gobernabilidad. Razonablemente se contemplaban dos posibilidades. Por una parte, una coalición de izquierdas PSOE+IU, que garantizaba una mayoría, mínima, pero suficiente obtener la investidura y para gobernar. Por otra parte, un gobierno en minoría del PP, que necesitaba la abstención del PSOE o, más lógicamente, de IU para obtener la investidura pero que quedaba siempre pendiente de acuerdos para poder gobernar, pudiendo verse obstaculizado, e incluso derribado, por acuerdos entre PSOE e IU.

Sobre este escenario se abren y desarrollan los movimientos, las conversaciones y el debate en el que fue largo y tenso proceso de cara a la investidura

Los resultados dejan una situación muy difícil para IU que había planteado repetidamente en la campaña que no iba a dar su voto al PP, pero también existían reticencias a dar el voto favorable al PSOE en el marco de las malas relaciones desde mucho tiempo atrás entre las organizaciones extremeñas de ambos partidos<sup>3</sup>. Ello lleva a un proceso con múltiples reuniones (internas, con la dirección federal, con los otros partidos) en un ambiente de creciente expectativa y tensión. Ante la división en el seno del Consejo Político Regional ampliado<sup>4</sup>, junto a la posición claramente favorable a apoyar al PSOE por parte de la dirección federal de IU, se decide convocar una consulta no vinculante en las 120 asambleas locales con que cuenta la coalición, aquellas donde presentó candidatura a las municipales.

Con la participación también de los independientes de SIEX se someten a consulta tres posibilidades: la abstención de IU, que daría el Gobierno a la lista más votada (PP); el apoyo a la investidura del socialista Guillermo Fernández Vara, pero sin entrar en el Gobierno; y un pacto de Gobierno con el PSOE.

Finalmente, el 70% de las Asambleas se decantan a favor de la abstención y dejar pasar al PP. A pesar de la ponderación que otorgaba mayor peso a las ciudades, la posición favorable a la abstención vencía con un 52%. Sobre esta base y por 28 votos a 19, el Consejo Político de IU en Extremadura decidió que los tres diputados de IU se abstendrían dejando que fuese investido, en segunda votación, José Antonio Monago (PP), que fue la candidatura más votada en las elecciones del 22-M.

Este “pase” no está exento de condiciones que plantea IU al PP como: renunciar a eliminar el impuesto de sucesiones en Extremadura pese a que el PP la sigue manteniendo como una bandera política en toda España; asumir la reivindicación de recuperar el impuesto sobre el patrimonio; la reducción de cargos; auditoría y transparencia en las empresas públicas; plan de empleo juvenil; plan de renta básica; congelación de los conciertos educativos; no a la pretendida Refinería Balboa; entre otras, en principio asumidas por el PP.

En este mismo marco se produce la elección de la Mesa de la Asamblea de

---

3. Desde IU se argumenta la falta de apoyo por la asfixia a la que le ha sometido la prepotencia del PSOE durante 30 años de mayorías absolutas.

4. Abierto en esta ocasión a cargos electos del partido, así como a cabezas de lista y personas que forman parte de las candidaturas de IU, así como a miembros de SIEX. Casi 200 personas.

Extremadura cuyo resultado es suficientemente indicativo de las tensiones del momento. Ante la decisión anunciada por IU de abstenerse en la votación de investidura, el PSOE se niega entrar en ningún tipo de acuerdo con IU para que la presidencia del legislativo correspondiera al PSOE, como planteaba IU, y por ello renuncia a presentar candidato a la presidencia de la Asamblea. Sale pues elegido Fernando Manzano (PP). Con los votos exclusivos de cada partido las dos vicepresidencias correspondieron la primera al PP y la segunda al PSOE, mientras que IU obtiene la secretaria primera al recibir también los votos del PP y el PSOE obtiene la segunda con sus votos.

Monago gobernará pues en minoría. Tendrá que negociar cada ley, empezando por los Presupuestos, y estará a merced de PSOE e IU, que juntos suman mayoría absoluta. La situación por tanto queda abierta a pesar de las declaraciones de Fernández Vara de que el PSOE se va a quedar en la oposición y no va a participar en una hipotética futura moción de censura.

A nivel local, el PP renueva la Alcaldía de Badajoz consiguiendo Miguel Celdrán su quinto mandato ininterrumpido y Elena Nevado (PP) arrebató al PSOE la de Cáceres que el PP había perdido en 2007 después de 12 años de Alcaldía de José M<sup>a</sup> Saponi. De manera parecida, en Mérida, Pedro Acedo (PP) recupera la alcaldía que había perdido en 2007 después de ser sucesivamente elegido alcalde desde 1995.

A nivel de Diputaciones Provinciales existe mayor equilibrio, y el PP presidirá la de Cáceres y el PSOE la de Badajoz.

## EXTREMADURA

### Elecciones Autonómicas 2011

Resultados por comunidad autónoma			
	votos	% s/votantes	Diputados
Electores	906.551		
Participación	676.768	74,7%	
PP-Extremadura Unida	307.975	45,5	32
PSOE	290.045	42,9	30
IU	38.157	5,6	3
UPyD	7.058	1,0	
PANE diversos	3.241	0,5	
Diversos Izquierda	836	0,1	
Verdes	3.887	0,6	
Otros	7.006	1,0	
Nulos	9.169	1,4	
Blancos	9.394	1,4	

<b>Resultados por provincia</b>		
	Badajoz	Cáceres
Electores	555.447	351.104
Participación	414.926	261.842
% Participación	74,4	74,6
% s/voto		
PP-Extremadura Unida	44,5	47,2
PSOE	44,2	40,7
IU	6,1	4,9
UPyD	1,0	1,1

<b>Distribución de escaños</b>			
	PP-Extremadura Unida	PSOE	IU
Badajoz	17	17	2
Cáceres	15	13	1
PANE div.:	Convergencia por Extremadura, Unión del Pueblo Extremeño		
Diversos izquierda:	PCPE		
Verdes:	Ecolo-Los Verdes		
Otros:	Por un Mundo más Justo, Independientes por Extremadura, Ciudadanos en Blanco		

Fuente: D.O.E. núm. 106 de 3 de junio de 2011

# LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE MAYO DE 2011 EN LAS ISLAS BALEARES

*Francesc Pallarés<sup>1</sup>*

## El marco político

El 22 de mayo de 2011 se celebraron las octavas elecciones autonómicas en la Comunidad de las Islas Baleares, coincidiendo con las de otras 12 CCAA.

La situación establecida en 2007 por el Pacte de Govern pareció consolidarse con la implicación del ex-Presidente balear Jaume Matas (PP) en el *caso Palma Arena* que parecía dejar sin opciones electorales al PP. La situación cambió sin embargo en 2010 a raíz de los asuntos de corrupción que implicaron a cargos de UM. El President Francesc Antich decidió romper el Pacto y gobernar en minoría tras la expulsión de los tres consellers de UM acusados de corrupción. El PSOE decidió gobernar en minoría el año y medio que restaba de legislatura, descartando el adelanto electoral que reclamaba el PP, que a su vez no pudo dar el paso de presentar una moción de censura para la que requería de otro pacto con UM.

## *Las fuerzas políticas y la campaña*

El PP presenta unas listas renovadas y encabezadas por José Ramón Bauzá, alcalde de Marratxí desde 2003 y nuevo Presidente del PP de Balear elegido en el Congreso extraordinario de 2010 en competencia con Carlos Delgado, después de acceder inicialmente al cargo al dimitir en 2009 la entonces Presidenta, Rosa Estaràs. Si bien el PP mallorquín sigue acarreado el lastre de la corrupción de su anterior líder Jaume Matas en pleno proceso de investigación judicial, el PP balear centra buena parte de su campaña en la crítica a la gestión del Gobierno central en la expectativa que el lastre que está suponiendo para el PSOE la gestión de la crisis por el Gobierno de Rodríguez Zapatero, así como la fragmentación del Pacte, les posibilite alcanzar de nuevo el Gobierno.

Con Bauzá encabezando la candidatura por Mallorca, Santiago Tadeo (Menorca) Pedro Palau (Ibiza) y Juan Manuel Costas (Formentera) encabezan las correspondientes listas del PP en las demás circunscripciones.

---

1. Agradezco la colaboración de Roger Barres en la gestión del Banco de datos de resultados electorales.

Por el PSOE vuelve a presentarse **Francesc Antich, presidente saliente, Secretario General del PSIB-PSOE**, desde julio del 2000, Presidente de la Comunidad entre 1999-2003, diputado a Cortes en 2004 y de nuevo diputado autonómico accediendo a la Presidencia tras las autonómicas de 2007. Antich encabeza nuevamente la candidatura por Mallorca, mientras Joana Barceló encabeza la de Menorca.

En Ibiza la candidatura PSOE-Pacte per Eivissa **incluye a ERC y a los independientes** del grupo Gent per Eivissa (GxE) Encabeza la lista Francesc “Xico” Tarrés, Presidente saliente del Consell Insular de Ibiza. En Formentera los socialistas se presentan en coalición con Gent per Formentera (GxF), grupo con el que llegaron a un acuerdo postelectoral en 2007 que permitió al cabeza de lista de GxF Jaume Ferrer, obtener la alcaldía de Formentera y la Presidencia del Consell Insular. Ferrer es ahora el candidato de la coalición PSOE-GxF.

La federación nacionalista PSM-Entesa Nacionalista formada en 1998 está integrada por Partit Socialista de Mallorca-Entesa Nacionalista de Mallorca, Partit Socialista de Menorca-Entesa Nacionalista de Menorca, Entesa Nacionalista i Ecologista d’Eivissa, además de algunos grupos locales independientes.

De cara a las elecciones al Parlamento autonómico y al Consell de Mallorca de 2011, no se repite el “Bloc per Mallorca” que se presentó en las anteriores elecciones<sup>2</sup> y en junio de 2010 el PS de Mallorca acuerda formar una coalición con Iniciativa Verds-IV<sup>3</sup>, así como con Entesa per Mallorca - ExM, grupo que se había escindido de la federación en 2006. Encabezando la lista por Mallorca su candidato a la Presidencia del gobierno Balear es Gabriel Barceló, que había sido concejal del Ayuntamiento de Palma de Mallorca desde 1995 a 2003 y también fue consejero del Consell de Mallorca, siendo desde 2006 el Secretario General del PSM de Mallorca.

En Menorca, el PSM-EN presenta candidatura propia que encabeza Joan Manel **Martí Llufriu, y también en Ibiza presenta candidatura propia como Entesa Nacionalista i Ecologista** con Maurici Cuesta encabezando la lista.

En el mundo de la izquierda ecologista también se han producido cambios. En el seno de **Esquerra Unida de les Illes Balears (EUIB)** se produce una escisión separándose el grupo Iniciativa d’Esquerres con la que posteriormente se fusionaría Els Verds de Mallorca, dando lugar a la formación Iniciativa Verds, que mantiene relaciones privilegiadas con Iniciativa per Catalunya Verds. En este marco, EUIB concurre en solitario en Mallorca (como EUIB) y en Menorca (como Esquerra de Menorca-Esquerra Unida, EM-EU), mientras en Ibiza se presenta con algunos independientes como Eivissa pel Canvi - ExC.

Por su parte, *Iniciativa Verds - IV*, de momento circunscrita a Mallorca, se presenta en esta isla en coalición con PSM y ExM.

---

2. En el *Bloc per Mallorca* que lideraba el PSM en 2007, se integraban además *Esquerra Republicana de Catalunya de les Illes Balears* y *EU de Mallorca*, que ahora no participan en la candidatura.

3. Organización formada por la fusión de *Els Verds de Mallorca* con *Iniciativa d’Esquerres* (partido ecosocialista autóctono escindido de *Esquerra Unida de les Illes Balears*).

*Otras candidaturas*

Tras la crisis de Unió Mallorquina (UM) por los asuntos de corrupción<sup>4</sup> que han afectado a algunos de sus más destacados dirigentes, en febrero de 2011 el regionalismo conservador acuerda refundarse en una nueva formación, *Convergència per les Illes*, presidido Josep Melià, presidente de Unió Mallorquina hasta su disolución y que será también su principal candidato para las elecciones autonómicas. Melià había sido Consejero del Gobierno balear entre 2001-03, y ha sido igualmente diputado en el Parlamento balear desde 2007.

La Lliga Regionalista de les Illes Balears (IB-Lliga) partido creado por el ex-consejero en el gobierno de Baleares y ex-alcalde de Sa Pobla por el PP, Jaume Font también aspira a ocupar el lugar de UM presentando una oferta regionalista no catalanista. Llega a un acuerdo de colaboración con Unió Menorquina, organización centrista, liberal y menorquinista.

Por su parte Unión Progreso y Democracia (UPyD) presenta como principal candidato a Juan Luis Calbarro aspirando a obtener representación parlamentaria, a costa del declive del PSOE y mostrándose a favor de la supresión de los Consells Insulars.

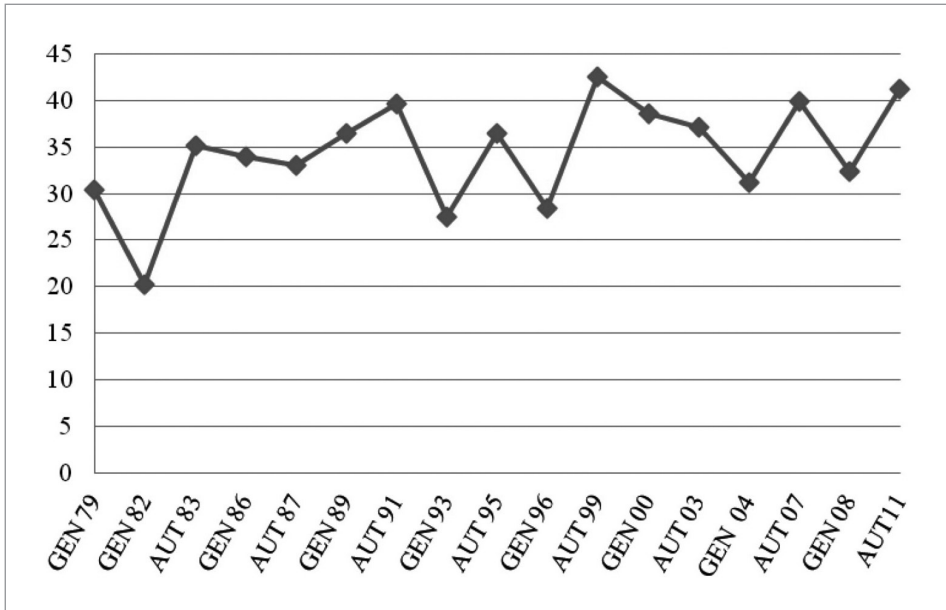
**Los resultados***La participación*

Con un 41,2% de abstención, ligeramente superior al de 2007, Baleares se mantiene como una de las CCAA más abstencionistas. Como es habitual en todas las CCAA, el nivel de abstención en las autonómicas es claramente superior al de las generales.

---

4. Con sus tres ex-presidentes imputados, entre ellos M<sup>a</sup> Antonia Munar, que se vio forzada a dimitir como presidenta del Parlament y está en libertad bajo fianza de 350.000 euros.

**Gráfico-1**  
**Islas Baleares: Evolución de la Abstención en Elecciones**  
**Generales y Autonómicas 1979-2011**



El nivel de abstención en las autonómicas de 2011 se sitúa en la franja alta en los comicios autonómicos en la Comunidad, sólo superada por poco en las elecciones de 1999. El nivel más bajo lo marcan las elecciones de 1987 (33,1%) en un contexto de movilización marcado por la primeras elecciones europeas, “de incorporación a Europa”, siendo también relativamente bajo el nivel de 1995 en el contexto de expectativa de cambio a nivel general que definió aquellas elecciones.

Por islas, Ibiza continúa siendo la más abstencionista (48,7%) mientras en las demás islas la abstención se sitúa alrededor del 40-41%. En relación a las anteriores autonómicas, la abstención se incrementa más en Formentera (+4) e Ibiza (+3) que en Mallorca (+1) y prácticamente se mantiene al mismo nivel en Menorca.

### *La orientación del voto*

Como viene sucediendo desde 1987, el PP es el partido más votado, seguido a mucha distancia por el PSOE que experimenta un gran retroceso, de forma parecida a lo que ocurre en las demás CCAA.

El PP obtiene 196.000 votos que significa la cifra más alta obtenida por este



partidos en unas elecciones autonómicas, y sólo 20.000 menos de los que viene obteniendo en elecciones generales donde la participación es mayor. (46%) obtiene su mayor nivel de apoyos de los votos el PP. En términos porcentuales obtiene el 46% de los votos, uno de sus mejores resultados, pero dentro de una línea de gran regularidad sin altibajos relevantes. Incluso si se tiene en cuenta las elecciones generales no se observan variaciones significativas en función del tipo de elección<sup>5</sup>. La regularidad de su nivel de implantación desde 1991 indica una sólida implantación, y los casos de corrupción que han afectado al PP de las islas no parecen haber hecho mella en el apoyo al PP.

**Tabla-1**

**Islas Baleares: Resultados de las elecciones autonómicas de 2011**

ISLAS BALEARES			
	<i>Resultados 2011</i>	<i>Dif. 11-07</i>	<i>Dif. 11-08</i>
Participación	58,8%	-1,3	- 8,8
Abstención	41,2%	+1,3	+ 8,8
	% s/votantes		
PP (1)	45,9	0,2	2,3
PSIB-PSOE (2)	24,5	-7,8	-19,3
EUIB	2,6	---	-0,2
Coalició PSM-IV-EN (3)	8,5	-0,4	---
PSMenorca-EN	0,9	0,1	---
Convergència x Illes	2,8	---	---
IB-Lliga Regionalista	3,1	---	---

(1) Se han sumado los votos de la candidatura Sa Unió de Formentera (PP-GUIF)

(2) Se han sumado también PSOE-Pacte per Eivissa y PSOE-Coalició GxF

(3) Coalición PSM-Iniciativa Verds-Entesa

Es el partido mayoritario en las tres islas mayores con niveles de implantación entre 46-49% mientras en Formentera es del 38% siendo superado por la candidatura de izquierdas.

El PSOE con 104.000 votos pierde 31.000 votantes en relación a las anteriores elecciones autonómicas. Supone un retroceso de casi 8 puntos porcentuales, que le deja con el 24,5% de los votos y se sitúa otra vez en la franja baja de sus resultados en las autonómicas después de su avance en 2007. A diferencia del PP el PSOE presenta una variación significativa de sus resultados según el tipo de elección, siendo sistemáticamente mejores en las elecciones Generales que en las autonómicas.

Sus resultados varían también en función de las islas. Presenta sus peores

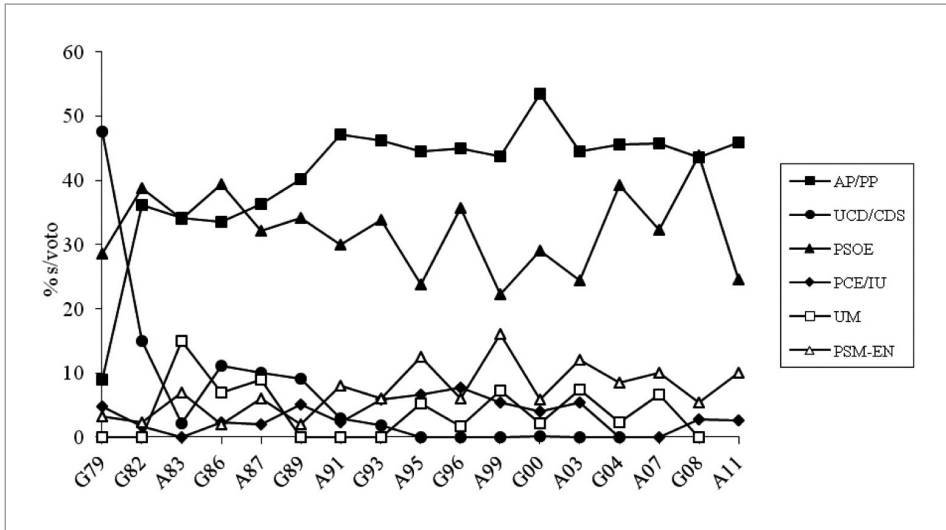
5. Con la excepción de las Generales del 2000.

resultados en Mallorca 23% y sus mejores en Formentera, 53% teniendo en cuenta que en esta isla la candidatura es global de los partidos de izquierdas. Sus resultados en Menorca (27%) e Ibiza (30%) quedan en posición intermedia. Si bien experimenta algunos cambios en función de la coyuntura y de las variaciones en las alianzas por islas, esta estructura territorial de los resultados del PSOE es bastante estable.

Por su parte, el nacionalismo de izquierdas representado por la coalición PSM-EN parece haberse estabilizado alrededor del 10%, mientras Izquierda Unida-EU no acaba de encontrar su lugar en la política balear y además la escisión de Iniciativa Verds le ha pasado factura.

Gráfico-2

Islas Baleares: Evolución electoral principales opciones 1979-2011



Las nuevas fuerzas del mallorquinismo conservador obtienen un resultado muy discreto, alrededor del 3% cada partido. Así, IB-Lliga obtiene apoyos también en Mallorca y Menorca, mientras CxI sólo compite en Mallorca. No consiguen entre las dos, sin embargo, recoger los apoyos que había obtenido Unió Mallorquina, aunque no quedan lejos de nivel alcanzado por ésta.

A señalar igualmente el crecimiento del voto Nulo (+1) y del voto en blanco (+0,8), no muy diferente del que se produce en las demás CCAA y que parece estar relacionado con planteamientos en este sentido por parte de diversos sectores en el marco del “movimiento del 15-M”.

En conjunto el PP es el partido con mayor capacidad de retención de su propio voto en 2007 (alrededor del 80%), aunque también experimenta pérdidas

hacia la abstención que compensa con creces, principalmente, con la entrada de abstencionistas en 2007 que ahora se movilizan atraídos por la expectativa de cambio así como por la captación de votantes del PSOE en 2007. Por su parte el PSOE sólo consigue retener alrededor de la mitad de sus votantes en 2007, pérdidas que van principalmente a la abstención y en menor medida hacia el PP.

## El nivel institucional

Los cambios en los apoyos electorales han significado cambios en la representación que han originado un cambio cualitativo en la mayoría parlamentaria. Si bien el PP continua siendo el partido con mayor número de escaños, ahora dispone de una sólida mayoría absoluta en el Parlament de les Illes Balears con 35 diputados, es decir 6 más que en las anteriores elecciones. Por su parte el PSOE se queda con 19, perdiendo 3. La federación nacionalista de izquierdas PSM-EN mantiene sus 5 escaños y desaparece Unió Mallorquina que detentaba 3 escaños en la legislatura anterior.

**Tabla-2**  
**Parlament de les Illes Balears:**  
**Escaños por candidatura (y diferencia con 2007)**

	Diputados
PP	35 (+6)
PSIB-PSOE	19 (-3)
PSM-IV-EN	5 (=)
EUIB	0 (=)
Convergència per les Illes	0
IB-Lliga Regionalista	0
Unió Mallorquina	0 (-3)

En Mallorca desaparecida UM y al no alcanzar el mínimo del 5% necesario ninguna de las opciones que han intentado ocupar su espacio, así como tampoco EUIB, los escaños se reparten sólo entre PP, PSOE y PSM-EN. De esta manera, a pesar de su estabilidad en el porcentaje el PP gana los 3 escaños que pierde la desaparecida UM obteniendo 19, mientras a pesar de su retroceso el PSOE mantiene sus mismos 10 diputados. También la coalición alrededor del PSM mantiene sus 4 diputados<sup>6</sup> de la legislatura anterior y PSM-EN se mantienen la misma representación que en 2007.

En Menorca el avance electoral, si bien ligero, del PP le permite obtener 8 escaños, dos más que en 2007, al experimentar a su vez el PSOE un notable

6. Corresponden 3 al PSM y 1 a IV, mientras que en 2007 los 4 escaños se dividieron 2 para el PSM, 1 para EUIB y 1 para Els Verds.

descenso que le lleva a perder 2 escaños y quedar con sólo 4 diputados. El PSM se mantiene estable con 1 diputado paralelamente a su estabilidad electoral.

En Ibiza el avance electoral del PP y el retroceso del PSOE, producen un efecto similar al de Menorca, ganando 2 escaños el PP que pasa a tener 8, mientras el PSOE pierde 2 y se queda con 4 diputados por la isla.

Finalmente en Formentera es ahora la coalición de izquierdas la que consigue vencer a la conservadora y ganar el escaño.

### *Gobierno*

El Parlament elige por mayoría absoluta a José Ramón Bauzá como nuevo Presidente del gobierno de les Illes Balears. En principio no parece que pueda tener problemas de inestabilidad.

### *El nivel local*

La amplia victoria del PP le permite obtener con mayoría absoluta la presidencia de los 3 Consejos Insulares de Mallorca, Menorca e Ibiza, que habían sido gobernados por la izquierda mediante acuerdo similares a los que basaron el gobierno autonómico. El de Formentera queda en manos de Gent per Formentera-GxF con el apoyo del PSOE<sup>7</sup>.

---

7. A diferencia de las elecciones al Parlamento de Baleares en GxF que se presenta en una candidatura de coalición con el PSOE, en las elecciones al Consejo Insular GxF se presenta en solitario. Obtiene 5 escaños que al recibir el voto de los 2 del PSOE obtiene la mayoría absoluta, frente a los 5 de la agrupación Sa Unió de Formentera (en donde se integra el PP).

**ISLAS BALEARES**  
**Elecciones Autonómicas 2011**

RESULTADOS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Electores	726.287		
Participación	427.093	58,8	
	votos	% s/votantes	Diputados
PP-GUIF	196.214	45,9	35
PSOE-PxE-GxF	104.628	24,5	19
EUIB-EM-EU	11.209	2,6	
UPyD	8.731	2,0	
Convergència per les Illes	11.913	2,8	
IB-Lliga	13.262	3,1	
PSM-Iniciativa Verds-Entesa	36.181	8,5	4
PSM-EN	3.723	0,9	1
PANE diversos	9.065	2,1	
Diversos Derecha	997	0,2	
Diversos Izquierda	64	0,0	
Verdes	645	0,1	
Otros	11.393	2,7	
Nulos	6.775	1,6	
Blancos	12.293	2,9	

		<b>Distribución de escaños</b>			
		PP	PSOE	PSM	PSMenorca
Islas Baleares		35	19	4	1
PxE	Pacte per Eivissa				
GxF	Coalició Gent per Formentera				
IB-Lliga	Lliga Regionalista de les Illes Balears				
GUIF	Grupo Independiente de Formentera				
PSM-EN	PSMenorca-Entesa Nacionalista				
PANE div.:	Esquerra Republicana, Partit Illenc de ses Illes Balears, Eivissa pel Canvi, Entesa Nacionalista i Ecologista, Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía				
Diversos derecha:	Familia y Vida, Proyecto Liberal Español				
Diversos Izquierda:	UCE				
Verdes:	Els Verds de Menorca				
Otros:	T treballadors per la Democràcia, Agrupación Social Independiente, Dissidents, Ciudadanos en Blanco, Ciudadanos de Centro Democrático, Movimiento Social Republicano, Partido Radical Balear, Unió des Poble de Ciutadella de Menorca, PACMA, Nova Alternativa, Eivissa Sostenible, Partido Renovador de Eivissa y Formentera				

Fuente: B.O.I.B. núm. 80 EXT de 01 de junio de 2011

# LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE MAYO DE 2011 EN LA RIOJA

*Francesc Pallarés<sup>1</sup>*

## El marco político

El 22 de mayo de 2011 se celebraron las octavas elecciones autonómicas en la Comunidad Autónoma de La Rioja, coincidiendo con las de otras 12 CCAA.

Había acabado la cuarta legislatura bajo la Presidencia de Pedro Sanz, que desde 1995 preside la región con mayoría absoluta. Anteriormente la Presidencia había estado en manos del PSOE entre 1983-87 y desde 1990 a 1995, con el periodo entre 1987-1990 en manos de AP/PP con el apoyo del PR.

Ha sido una legislatura de estabilidad y normalidad institucional. En todo caso como elementos destacables debe citarse las relaciones conflictivas entre el gobierno de la CA gobernado por el PP y el Ayuntamiento de Logroño, que concentra el 60% de la población de la CA, gobernado por una coalición del PSOE con el Partido Riojano (PR). El segundo gran aspecto es la posición crítica y reivindicativa hacia el gobierno central socialista que prácticamente a lo largo de toda la legislatura ha realizado el Gobierno riojano, denunciando un agravio comparativo hacia la Rioja en materias de inversiones en infraestructuras y comunicaciones. En el marco del nuevo sistema de financiación el Gobierno de La Rioja reivindica asimismo compensaciones en financiación debido al “efecto frontera” con las comunidades forales de Navarra y el País Vasco con mayor capacidad de gestión fiscal para crear incentivos para la instalación de empresas en su territorio, así como también para compensar el “blindaje” de las normas forales otorgándoles rango de ley<sup>2</sup>.

De todas maneras, el creciente deterioro de la situación económica se ha situado desde inicios de 2009 el elemento central en las preocupaciones de la ciudadanía y el debate político y social. Como en otras CCAA, la paralización del sector de la construcción, la desaceleración de la actividad económica, el incremento del paro, los recortes presupuestarios en inversiones y servicios, la incorporación de Caja Rioja al proceso de fusión de Cajas y su pérdida de

---

1. Agradezco la colaboración de Roger Barres en la gestión del Banco de datos de resultados electorales.

2. Ver una explicación más detallada de estos aspectos en los capítulos de Antonio Fanlo sobre “La Rioja” en los sucesivos *Informe Comunidades Autónomas* de 2008, 2009, 2010.

personalidad territorial, son los protagonistas del “*día a día*” en la CA durante prácticamente toda la legislatura.

### **Las fuerzas políticas y la campaña**

El PP presenta como principal candidato a Pedro M<sup>a</sup> Sanz, presidente saliente, en el cargo con mayoría absoluta desde 1995. Ha conseguido que La Rioja aparezca como un territorio inexpugnable para otras formas políticas. Tiene el control del partido y del Gobierno, que ejerce de forma muy personal. Este personalismo le ha granjeado una gran popularidad entre los riojanos, pero al mismo tiempo la crítica por parte de la oposición sobre las formas en que ejerce sus atribuciones. Miembro del Comité Ejecutivo y de la Junta Directiva del PP, el presidente riojano es el decano de los barones ‘populares’ y, además, un hombre cercano a Rajoy y de su total confianza. Es uno de los “barones” con mayor peso en el PP.

Durante la legislatura el PP ha vivido una crisis, con similitudes a los enfrentamientos en Asturias, Navarra y Baleares. El enfrentamiento interno se plantea con la crítica del exalcalde de Logroño al Presidente de la Comunidad Autónoma al que acusa de no haber hecho lo suficiente para el mantenimiento de la alcaldía de la capital. La situación deriva hacia la salida del PP del exalcalde que crea un nuevo partido de ámbito local, ciudadanos de Logroño.

El PSOE presenta como candidato a la Presidencia de la Comunidad a Francisco Martínez-Aldama, que afronta su tercer asalto como candidato socialista a conseguir el gobierno de La Rioja. Es el Secretario General del partido en la CA y diputado autonómico desde 2003, habiendo sido la cara de la oposición socialista en las últimas dos legislaturas y manteniendo el apoyo de su partido.

Por el PR se presenta de nuevo como candidato a la Presidencia de La Rioja Miguel M<sup>a</sup> González de Legarra. Ha sido la cara del PR desde 1999 y siempre consiguió representación.

Finalmente UPyD presenta a Alfredo Rodríguez Pérez, Coordinador Territorial de la formación y médico rehabilitador en el hospital de Calahorra.

Se entra en la campaña con todos los pronósticos apuntando a una amplia victoria del PP y una cómoda renovación de su mayoría absoluta.

En conjunto la política estatal y autonómica se han entremezclado en los mensajes con los que los principales candidatos riojanos han desarrollado sus respectivas campañas electorales. De todas maneras los planteamientos relacionados con el ámbito estatal, especialmente los relacionados con la crisis económica, sus efectos y su gestión, han sido claramente dominantes.

### **Los resultados**

#### *La participación/abstención*

El nivel de abstención en las elecciones ha sido del 30,2%. Representa un



incremento de 3,2 puntos en relación a las anteriores elecciones autonómicas de 2007. Es una de las CCAA en que más aumenta la abstención dentro de la gran homogeneidad de las variaciones en todas ellas. En todo caso mantiene su tradición participativa con un nivel de abstención inferior a la media de las 13 CCAA, si bien se ha alejado de las menos abstencionistas Castilla-La Mancha y Extremadura.

**Tabla-1**

**Elecciones autonómicas de 2011 en La Rioja:  
Resultados de las principales opciones (y diferencias respecto a 2007)**

	<i>Resultados 2011</i>	<i>Dif. 11-07</i>	<i>Dif. 11-08</i>
Participación	69,8%	-3,5	-9,5
Abstención	30,2%	+3,5	+9,5
	% s/votantes		
PP	50,9	2,5	1,8
PSOE	29,7	-10,4	-13,6
Partido Riojano	5,3	-0,6	3,8
IU	3,6	0,6	1,7

En estas elecciones la evolución de la abstención se explica fundamentalmente en función del juego de los efectos en sentido contrario de factores coyunturales de ámbito general. Por una parte, como factor de desmovilización, el general clima social depresivo debido a los efectos de la crisis económica así como al descontento con las medidas de gestión de la crisis tomadas por el gobierno central, afectando más ese último aspecto a los votantes socialistas. Por otra parte, la expectativa política de cambio a nivel central que se presentaba en estas elecciones y que encarnaba el PP, genera incentivos a la movilización, especialmente entre electores proclives al PP. En el balance numérico el efecto de ambos factores tiende a neutralizarse (volveré sobre ello más adelante al analizar datos individuales).

De todas maneras también factores de ámbito autonómico tiene su influencia en función de la situación coyuntural y pueden contribuir a explicar la especificidad respecto a otras CCAA, en este caso el incremento ligeramente superior de la abstención. La falta de expectativa de cambio a nivel de La Rioja así como la general percepción de una amplia victoria del PP es un escenario que no contiene incentivos especiales a la movilización. Superpuesto al factor de desmovilización a nivel general el escenario tan poco competitivo en La Rioja puede plantearse tanto como falta de incentivo a la movilización entre electores favorables al PP, al que se da por descontada una amplia victoria, como en relación a electores socialistas descontentos con la gestión a nivel central y que tampoco encuentran incentivos en un escenario sin expectativa como el planteado en La Rioja.

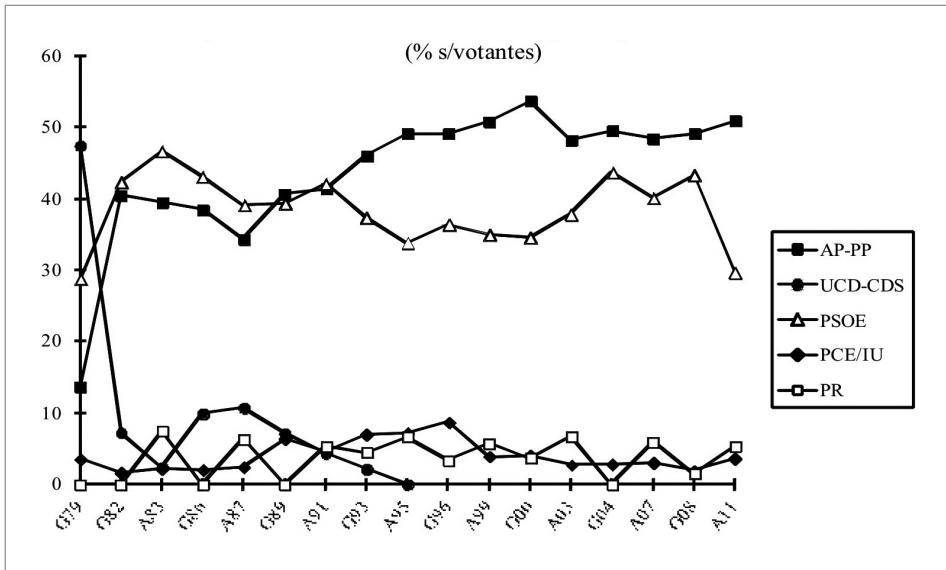
*La orientación del voto*

El PP repite como partido más votado. Consigue el apoyo de 86.000 electores (50,9%), que representa su mejor resultado histórico en unas autonómicas (tan sólo muy ligeramente superior al de 1999) y sólo superado en las generales del 2000. La Rioja es así una de las CCAA (después de Murcia y junto a Castilla y León y la CA de Madrid) donde el PP obtiene más del 50% de los votos, consolidándose como uno de sus grandes “feudos”.

Experimenta una pequeña ganancia de 1.500 votos respecto a las anteriores elecciones autonómicas a pesar del menor nivel de participación. A nivel individual mantiene la casi totalidad de sus votantes en 2007 si bien un sector queda afectado por la desmovilización. De todas maneras compensa estas pérdidas con entradas de electores provenientes de otras opciones, especialmente del PSOE, pero también de la removilización de electores que no votaron en 2007 (Tabla-2).

Gráfico-1

La Rioja: Evolución electoral de las principales opciones 1979-2011



El PSOE obtiene el apoyo de 50.000 electores (29,7%), su peor resultado histórico en La Rioja en todo tipo de elección tanto en términos absolutos como relativos. Su resultado se sitúa al nivel de la media de las 13 CCAA, siguiendo su tónica tradicional.

Experimenta un fuerte descenso con respecto a las autonómicas de 2007, perdiendo casi 20.000 votos (-10,4 puntos), siendo una de las CCAA donde su

retroceso es mayor. A nivel individual consigue retener 2/3 de sus votantes de 2007. Sus pérdidas se dirigen fundamentalmente a la abstención, mientras otro sector más o menos equivalente se orienta en diversas direcciones (PP, IU, PR). La recepción de electores provenientes del PR sería poco significativa dado el bajo porcentaje de votantes este partido, mientras que su capacidad de removilización de electores que no votaron en 2007 es también muy baja (Tabla-2).

**Tabla-2**

**La Rioja: Voto en las elecciones autonómicas de 2011 según voto en las elecciones de 2007 (% fila)**

	PSOE	PP	IU	PR	Blan.	Absten.	NC	Total
PSOE	64	6	4	4	2	14	2	100
PP	-	86	-	1	1	6	3	100
PR	14	21	7	43	-	14	-	100
No edad	9	19	5	5	-	53	-	100
No votó	6	21	-	-	5	61	6	100
No sabe	8	19	3	4	7	30	27	100

(\*) Se han suprimido opciones con tamaño de muestra muy bajo.

Fuente: CIS. Postelectoral elecciones autonómicas y municipales 2011 en la CA de La Rioja

Como tercera fuerza se mantiene el PR que obtiene el apoyo de 9.000 electores representando el 5,3% de los votantes y superando por muy escaso margen de tres décimas la barrera del 5% para el acceso a la distribución de escaños.

Experimenta una pérdida de casi 1.500 votos (-0,6 puntos) respecto a 2007. A nivel individual, y con las precauciones debidas al pequeño tamaño de la muestra de votantes del PR, los regionalistas habrían mantenido casi la mitad de sus votantes en 2007 dispersados en diversas direcciones (PP, Abstención, PSOE, principalmente). Compensa estas pérdidas con la entrada del 4-5% de votantes procedentes del PSOE-2007 y una removilización marginal de nuevos votantes. En conjunto muestra bastante volatilidad en su electorado indicando falta de consolidación; al tiempo aparece como opción de voto que sectores de electores perciben como compatible con la orientación hacia alguno de los partidos mayoritarios según situaciones coyunturales y/o según se trate de elecciones autonómicas o generales.

Por su parte IU con el 3,2% se mantiene en situación marginal, y sin acceso a representación, en La Rioja donde siempre ha obtenido muy bajos resultados. A pesar de la erosión del PSOE sólo consigue 900 votos más que en 2007.

### **El nivel institucional**

El PP, con 20 escaños, obtiene de nuevo la mayoría absoluta, quedando 11

escaños para el PSOE y 2 para el PR. Estas cifras muestran una composición de la cámara más desequilibrada que en la anterior legislatura cuando el PP obtenía la mayoría absoluta justa. Sobre la mayoría absoluta del PP ahora ampliada, con los votos en contra del PSOE y la abstención del PR, Pedro Sanz es investido como Presidente del gobierno de La Rioja, por quinta vez consecutiva en un escenario de estabilidad institucional para la recién iniciada legislatura.

**Tabla-3**

**Parlamento de la Rioja: Distribución de escaños en las elecciones de 2011  
(diferencia respecto a 2007)**

	Escaños	
	2011	<i>Dif. 11-07</i>
PP	20	+3
PSOE	11	-3
IU	0	=
Partido Riojano	2	=

En la previa elección de la Mesa del Parlamento el candidato del PP, José Ignacio Ceniceros resulta elegido Presidente del Parlamento de La Rioja por cuarta vez consecutiva contando con el voto de los dos diputados del PR además de los propios del PP. Por su parte, los once diputados socialistas votaron en blanco.

El PP completa su control sobre los resortes de poder político en La Rioja, con la recuperación de la alcaldía de Logroño, obteniéndola asimismo en el 80% de los municipios de la Comunidad en casi todas ellas por mayoría absoluta.

**LA RIOJA**  
**Elecciones Autonómicas 2011**

**Resultados Comunidad Autónoma**

	votos	%/votantes	Diputados
Electores	242.007		
Participación	168.826	69,8%	
PP	85.975	50,9	20
PSOE	50.169	29,7	11
IU	6.114	3,6	
UPyD	5.891	3,5	
Partido Riojano	8.983	5,3	2
Verdes	2.041	1,2	
Diversos Izquierda	482	0,3	
Otros	1.264	0,7	
Nulos	3.411	2,0	
Blancos	4.496	2,7	

**Distribución de escaños**

	PP	PSOE	Partido Riojano
La Rioja	20	11	2
Diversos izquierda:	PCPE		
Verdes:	Coalición Verdes de la Rioja-Ecolo		
Otros:	Por un Mundo más Justo, PACMA		

Fuente: B.O.R. núm. 73 de 8 de junio de 2011

# LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE MAYO DE 2011 EN LA COMUNIDAD DE MADRID

*Francesc Pallarés<sup>1</sup>*

## Las fuerzas políticas y la campaña

El 22 de mayo de 2011 se celebraron las novenas elecciones autonómicas en la Comunidad Autónoma de Madrid, coincidiendo con las de otras 12 CCAA.

Había terminado una legislatura que sin problemas de estabilidad del gobierno y de mayoría de gobierno, ha estado salpicada de algunos asuntos con importante repercusión en la opinión pública. Así el “caso Gürtel”, con sus ramificaciones concretas en la CAM con la imputación judicial de tres diputados el PP en la Asamblea de Madrid<sup>2</sup>. Igualmente los supuestos casos de espionaje a adversarios directos de la Presidenta de la comunidad, por motivos políticos y/o económicos (poder en Caja Madrid), asunto que generó comisiones de investigación interna del PP y en la Asamblea de Madrid, además de proceso judicial que finalmente archivó el caso en Julio de 2010. También las tensiones en el PSOE relacionadas con el proceso de primarias para determinar el candidato/a socialista a la Presidencia de la CAM, con la concurrencia de dos candidatos impulsados una por la dirección central y otro por la organización autonómica.

El PP presenta a la Presidente saliente, Esperanza Aguirre, como candidata a la reelección. La campaña del PP en la CA de Madrid se centra por un lado en la crítica al Gobierno de Zapatero y por otro en la reivindicación de la obra de Gobierno, como ejemplo del cambio que representa el PP a nivel central. Pide así el voto al PP en la CAM no sólo como premio a la labor de gobierno desarrollada, sino como un voto para el cambio en el nivel central. Presenta como sus principales logros la rebaja de impuestos, la libre elección de médico y la reducción de la lista de espera quirúrgica, la construcción y consolidación de nuevos hospitales así como de un importante número de colegios públicos. Para la próxima legislatura plantea introducir la libertad de elección de centro educativo eliminando las zonas educativas de Madrid y reduciendo el criterio de proximidad en detrimento de otros que establezcan los propios centros, la introducción de un programa piloto de “bachillerato de excelencia” para los

---

1. Agradezco la colaboración de Roger Barres en la gestión del Banco de datos de resultados electorales.

2. Tras ser imputados en 2009 pasaron al grupo mixto y la Presidenta Aguirre les pidió que devolvieran el acta de diputado. No lo hicieron hasta abril de 2011, no teniendo en este tiempo tuvieron ninguna actividad parlamentaria excepto las votaciones, en las que se alinearon con el PP.

mejores. Las propuestas a nivel de infraestructuras son más modestas que en la campaña anterior pero incluyen la construcción del aeropuerto del sureste, así como una mejora en la red de transporte colectivo y vías de comunicación (ampliar líneas de metro, alargar la duplicación de la M-501, entre otras), así como la puesta en funcionamiento de los hospitales de Torrejón, Móstoles y Collado, que tenían que estar en funcionamiento para esta legislatura.

En este planteamiento, la comparación de la obra de gobierno en Madrid con la del gobierno central permite a Esperanza Aguirre proyectar su política y su figura “por encima” del nivel autonómico intentando crear una distancia casi de jerarquía frente a sus rivales, pero también en relación a su posición en el interior del PP.

El PSOE presenta como candidato a la Presidencia de la CAM a Tomás Gómez, Secretario General del PSOE en Madrid. Llega a la candidatura después de un proceso interno de primarias en el que tuvo como alternativa a Trinidad Jiménez, Ministra de Sanidad y candidata propuesta por la Dirección Central del Partido. El apoyo de la organización autonómica del partido fue clave para la victoria de Tomás Gómez.

Con su lema principal “No es lo mismo” centra el debate entre dos modelos ideológicos y dos tipos de políticas. Por un lado, el “socialismo democrático y el Estado del bienestar”, que entiende la sanidad y la educación como servicios públicos que son el modelo del PSOE; del otro, el liberalismo de la derecha, partidaria de la privatización de estos servicios y que los entiende como un negocio para unos pocos, que es el modelo que representan el PP y su candidata, Esperanza Aguirre. La gratuidad de la educación infantil de 0 a 3 años y una Formación Profesional de nivel europeo son referentes continuos en su campaña. Acusa al PP de tener un “programa oculto”, que no se atreve a exponer ante los ciudadanos, como el copago sanitario y la “elitización” de la enseñanza, y que supone el desmantelamiento progresivo de las principales políticas sociales y el aumento de las diferencias sociales entre los madrileños.

IU también renueva su principal candidato presentando a Gregorio Gordo, que ha sido concejal en Getafe y diputado en la Asamblea de Madrid. Faltan ahora en su candidatura referentes tradicionales como Inés Sabanés o Reyes Montiel que han abandonado la organización.

Como principales aspectos de su programa IU propone beneficios fiscales para parados, gratuidad de los libros de texto o de los medicamentos para las familias con desempleados y realizar planes serios de igualdad en las empresas, impulso a la Formación Profesional, una reforma fiscal progresiva (subir un 0,3% el tramo autonómico del IRPF y reimplantar el Impuesto de Patrimonio) así como medidas de ahorro.

La candidatura de Unión Progreso y Democracia (UPyD) es la novedad en estas elecciones autonómicas. Como principal candidato presenta a Luis de Velasco, que había sido Secretario de Estado de Comercio durante la primera legislatura socialista.

Su programa está orientado a la izquierda y a la recentralización, apostando

por los servicios públicos del Estado del Bienestar, aumentar el gasto en sanidad por habitante de la CAM hasta la media de las CCAA, desarrollar la Ley de Dependencia, una educación pública, laica y de calidad, devolver las competencias sobre Educación y Sanidad a la administración central. Fijar en 100 el número de diputados de la Asamblea y reducirles un 10% el salario, así como medidas activas para el empleo de los jóvenes, o lograr una plena transparencia en la gestión pública, entre otras propuestas.

En conjunto la política estatal y autonómica se han entremezclado en los mensajes con los que los principales candidatos madrileños han desarrollado sus respectivas campañas electorales, si bien hacia el final de campaña los planteamientos relacionados con ámbito estatal, especialmente los relacionados con la crisis económica, sus efectos y su gestión, han sido claramente dominantes.

El último tramo de la campaña se desarrolla en el marco de la explosión de indignación del movimiento del 15-M y la acampada en la Puerta del Sol de Madrid, con amplia repercusión mediática y social.

Los sondeos prevén una amplia mayoría del PP, que debe consolidar en la campaña. El principal reto de los socialistas es conseguir un porcentaje de voto suficiente como para poder gobernar en coalición con IU; un escenario que sin embargo parece muy improbable a tenor de los encuestas preelectorales.

## Los resultados

### *La participación/abstención*

Las elecciones se han celebrado con un nivel de abstención de 34,1% que representa un ligero incremento (+1,4) con respecto a las anteriores elecciones de 2007. A nivel evolutivo la abstención en la CAM ha tendido a presentar un esquema de dualidad entre elecciones de movilización, con niveles alrededor del 30%, y elecciones de baja movilización, con niveles de abstención entre 37-41%. Esta dualidad se corresponde con la pauta típica de notables fluctuaciones coyunturales que presenta las zonas urbano-metropolitanas. En las elecciones de 2007 y 2011 se amortigua la intensidad de estas fluctuaciones. De todas maneras la CAM ha presentado siempre niveles de abstención superiores a la media de las 13 CCAA.

El ligero aumento de la abstención en 2011 se sitúa dentro de la pauta general observada en las CCAA que celebraban elecciones conjuntamente y que se explica fundamentalmente en función del juego de los efectos en sentido contrario de factores coyunturales de ámbito general. Por una parte, como factor de desmovilización, el general clima social depresivo debido a los efectos de la crisis económica así como al descontento con las medidas de gestión de la crisis tomadas por el gobierno central, afectando más ese último aspecto a los votantes socialistas. Por otra parte, la expectativa política de cambio a nivel central que se presentaba en estas elecciones y que encarnaba el PP, genera incentivos a la movilización, especialmente entre electores proclives al PP. En el balance



numérico el efecto de ambos factores tiende a neutralizarse (se volverá sobre ello más adelante al analizar datos individuales).

**Tabla-1**

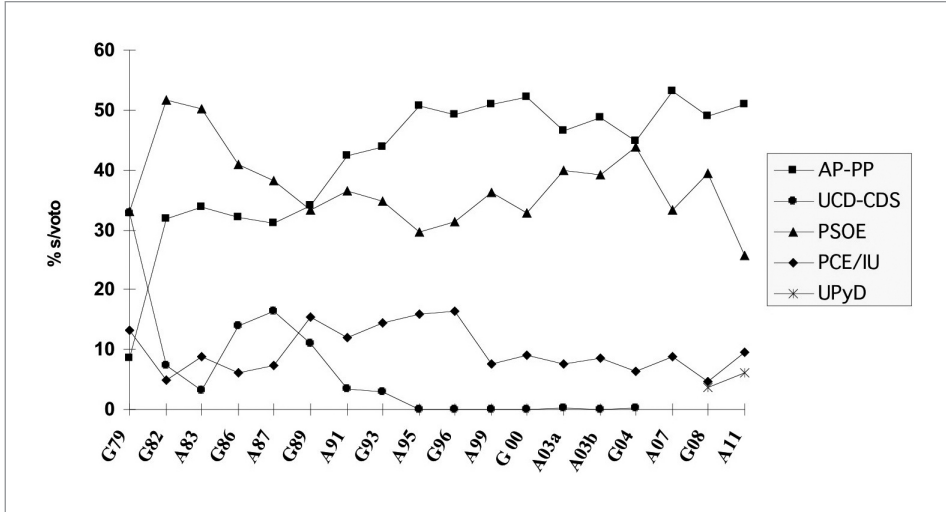
**CAM: Resultados de las principales opciones en las Elecciones autonómicas de 2011 (y variaciones respecto a autonómicas 2007 y Generales 2008) (% s/ votantes)**

	<i>Resultados 2011</i>	<i>Dif. 11-07</i>	<i>Dif. 11-08</i>
Participación	65,9%	-1,4	-13,2
Abstención	34,1%	+1,4	+13,2
	% s/votantes		
PP	50,9	-2,2	1,9
PSOE	25,8	-7,6	-13,6
IU	9,4	0,6	4,8
UPyD	6,2	6,2	2,5

### *La orientación del voto*

El PP vuelve a ser el partido más ampliamente votado en la CAM. Obtiene el apoyo de 1,55 millones de electores (50,9% de los votos). Ello supone una ligera pérdida de 50.000 votos (-2,2 puntos) respecto a las elecciones de 2007 en las que había obtenido sus mejores resultados históricos en todo tipo de elección. Se mantiene, sin embargo, por encima de la media de las CCAA que celebraban elecciones conjuntamente. No parece pues afectado, al menos de manera evidente, por el “caso Gürtel” en el que estaban implicados algunos diputados del PP en la Asamblea de Madrid que devolvieron finalmente su escaño un mes antes de las elecciones. En conjunto, la CAM se consolida como principal granero de votos del PP (el 26% de los obtenidos entre las 13 CCAA) y confiere a Esperanza Aguirre una importante baza de poder interno en el PP.

Gráfico-1



Los datos individuales de encuesta (Tabla-2) muestran la gran capacidad de retención de su electorado en 2007 en el marco de los incentivos a la movilización derivados de la proyección del voto autonómico hacia el nivel central como muestra de rechazo al PSOE y de apoyo a la expectativa de cambio a nivel central que encarnaba el PP. Experimenta, sin embargo, una pequeñas pérdidas hacia la abstención y UPyD que compensa con la captación de votantes del PSOE así como de su capacidad para removilizar electores que no votaron en 2007 (en mucha mayor medida que cualquier otra opción).

Tabla-2

CA de Madrid: Voto en las elecciones autonómicas de 2011 según voto en las elecciones de 2007 (% fila)

	PSOE	PP	IU	UPyD	Otros	No votó	NC	Total
PSOE	56	6	8	6	4	13	4	100
PP	1	84	0	4	1	6	2	100
IU	7	5	57	7	8	10	2	100
Otros	6	-	6	39	28	22	-	100
No votó	8	18	5	5	1	58	2	100
No sabe	6	27	7	13	8	23	8	100
NC	2	1	-	2	-	8	86	100

(\*) Se han suprimido opciones con tamaño de muestra muy bajo.

Fuente: CIS. Postelectoral elecciones autonómicas y municipales 2011 en la CA de Madrid.

El segundo partido es el PSOE que consigue el apoyo de casi 800.000 electores (25,8%). Ello representa una pérdida de 200.000 votos (-7,6 puntos) en relación a 2007. El PSOE obtiene así su peor resultado histórico en la CAM en todo tipo de elección (conjuntamente con los de las simultáneas municipales de este año).

Se trata de una pauta de retroceso que no presenta en Madrid características diferentes a las de las demás CCAA. No es pues un retroceso imputable, al menos principalmente, al nuevo candidato Tomás Gómez. Igualmente, el hipotético efecto beneficioso del debate en las primarias para la popularidad del candidato y la movilización del partido habría quedado, en todo caso, disuelto en el efecto de erosión del PSOE de la ola general a nivel estatal. La similitud de este retroceso con el que se produce en las municipales es otro indicador en la misma dirección.

En conjunto el PSOE retiene alrededor de 6 de cada 10 de sus votantes en 2007. El principal destino de estas pérdidas es la abstención (Tabla-2), siendo el PSOE el partido más afectado por la desmovilización y con limitada capacidad de removilización (Tabla-2), acorde con las líneas de explicación planteadas anteriormente. En menor medida IU, UPyD y el PP atraen también sectores del electorado socialista en 2007.

En tercer lugar IU obtiene el apoyo de 287.000 electores (9,4), un ligero incremento de 23.000 votos (+0,6) respecto a 2011. Retiene alrededor de 6 de cada 10 de sus votantes en 2007 indicando un cierto nivel de volatilidad en su electorado, con pérdidas en diversas direcciones (PSOE, PP, UPyD, Abstención) al tiempo que capta un sector significativo de anteriores votantes del PSOE y consigue la movilización favorable de electores que no habían votado en 2007 (Tabla-2).

El mayor incremento lo experimenta UPyD que en su primera presentación en unas autonómicas obtiene el apoyo de 190.000 electores (6,2%), 60.000 votos más que en su presentación en las generales de 2008 (+2,5 puntos). Sus ganancias proceden de opciones diversas, pero PP y PSOE aportan el grueso.

## El nivel institucional

La Asamblea de Madrid aumenta en nueve diputados a partir de esta nueva legislatura por el incremento poblacional en la CAM. En las elecciones de 2011 se eligieron pues 129 diputados/as, frente a los 120 hasta ahora

El PP obtiene 72 de los 129 escaños de la Asamblea repitiendo como partido con mayor representación y disponiendo de una amplia mayoría absoluta. A pesar de su retroceso incrementa en 5 su número de escaños en el marco del aumento en el número de representantes y del retroceso socialista.

Tabla-3

**Asamblea de Madrid: Distribución de escaños en las elecciones de 2011  
(y diferencia respecto a 2007)**

	Escaños 2011	Dif. 2011-07
PP	72	+5
PSOE	36	-6
IU	13	+2
UPyD	8	+8

El PP duplica en número de escaños al segundo partido en la Asamblea, el PSOE, que queda con 36 escaños perdiendo 6. IU con 13 escaños (+2) y UPyD que entra por primera vez en la Asamblea con 8 escaños completan la configuración de la cámara.

Sobre la base de la mayoría absoluta del PP Esperanza Aguirre es elegida por tercera vez consecutiva como Presidenta de la CA de Madrid.

En el nivel local el dominio del PP es casi total obteniendo la alcaldía en la gran mayoría de los municipios de la CAM.

## MADRID

### Elecciones Autonómicas 2011

#### Resultados Comunidad Autónoma

	Votos	% s/votantes	Diputados
Electores	4.622.750		
Participación	3.044.349	65,9%	
PP	1.548.306	50,9	72
PSOE	786.297	25,8	36
IU	287.707	9,4	13
UPyD	189.055	6,2	8
Verdes	29.116	1,0	
PANE diversos	1.722	0,1	
Diversos Derecha	10.114	0,3	
Diversos Izquierda	6.956	0,2	
Otros	62.504	2,1	
Nulos	51.114	1,7	
Blancos	71.458	2,3	

<b>Distribución de escaños</b>				
	PP	PSOE	IU	UPyD
MADRID	72	36	13	8
PANE div.:	Partido Castellano			
Diversos derecha:	La Falange, Alternativa Española			
Diversos izquierda:	PCPE			
Verdes:	Ecolo Verdes			
Otros:	Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía, Ciudadanos en Blanco, PACMA, Por un Mundo más Justo, Partido Humanista, Unión por Leganés, Centro Democrático Liberal, Foro Centro y Democracia, Solidaridad y Autogestión Internacionalista			

Fuente: B.O.C.M. núm. 142 de 17 de junio de 2011

## LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE MAYO DE 2011 EN LA REGIÓN DE MURCIA

*Francesc Pallarés<sup>1</sup>*

El 22 de mayo de 2011 se celebraron las octavas elecciones autonómicas en la Región de Murcia, coincidiendo con las de otras 12 CCAA.

La campaña se desarrolla bajo el fuerte impacto de los terribles efectos del terremoto de Lorca, suspendiéndose la campaña durante los tres días de luto por las víctimas y retomándose de forma paulatina e irregular.

### *Las fuerzas políticas y la campaña*

El PP presenta a Ramón Luis Valcárcel, Presidente saliente de la Región de Murcia que pretende obtener su quinta victoria electoral consecutiva. Es el candidato mejor valorado aunque su labor de gobierno es valorada como regular.

Como en el resto de comunidades lideradas por el PP, la campaña del PP y el Gobierno regional señalan al Gobierno central como culpable y responsable de la necesidad de adoptar los recortes autonómicos contra el déficit, así como de la alarmante tasa de paro. Igualmente, manifiesta agravio comparativo respecto de otras CCAA (en alusión a Cataluña) a la que se les permite emisión de deuda y a Murcia no (finalmente se le autoriza).

El PSOE presenta como candidata a la Presidencia de la Región de Murcia, a M<sup>a</sup> Begoña García Retegui, médica, diputada regional desde 2003, que ha sido elegida candidata ala Presidencia regional mediante proceso de primarias en el que pesó el trabajo realizado desde el grupo parlamentario de la Asamblea Regional.

En su campaña presenta al PSOE como el garante de las políticas sociales aún en épocas de crisis y expone las alternativas de austeridad que ha ofrecido al Gobierno regional y a las que éste no ha respondido.

Por su parte IU presenta como principal candidato a José Antonio Pujante, Coordinador general de IU en la Región de Murcia, ex-concejal de IU en Lorca y Diputado autonómico.

IU, que en 2010 ha incorporado a la organización Ecosocialistas de la RM,

---

1. Agradezco la colaboración de Roger Barres en la gestión del Banco de datos de resultados electorales.

recientemente formada por independientes, aspira a incrementar sus apoyos captando el voto de anteriores votantes socialistas descontentos con las medidas del gobierno de Rodríguez Zapatero.

En conjunto, la campaña se ha desarrollado con escasa tensión debido especialmente al impacto emocional y material del terremoto, y a la total falta de expectativa de la elección a nivel autonómico. En todo caso el fuerte impacto de la evolución de la situación económica domina también la escena electoral y los temas relacionados con la crisis económica, las medidas adoptadas por el gobierno central y la proyección de estas elecciones hacia unas próximas generales con expectativa de un cambio a favor del PP -eje central de la estrategia de campaña del PP- cobran gran protagonismo.

No se prevé ningún impacto del terremoto sobre los resultados y la campaña se desarrolla con pocas dudas sobre el posible resultado, dando todas las encuestas una cómoda victoria por mayoría absoluta para el PP.

## Los resultados

### *La participación/abstención*

En las elecciones de 2011 ha habido un 33,5% de abstención, la mayor tasa de abstención registrada en elecciones autonómicas, locales y generales en la Comunidad murciana. De todas maneras no se trata de un nivel excepcional y se sitúa sólo ligeramente por encima de la tasa de abstención más común en las elecciones autonómicas, alrededor del 30-32%, con la única excepción de las de 1995 ante la expectativa de cambio a nivel autonómico y general. De esta manera el nivel de abstención en Murcia se mantiene en una posición intermedia en el marco comparado de las demás CCAA.

**Tabla-1**

**Elecciones Autonómicas 2011 en la Comunidad de Murcia:  
Resultados de las principales opciones  
(y variaciones respecto de las Autonómicas 2007 y Generales 2008)**

MURCIA			
	<i>Resultados 2011</i>	<i>Dif. 11-07</i>	<i>Dif. 11-08</i>
Participación*	66,5%	-1,5	-13,1
Abstención*	33,5%	+1,5	+13,1
	% s/votantes		
PP	57,9	0,0	-2,9
PSOE	23,5	-8,3	-9,2
IU	7,7	1,5	4,8

\* Sobre datos de la Oficina del Censo-INE que incorpora los electores CERA

Es difícil atribuir el impacto del terremoto sobre el nivel de participación/abstención electoral. Los datos apuntan a unas pautas similares a las de otras CCAA y por ello no parece que haya habido un efecto diferencial que pudiera imputarse al terremoto.

Por circunscripciones la abstención presenta diferencias relevantes, entre el 23% en la del Noroeste hasta el 39% en Cartagena, presentando las del Altiplano, Lorca y Murcia un nivel más homogéneo entre ellas (28-31%).

*La orientación del voto*

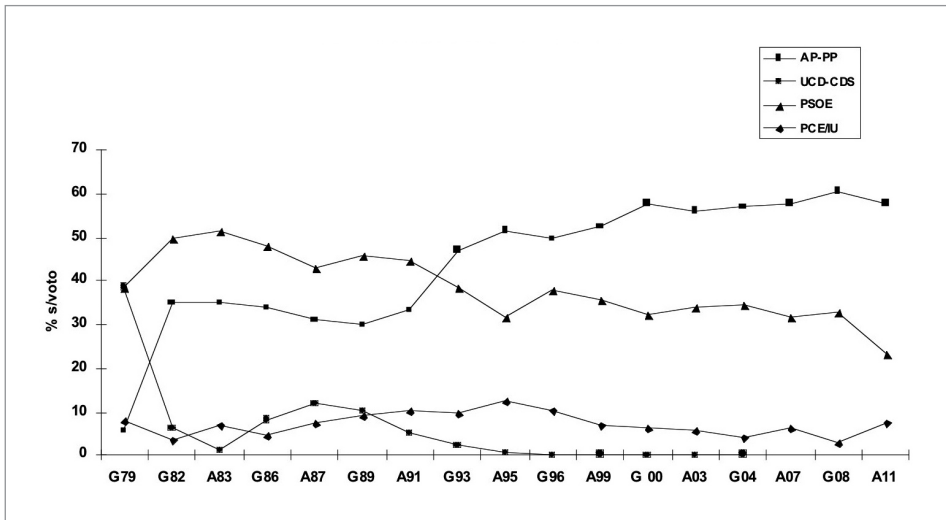
El PP obtiene el apoyo de 380.000 electores (57,9% de los votos) un resultado idéntico al de 2007, siendo los mejores resultados obtenidos hasta ahora por el PP en elecciones autonómicas en términos absolutos y relativos.

El PSOE obtiene el apoyo de 155.000 electores (23,5%), con una pérdida de 50.000 votos (-8,3 puntos) respecto de 2007. Es el peor resultado obtenido nunca por el PSOE en la Comunidad, tanto en términos relativos como absolutos.

Por su parte IU con 51.000 votos (5,6%) mejora algo sus resultados de 2007 con un incremento de 10.000 votos (+1,5).

Sin embargo, el avance más importante en estas elecciones lo presenta *UPyD* que en su primera comparecencia en unas autonómicas obtiene 29.000 votos (4,4%) mejorando notablemente los resultados obtenidos en las generales de 2008 en su primera aparición electoral.

**Gráfico-1**  
**Murcia: Evolución electoral 1979-2011**





El PP presenta una implantación relativamente homogénea por circunscripciones, entre 56-59%, excepto en las del Noroeste y el Altiplano donde sus resultados son algo inferiores (51-52%). La implantación del PSOE es algo más irregular, desde el 21-22% en Cartagena y Murcia, pasando por el 26-28% en las de Lorca y el Altiplano, presentando sus mejores resultados en la circunscripción del Noroeste (33%). Por su parte IU presenta una implantación bastante homogénea entre el 7% en Cartagena y el 10% en el Altiplano.

Los datos individuales de encuesta muestran que el PP retiene a prácticamente todos sus votantes en 2007 con algunas pérdidas a la abstención y menores hacia opciones diversas. En cambio, en el marco de la expectativa de cambio a nivel nacional que el PP proyecta sobre estas elecciones, recibe el apoyo de anteriores votantes del PSOE así como muestra buena capacidad de atracción para removilizar a electores que no votaron en 2007 o ser referente de voto para los que no se acuerdan o no responden sobre su opción en 2007. Las pérdidas del PSOE por su parte, se dirigen fundamentalmente a la abstención aunque en una proporción menor también van al PP y a IU<sup>2</sup>.

**Tabla-2**

**Voto en las elecciones autonómicas de 2011  
según voto en las autonómicas de 2007 (% fila)**

	2011								
	PSOE	PP	IU	UPyD	Otros	Blanco	Abst.	NC	
2007									
PSOE	62	7	5	1	1	1	20	2	100
PP	1	86	0	2	1	2	7	1	100
No votó	2	13	2	2	2	5	73	-	100
No sabe	11	35	7	4	2	3	23	14	100
NC	13	45	5	2	1	3	22	9	100

(\*) Se han suprimido opciones con tamaño de muestra muy bajo.

Fuente: CIS. Postelectoral elecciones autonómicas y municipales 2011 Región de Murcia

En conjunto las variaciones en los resultados de las elecciones de 2011 en la Comunidad de Murcia así como los cambios y continuidades a nivel individual, aparecen ubicados en las mismas pautas de cambio que en las demás CCAA. La similitud, también en Murcia, de las variaciones en las elecciones autonómicas con las que se producen en las simultáneas municipales indican también claramente que se trata de una ola de cambios impulsada por factores de política general por encima de factores autonómicos y locales.

2. Los datos deben interpretarse teniendo en cuenta el margen de error de las encuestas (en este caso del +/- 4,1 para el total de la muestra) y la crónica subrepresentación de la abstención en las encuestas electorales.

## El nivel institucional

Como consecuencia de las variaciones en los resultados electorales se producen también cambios en la representación de los partidos en la Asamblea de Murcia.

### Asamblea de Murcia; Elecciones autonómicas 2011 (y *variación respecto a 2007*)

	Escaños
PP	33 (+4)
PSOE	11 (-4)
IU	1 (=)

El PP obtiene 33 escaños, 4 más que en la anterior legislatura, ampliando su ya cómoda mayoría absoluta. El PSOE pierde 4, mientras IU mantiene el escaño que ya obtuviera en 2007.

Sólo en la circunscripción de Lorca se mantiene inalterado el reparto de escaños. En Cartagena el PP gana 1 y el PSOE pierde 2. En Murcia el PP gana 2 y el PSE pierde 1 mientras IU mantiene el que ya tenía. En la del Noroeste el PSOE pierde un escaño que gana el PP. Debe tenerse en cuenta que en función de las variaciones poblacionales en 2011 corresponde distribuir un escaño menos que en 2007 en la circunscripción de Cartagena y uno más en la de Murcia.

A nivel local el PP renueva la alcaldía de Murcia con mayoría absoluta y obtiene asimismo la alcaldía en el 80% de los municipios de la Comunidad.

En conjunto una Comunidad totalmente decantada hacia el PP que controla todos los resortes del poder político.

**MURCIA**  
**Elecciones Autonómicas 2011**

**Resultados Comunidad Autónoma**

Electores (datos CARM)	974.998		
Participación	661.221	67,8%	
Electores (Oficina Censo-INE)	994.854		
Participación	661.221	66,5%	
	votos	% s/votantes	Diputados
PP	382.569	57,9	33
PSOE	155.157	23,5	11
IU	50.913	7,7	1
UPyD	29.236	4,4	
Verdes	7.618	1,2	
PANE diversos	182	0,0	
Diversos Derecha	1.340	0,2	
Diversos Izquierda	713	0,1	
Otros	8.632	1,3	
Nulos	10.823	1,6	
Blancos	14.038	2,1	

**Distribución de escaños**

	PP	PSOE	IU
MURCIA	33	11	1

PANE diversos:	Convergencia Ciudadana del Sureste
Diversos derecha:	Democracia Nacional, La Falange
Diversos izquierda:	UCE
Verdes:	Los Verdes-Ecolo
Otros:	Centro Democrático Liberal, Partido para la Regeneración de la Democracia en España, Partido Empresa Empleo, Centro Democrático Unido Renovado, Foro Centro y Democracia, Nostradamus, Plataforma Republicana-Coalición Republicana de la Región de Murcia

Fuente: [www.resultadoselecciones2011.carm.es](http://www.resultadoselecciones2011.carm.es)

# LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE MAYO DE 2011 EN NAVARRA

*Francesc Pallarés<sup>1</sup>*

## El marco político

El 22 de mayo de 2011 se celebraron las octavas elecciones autonómicas en la Comunidad Foral de Navarra, coincidiendo con las de otras 12 CCAA.

El acuerdo de estabilidad entre UPN y PSOE en 2007 que posibilitó una nueva reelección de Miguel Sanz (UPN) como Presidente del Gobierno de Navarra llevó a los regionalistas a votar a favor de los Presupuestos Generales del Estado de 2008 presentados por el gobierno socialista, en contra de la política del PP. Debido a ello el PP rompe el acuerdo de colaboración institucional con UPN iniciando la reconstrucción del PP en Navarra a partir de un grupo minoritario de representantes y afiliados que se dan de baja en UPN y se integran en el PP.

El gobierno de coalición UPN-CDN en minoría formado tras las elecciones de 2007, tuvo su fin en 2009 a raíz del cese de los dos consejeros de CDN por parte del Presidente Sanz. Se produjo por discrepancias en relación a la modificación de “Ley Foral del Vascuence” para la incorporación a la “zona mixta” de municipios de la “zona no vascófona”, a la que se oponía UPN. La abstención de CDN posibilitó la aprobación de la ley con el apoyo del resto de grupos.

La estabilidad del gobierno monocolor en minoría de UPN no se vio sin embargo afectada en el marco del acuerdo UPN-PSOE.

## *Las fuerzas políticas y la campaña*

En 2011, y por primera vez tras la ruptura con el PP en 2008, UPN vuelve a presentarse por primera vez sin vinculación con el PP desde 1987. Con la renuncia de Miguel Sanz a presentarse de nuevo, UPN presenta como candidata a presidir la Comunidad foral a Yolanda Barcina, exconsejera del Gobierno navarro entre 1996-99, alcaldesa de Pamplona desde 1999 y Presidenta de UPN desde 2010.

El PSOE presenta como candidato a la Presidencia de Navarra a Roberto Ji-

---

1. Agradezco la colaboración de Roger Barres en la gestión del Banco de datos de resultados electorales.

ménez Alli, concejal de Pamplona de 1999 a 2003 y, desde 2007, diputado al Parlamento navarro donde ha sido portavoz del Grupo Parlamentario del PSOE.

La coalición electoral Nafarroa Bai, ahora bajo la etiqueta NaBai 2011 ha experimentado variaciones en su composición, ahora con menor número de integrantes, estando formada por Aralar, Partido Nacionalista Vasco e independientes. Con respecto a las anteriores elecciones ahora no están ni EA ni Batzarre. Su candidato a la presidencia de la Comunidad es Patxi Zabaleta, Coordinador general de Aralar, que repite como principal candidato después del histórico resultado en 2007 que llevó a Nafarroa Bai a ser la segunda fuerza política de Navarra.

El PP, que no concurría en solitario desde 1987, presenta como principal candidato a Santiago Cervera, consejero en el gobierno de Navarra desde 1996 hasta 2003 y anteriormente concejal en Pamplona. Con la ruptura UPN-PP en 2008, se dio de baja en UPN donde había desarrollado siempre su carrera política y participó en la refundación del PP en Navarra, del que es Presidente desde diciembre 2009.

Después de la anulación de las candidaturas de Bildu por el TS y su posterior autorización por el TC la llamada “izquierda abertzale” navarra puede concurrir a los comicios autonómicos en los que no había podido participar desde 1999. Bildu integra a Eusko Alkatasuna (EA), que en las anteriores elecciones formó parte de la candidatura conjunta de Nafarroa Bai, además de la plataforma ciudadana Herritarron Garaia, y se presenta como opción, democrática, de izquierdas y partidaria de la independencia para Euskal Herria (que incorpora Navarra). Presenta como principal candidato a Maiorga Ramirez, Presidente de EA en Navarra, diputado al Parlamento Navarro desde 2003 (primero por EA y en 2007 por NaBai) y concejal en el Ayuntamiento de Tafalla.

Izquierda-Ezquierda es una coalición integrada por IU de Navarra (IUN-NEB) que se había presentado en solitario en las elecciones de 2007, junto con Batzarre, plataforma de izquierda no independentista, que anteriormente participaba en la coalición NaBai. Presenta como principal candidato a José Miguel Nuin, Coordinador general de IU en Navarra desde 2007 y diputado en el Parlamento navarro entre 1995 y 2007.

Por su parte Convergencia de Demócratas de Navarra (CDN) presenta como principal candidato a José Andrés Burguete, presidente de CDN desde 2008 al renunciar el fundador Juan Cruz Alli. Diputado al Parlamento navarro desde 1999, había sido anteriormente Consejero del Gobierno navarro entre 2003 y 2007 y alcalde de Lumbier entre 1991 y 1999. Afronta una campaña difícil ante su continuo retroceso electoral.

A pesar de que Navarra está situada entre las CCAA con mayor nivel de renta, con menos desempleo y mayor crecimiento económico, la valoración del Gobierno y de la gestión de Miguel Sanz obtiene una valoración regular tirando a baja entre la opinión pública. Bien es cierto que ninguno de los candidatos presenta una valoración superior a 5, si bien la candidata de UPN es la mejor valorada. Todas las encuestas coinciden en que UPN no tendrá mayoría, un descenso del PSOE, la entrada de Bildu en el Parlamento y un bajo resultado

para el PP cuya hipotética ayuda a UPN para gobernar no sería suficiente para gobernar. La campaña se desarrolla pues en un escenario relativamente abierto.

El debate sobre las listas de Bildu, la relación Navarra-País Vasco y el escenario de pactos post-electorales, han sido los principales temas de campaña en el nivel autonómico. Sin embargo, el fuerte impacto de la evolución de la situación económica domina la escena electoral y los temas relacionados con la crisis económica, las medidas adoptadas por el Gobierno central y la proyección de estas elecciones hacia unas próximas generales con expectativa de un cambio a favor del PP, eje central de la estrategia de campaña del PP, cobran el principal protagonismo.

## Los resultados

### *La participación/abstención*

La abstención ha sido del 32,6%, una de las más elevadas registradas en Navarra en elecciones autonómicas, junto a las de 1991 y 1999. Supone un notable incremento respecto de las elecciones de 2007 (+6,2 puntos), que marcaron el nivel más bajo de abstención en el marco de la expectativa de cambio en Navarra y la elevada competitividad que existió en aquellas elecciones. Es así la CA que presenta un mayor incremento de la abstención en relación a 2007 y se sitúa de nuevo entre las CCAA con un nivel intermedio de participación, próximo a la media, entre las que celebran elecciones conjuntamente<sup>2</sup>.

Los factores favorables a la participación en estas elecciones derivan de su proyección hacia una expectativa de cambio a nivel general representada por el PP en unas próximas elecciones generales. Con un centro-derecha representado fundamentalmente por UPN y la baja implantación organizativa y electoral del PP en Navarra, este partido no tiene capacidad para movilizar como referente para gobernar Navarra y representar la expectativa de cambio a nivel general. En cambio el descontento con la situación de la concreta crisis económica y, en especial el descontento de votantes socialistas con la gestión de la crisis por parte del Gobierno central, desincentivan la participación afectando fundamentalmente al electorado socialista. Los datos individuales de encuesta recogidos en la Tabla-2 ofrecen la base empírica para estas explicaciones. Los votantes en 2007 que presentan mayor desmovilización hacia la abstención en 2011 son los que votaron al PSOE, afectando mucho menos a los demás partidos.

### *Orientación del voto*

UPN vuelve a ser de nuevo la opción política más votada. Obtiene el apoyo de 111.000 votantes (34,1% de los votos). En un contexto de elección autonómica, pero fuertemente influenciado por la política general, UPN muestra la

---

2. Tan sólo en 1995 y 2007 el nivel de abstención en Navarra se ha separado significativamente de la media de las 13 CCAA.

solidez de su implantación y de su oferta electoral regionalista reteniendo la gran mayoría del voto que desde hacía 20 años recogía conjuntamente con el PP.

Los datos individuales de encuesta indican la gran capacidad de retención de electorado de 2007 con una pérdida hacia el PP de algo más de 1 de cada 10 de sus votantes de entonces, asó como, en menor grado, hacia la abstención.

**Tabla-1**

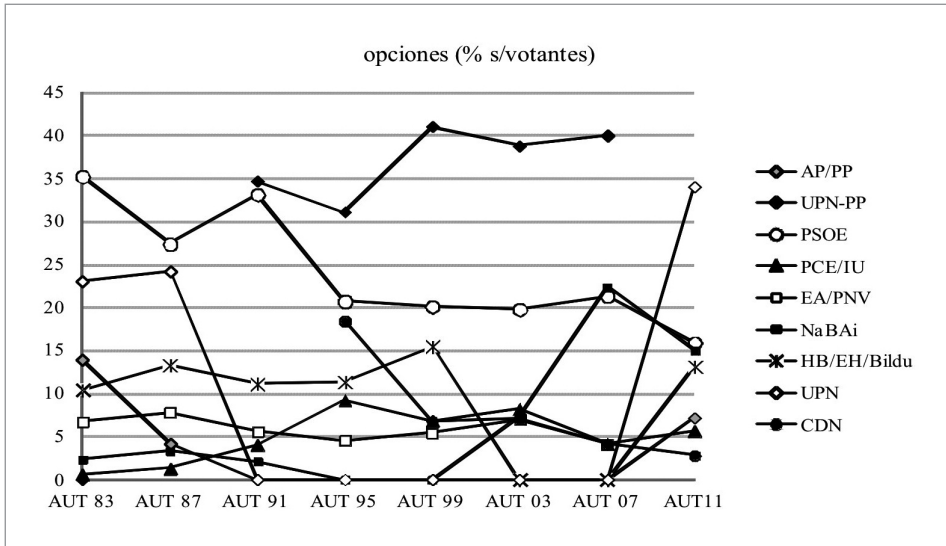
**Resultados de las principales opciones en las Elecciones autonómicas de 2011 (y variaciones respecto a autonómicas 2007 y Generales 2008) (% s/ votantes)**

	<i>Resultados 2011</i>		<i>Dif. 11-07</i>	<i>Dif. 11-08</i>
PP	7,2	41,3(*)	+1,3	+2,3
UPN (*)	34,1			
PSN-PSOE	15,7		-5,7	-18,9
NA-BAI	15,2		-7,2	-3,0
Bildu	13,1		---	---
IU	5,6		1,5	2,4

\* En las elecciones autonómicas de 2007 PP y UPN son una única candidatura

Por su parte el PP obtiene el apoyo de 23.000 votantes (7,2%) un resultado pobre para un partido que se presenta como el cambio necesario para gobernar a nivel central. En su descargo el escaso tiempo transcurrido desde 2008 para levantar una organización controlada por los sectores fieles a UPN y sin que el PP haya desarrollado una campaña agresiva frente a esta opción pareciendo apostar por la expectativa de recomponer las relaciones en un futuro. Sus apoyos en 2011 provienen casi exclusivamente de electores que ya votaron UPN-PP en 2007 (Tabla-2).

**Gráfico-1**  
**Navarra: Elecciones autonómicas 1983-2011.**  
**Evolución principales opciones (%) s/votantes)**



Con 51.000 votos (15,7%) el PSOE se mantiene como la segunda fuerza en Navarra, pero muy por debajo de UPN. En un contexto de fuerte erosión de imagen y apoyos del PSOE en relación al gobierno central socialista, habiendo contribuido a la gobernabilidad de Navarra y sin realizar una política de oposición frontal, sufre una pérdida de 23.000 votos (-5,7 puntos), casi la tercera parte de sus votantes en 2007. En el marco de la influencia de los factores de ámbito general sus mayores pérdidas se dirigen a la abstención, siendo la opción más afectada por la desmovilización, si bien sectores minoritarios de su electorado 2007 se dirigen también hacia el resto de opciones excepto el PP (Tabla-2).

Casi en igualdad de votos con el PSOE se sitúa Nafarroa Bai 2011, repitiendo el equilibrio de fuerzas de 2007 pero ambos en un nivel de voto inferior. La nueva coalición Na Bai 2011 obtiene 50.000 votos (15,2%) lo que representa una pérdida de 28.000 votos (-7,2) en el marco del cambio de alianzas y la aparición de Bildu. Estas pérdidas van casi íntegramente a Bildu (Tabla-2) y en mucha menor medida a la abstención.



**Tabla-2**  
**Navarra: Voto en elecciones autonómicas de 2011**  
**según voto en 2007 (% fila)**

	2011									
	PSOE	PP	IU	UPN	Na Bai	Bildu	Abst.	N.C.	Total	N
2007										
PSOE	59	1	5	5	5	3	16	3	100	75
PP-UPN		11		76			7	6	100	122
NaBai			1		59	28	6	3	100	73
No votó	4	1		4	2	14	67	6	100	91
No sabe	2	4		15	17	15	19	13	100	47
N.C.			1	1	2	2	8	85	100	105
TOTAL	10	3	2	20	11	11	19	20	100	573

La coalición de la izquierda vasca independentista, Bildu, incorpora ahora a EA con tradicional buena implantación en Navarra, obteniendo 43.000 votos (13,1%) y se sitúa prácticamente a la par con NaBai 2011 y el PSOE. En el marco de la recomposición de alianzas sus votos provienen principalmente de Nafarroa Bai (Tabla-2), y con toda probabilidad incorpora también 14.000 votantes que restan del voto nulo en 2007 y que se trata de electores que siguiendo la indicación de la “izquierda abertzale” hicieron voto nulo en 2007.

Con 18.000 votos (5,6%) IU no consigue despegar en Navarra. En una coyuntura de erosión socialista consigue 4.000 votos más (+1,5 puntos) que en 2007.

Finalmente la principal víctima de estas elecciones es CDN que sólo consigue el apoyo de 4.600 electores (1,4%) de los votos, perdiendo 10.000 votos en relación a 2007. Como consecuencia de estos malos resultados pocas semanas después CDN decide disolverse como partido.

### El nivel institucional

Como consecuencia de los resultados UPN es la fuerza mayoritaria con 19 de los 50 escaños con que cuenta el Parlamento navarro. Como segunda fuerza queda el PSOE ahora con 9 escaños (-3), seguida de NaBai 2011 con 8 escaños (-4) y Bildu que entra con 7 escaños (+7) recuperando el nivel de los 6-8 escaños de la izquierda abertzale antes de 2003. Por su parte IU consigue un escaño más y queda con 3, mientras CDN desaparece del Parlamento.

Tabla-3

**Parlamento de Navarra: Distribución de escaños en las elecciones de 2011  
(y variaciones respecto de 2007)**

	Escaños 2011		<i>Dif. 2011-07</i>
PP	4	23	+1
UPN (*)	19		
PSN-PSOE	9		-3
IU	3		+1
NA-BAI	8		-4
Bildu	7		+7
CDN	0		-2

En conjunto el Parlamento navarro mantiene el mismo número de partidos representados que anteriormente, seis, pero con Bildu en lugar de CDN y con una distribución más equilibrada de escaños a pesar de la clara mayoría de UPN.

La distribución de los escaños entre las diferentes fuerzas políticas hace necesario un acuerdo entre dos o más partidos para formar un gobierno con ciertas garantías de estabilidad. En el nuevo marco parlamentario las opciones para configurar una mayoría absoluta son diversas pero con diverso grado de dificultad y probabilidad de realizarse. La primera es un acuerdo UPN+PSOE que de entrada parece la más factible dado el antecedente del acuerdo de estabilidad durante la pasada legislatura. Un acuerdo cuatripartito de gobierno entre PSOE, NaBai, Bildu e IU, también aparece en las propuestas y tanteos postelectorales pero es rechazado inmediatamente por el PSOE.

Aunque no dispondría de la mayoría absoluta se producen igualmente conversaciones ante una eventual acuerdo UPN+PP para gobernar en minoría, pero debería contar con la abstención del PSOE y no parece un escenario probable dada la situación y ante unas próximas elecciones generales.

Dado el conflicto interno que suscitó en el PSOE la negativa a formar un gobierno cuatripartito y posibilitar el gobierno de UPN, el PSOE realiza una amplia ronda de consultas a las bases para decidir la política de pactos, sobre todo teniendo en cuenta que los malos resultados podrían interpretarse también como derivados de la política de “apoyo implícito” a UPN. En esta ocasión, descartado un acuerdo que incluya a Bildu, la discusión se centra sobre todo en el contenido y formas del acuerdo con UPN. Las opciones que se manejan son tres: abstenerse en la investidura de Yolanda Barcina y practicar después política clara de oposición; permitir la presidencia de Barcina y mantener una política de colaboración con acuerdos puntuales como en la anterior legislatura, o bien entrar en el Gobierno con varias consejerías

NaBai, Bildu e Izquierda-Ezquierda (I-E) ofrecen sus votos al PSN para la investidura. NaBai se inclina por un gobierno de coalición, I-E pone como única condición realizar una política de izquierdas y Bildu no plantea demandas y

sólo aspira a un gobierno alternativo a UPN. Por su parte UPN no tiene otra posibilidad y propone desde el principio un acuerdo de gobernabilidad con el PSOE requiriendo al PSOE que posibilite la elección de Enrique Maya (independiente en la lista de UPN) como alcalde de Pamplona.

El PSOE no presenta candidato a la alcaldía de Pamplona para no obtener una mayoría, aritméticamente posible pero no querida, con los votos de Bildu y con su abstención posibilita la elección de Maya alcalde. Para el acuerdo de gobierno en Navarra el PSOE se inclina por el gobierno de coalición con la Presidencia para UPN como fuerza más votada. Sobre esta fórmula el acuerdo entre UPN y PSOE se cierra con un reparto de cinco consejerías para UPN y tres para el PSOE. Así Yolanda Barcina es investida Presidenta de la Comunidad Foral, primera mujer en ostentar el cargo.

En las elecciones municipales UPN también obtiene los grandes resortes del poder local y además de la alcaldía de Pamplona alcanza también la de las principales ciudades (Tafalla, Tudela, Olite, Estella) y, en conjunto, obtiene la alcaldía en algo más de 1/3 de los 126 municipios navarros. Por su parte el PSOE consigue la alcaldía en 24, Bildu en 17 y NaBai en sólo tres, quedando prácticamente el resto en manos de candidaturas locales.

## NAVARRA

### Elecciones Autonómicas 2011

#### Resultados Comunidad Autónoma

	votos	% s/votantes	Diputados
Electores	485.386		
Participación	327.281	67,4%	
UPN	111.474	34,1	19
PSOE	51.238	15,7	9
Nafarroa Bai	49.827	15,2	8
Bildu	4.916	13,1	7
PP	23.551	7,2	4
IU	18.457	5,6	3
UPyD	2.212	0,7	
PANE diversos	9.152	2,8	
Verdes	4.235	1,3	
Diversos Derecha	977	0,3	
Otros	1.054	0,3	
Nulos	4.027	1,2	
Blancos	8.161	2,5	

Distribución de escaños						
	PP	PSOE	IU	UPN	Na-Bai	Bildu
Navarra	4	9	3	19	8	7
PANE diversos:	Convergencia de Demócratas de Navarra, Iniciativa por Navarra, Nafarroako Ordezkaritza Kanabikoa RCN-NOK					
Diversos derecha:	Derecha Navarra y Española					
Verdes:	Verdes de Navarra					
Otros:	Solidaridad y Autogestión Internacionalista					

Fuente: B.O.N. núm. 147 de 26 de julio de 2011

# LAS CIUDADES AUTÓNOMAS DE CEUTA Y MELILLA

## LAS CIUDADES AUTÓNOMAS DE CEUTA Y MELILLA

*Gerardo Ruiz-Rico Ruiz  
Juan José Ruiz Ruiz*

### Relaciones internacionales e inter-institucionales

El problema de la españolidad ha estado presente durante el año 2011, como es habitual de forma intermitente, aunque con un nivel relativamente bajo de intensidad. Se pueden señalar algunas expresiones minoritarias (como el reparto de octavillas repartidas el día de Nochevieja en Melilla) en favor del carácter marroquí de la ciudades autónomas, si bien no han contado con el respaldo del denominado “Comité de Liberación de Ceuta y Melilla”.

Se han producido también algunas reacciones (declaración institucional aprobada por la Asamblea melillense) a las declaraciones del anterior embajador marroquí en España (Omar Azzimán), y actualmente encargado de la comisión para la regionalización del Reino de Marruecos, de incluir a ambas ciudades en el proyecto de descentralización auspiciado por el monarca de ese país.

Otro de los casos más reseñables dentro de esta problemática ha sido la emisión de pasaportes por parte de Marruecos para nacionales de este país, donde aparecen las ciudades autónomas como lugares de nacimiento dentro del reino alauita.

Otra polémica especialmente relevante en Ceuta, y que amenaza con generar una cierta tensión internacional, se ha producido con la presencia frecuente de embarcaciones de pesca marroquíes en aguas territoriales españolas, lo que obliga a intervenir a la Guardia Civil para salvaguardar la jurisdicción de las mismas.

Se ha acentuado la sensibilidad entorno al trato que está recibiendo las comunidades musulmanas. Resultado de estos desencuentros, en Melilla la Comisión Islámica puso de manifiesto su voluntad de acudir en “amparo” ante el Consejo General del Poder Judicial por la gestión que estaba llevando a cabo el gobierno autónomo con el cementerio musulmán o los interrogatorios que dicen sufrir algunos miembros de esta comunidad.

En esa misma línea de divergencias dentro de la convivencia entre comunidades y aumento de la tensión entre gobiernos autonómicos y asociaciones representativas de las comunidades musulmanas, se puede anotar la condena en el primer encuentro en Madrid de las federaciones islámicas en España contra lo que aquéllas denominan el “tirano régimen del Imbroda System” (Melilla); o en sentido contrario, la amenaza de este último de querrellarse contra el portavoz

de la Comisión Islámica de Melilla por haberle calificado de enemigo de los musulmanes.

La sensibilidad institucional en torno a la “españolidad” de Ceuta y Melilla provocaría la suspensión de un concierto de Quico veneno en la primera, debido a las declaraciones que había realizado poniendo en duda esa condición o señalando los intereses políticos que existen detrás de las inversiones que favorece a estas ciudades.

La cooperación “horizontal” entre las dos ciudades autónomas ha sido objeto de un especial impulso durante el 2011. Así, la demanda de un estatuto especial para las ciudades autónomas se ha plasmado en una declaración conjunta de los presidentes de sus respectivos gobiernos, donde se reafirmaban en la necesidad de conseguir un tratamiento específico por parte de la Unión Europea (UE) o la actualización del Régimen Económico Fiscal (REF), principal instrumento de compensación frente a las consecuencias de la denominada *extrapeninsularidad*. Entre los acuerdos y medidas que han acordado ambos ejecutivos se puede mencionar la futura creación de una oficina conjunta en Bruselas, ampliar las bonificaciones a la seguridad social, la constitución de una mesa de trabajo para la integración en la Unión Aduanera, la baja en el coste del transporte aéreo y marítimo, o un plan de choque contra el fracaso escolar. Igualmente significativo ha sido el acuerdo sobre la posible sustitución del IPSI (Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación) por otro tipo impositivo, semejante al IVA o al IGIC canario. El acercamiento y colaboración institucional entre ambos gobiernos autonómicos han alcanzado incluso a la confección de un programa electoral común para las elecciones municipales.

La reclamación de un régimen especial en el seno de la UE ha ido en paralelo con otras peticiones, como la de entrar (Melilla) en el Comité de las Regiones, ocupando un puesto dentro del Buró Político que había quedado vacante el representante español (J. Montilla). En este ámbito ha tenido una repercusión positiva en las dos ciudades la decisión unánime de la Comisión Mixta Congreso-Senado para la UE, de proponer a la organización internacional un trato especial que tenga en cuenta su singularidad periférica, en orden a seguir recibiendo fondos estructurales que permitan una mayor convergencia económica, así como un trato singular en materia de incentivos fiscales.

La colaboración entre las entidades autónomas ha permitido igualmente la elaboración de un programa de medidas conjunto para la reactivación de la economía en ambas. De esa propuesta conjunta se pueden destacar la necesidad de modificar las bonificaciones del Impuesto de Sociedades, la ampliación hasta el 75% de la deducción del IRPF, la promoción de criterios específicos para las ciudades en la asignación de fondos europeos, y otras más de especial relieve económico y fiscal.

Todavía en el ámbito de la cooperación horizontal, ha sido especialmente llamativo al finalizar el 2011 (diciembre) la intención declarada de los dos presidentes autonómicos de presentar en el futuro presupuestos conjuntos, como señal además de la necesidad de llevar a cabo una colaboración necesaria para defender los problemas comunes y similares de ambas ciudades.

Las relaciones inter-institucionales (Estado/Ciudades Autónomas) han experimentado las habituales -y esporádicas también- secuencias de tensión en un año marcado por la celebración de contiendas electorales. Los argumentos que se utilizan inciden a veces en la falta de cumplimiento de la Administración central de compromisos adquiridos (aumento al 50% en la bonificación de las cuotas patronales a la seguridad social). El tema fue objeto de una iniciativa legislativa presentada por el gobierno autónomo de la Ciudad de Ceuta en el Congreso. Sin embargo, precisamente sobre este punto se llegó a un acuerdo en el Senado en el mes de septiembre entre los dos principales grupos políticos (PSOE y PP). Esta propuesta sufre algunas incidencias. Primero, no llegaría debatirse al ser rechazada su tramitación por la Comisión de Trabajo, por ausencia de conexión con el proyecto de ley en la que intentaba insertarse. Sin embargo, finalmente salvaría el veto de la Cámara Alta para poder ser aprobada en el Congreso.

La participación política de los ciudadanos marroquíes residentes en Ceuta y Melilla puede cambiar en las futuras elecciones municipales, a raíz de la reforma constitucional que se ha aprobado recientemente en Marruecos, donde está previsto el reconocimiento de ese mismo derecho a los nacionales de otros estados. No obstante, esta potencial ampliación del censo electoral -aunque no el eventual reconocimiento igualmente del derecho de sufragio pasivo- requeriría siempre la firma del correspondiente tratado internacional de reciprocidad (art. 13.2, CE). Por otro lado, frente a la alegación que se ha hecho de la naturaleza "autonómica", y por tanto la imposibilidad de aplicar esta regla a los comicios de las Ciudades, la Junta Electoral Central ya se posicionó en otro caso análogo (ciudadanos noruegos, fuera de la UE), afirmando el carácter municipal de las asambleas autonómicas de dichas ciudades, asimilables a los plenos de un ayuntamiento a estos efectos; en apoyo de esta tesis conviene recordar aquí que sus respectivos Estatutos no atribuyen competencias en la materia a las ciudades, sino que se remiten a la legislación reguladora del régimen electoral "para la celebración de elecciones locales".

## Reforma Estatutaria

Al menos teórica y oficialmente se mantiene un discurso favorable a la ya histórica y tradicional reivindicación de convertir las ciudades en CCAA, ante la perspectiva de un cambio en el gobierno central tras la celebración de las elecciones generales. Sin embargo, aparte algunas declaraciones generales al hilo de alguna propuesta en Melilla (inclusión de algunas de las islas cercanas en el territorio de la entidad), procedente de un grupo muy minoritario de la oposición (PPL, Partido de los Populares en Libertad), no constan iniciativas concretas de los Ejecutivos autonómicos en la esfera parlamentaria.

En esta línea puramente "declarativa", la reunión que tuvo lugar en el mes de octubre de los dos presidentes autonómicos concluyó, entre otros puntos, con un pronunciamiento común en favor de un desarrollo estatutario que impulse la aplicación de la Disposición Transitoria Quinta de la Constitución, de manera que pueda hacerse realidad la creación de sendas Comunidades Autónomas, si

bien en el marco y con respeto al principio de austeridad y estabilidad presupuestarias.

En el caso de Ceuta, se ha constituido una Comisión para la reforma del Estatuto de Autonomía, desde la que se propuso a todos los grupos que presentaran textos o borradores en relación con una futura modificación estatutaria, si bien no parece existir una voluntad muy definida ni concreta por parte de la mayoría gubernamental en la Asamblea para promover la conversión de la ciudad en comunidad autónoma.

### **Cuestiones sociales, economía y financiación**

La situación de la inmigración ilegal ofrece algunos casos habituales, relativos fundamentalmente al aumento porcentual que ha experimentado este año (en Ceuta se ha llegado a cuadruplicar la entrada ilegal de inmigrantes), así como a la situación en los centros de internamiento (CETI), o la deportación a sus países de origen, que dan lugar a reacciones de ONG defensoras de derechos humanos; como por ejemplo PRODEIN y su llamada de atención contra la deportación de inmigrantes irregulares de nacionalidad hindú. En Melilla han llegado a producirse altercados de algunos inmigrantes subsaharianos contra los trabajadores del Centro.

Resultan llamativos los intentos –algunos con bastante éxito– de entrada masiva de inmigrantes en la ciudad de Melilla, no a través de la valla fronteriza, sino por vía marítima, lo que supone un grave riesgo para la vida de aquéllos. Sin embargo, hay que poner de relieve que ha habido una colaboración positiva de la policía marroquí en estos incidentes. Igualmente, esa cooperación policial transfronteriza ha dado resultados positivos en los intentos de grupos de inmigrantes clandestinos de alcanzar las costas ceutíes por mar.

Continúa el habitual apoyo económico del Estado central a las Ciudades autónomas, especialmente centrado en determinadas políticas sociales (asistencia social, programas de mayores, dependencia). Uno de los problemas que han sido trasladados a la esfera institucional (Cortes Generales) por representantes parlamentarios ceutíes y melillenses ha sido la presentación de enmiendas a la reforma de la Ley Orgánica de Represión contra el Contrabando, con objeto de que no tengan la calificación penal determinadas actividades comerciales (irregularidades en la entrada de mercancías comunitarias) que tienen lugar con bastante asiduidad en la ciudad y traspasan los niveles de lo lícito. Esta iniciativa recibió finalmente el respaldo en el Congreso de la mayoría gubernamental socialista.

### **Melilla**

La colaboración entre las Administraciones estatal y autonómica ha posibilitado el mantenimiento de políticas activas de empleo con las cuales se ha podido seguir contratando a un número significativo de personas (531, Melilla).

La relación con el Gobierno del Estado no siempre ha sido pacífica, tal y



como demuestra la presentación por el ejecutivo autonómico de un recurso contencioso administrativo por el incumplimiento del primer convenio de gestión de las políticas activas de empleo y la gestión del Imsero firmado en el año 2007.

Por otro lado, la racionalización del funcionamiento de la Administración autonómica se ha concretado en la elaboración de un Plan de Normalización, racionalización y simplificación de los procedimientos administrativos, con el principal objetivo de reducir los costes para el administrado.

La Ciudad no se desmarca de la tendencia deficitaria general que experimentan todas las entidades locales y autonómicas, con una deuda de 90 millones de euros que desde el Gobierno no se considera excesiva en términos comparativos.

Los recortes del Estado en sus aportaciones a las políticas sociales no han significado, sin embargo, una disminución del presupuesto de la ciudad en materia de Bienestar Social, tal y como reflejan las partidas presupuestarias dedicadas a ámbitos como la exclusión social, drogadicción, tercera edad, salud pública o atención a menores. En todo caso, Melilla sigue estando en los primeros puestos de aumento de paro en el conjunto de España (18,19%).

Las políticas a favor de la igualdad de género han continuado recibiendo un margen de atención por el gobierno de la ciudad, a través de medidas (incentivos a empresas creadas por mujeres y otras mediante el centro de Información y Atención a la Mujer), cofinanciadas por fondos europeos (Fondo Social Europeo y FEDER), en el marco del Plan de Igualdad de Oportunidades de la Ciudad Autónoma.

Algún caso de corrupción o actividades ilegales de representantes de la clase política han tenido eco en la detención y posterior ingreso en prisión de un diputado por Coalición por Melilla, por su presunta relación con una operación de blanqueo de dinero procedente del tráfico de drogas. También tuvo una considerable trascendencia ante la opinión pública melillense la dimisión de un Viceconsejero y diputado popular tras conocerse la condena de que había sido objeto por violencia de género.

El sistema de abastecimiento de agua de la ciudad no se ha solucionado de manera definitiva, reclamándose desde instancias gubernamentales las inversiones necesarias para mejorar la potabilidad del agua a través de la desalinizadora. Para solucionar este problema la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir se ha comprometido a poner en marcha una serie de inversiones para abastecimiento y saneamiento de la ciudad.

Entre las medidas del ejecutivo autonómico para hacer frente a la grave situación económica cabe mencionar la concesión de ayudas a las PYMES para la realización de obras o reformas, ante la falta de apoyo crediticio que están sufriendo en el actual contexto de crisis.

En el ámbito de la enseñanza superior se reclama la ampliación de los estudios universitarios y la creación de un nuevo Campus.

En cuanto a la asistencia sanitaria sigue detectándose un amplio número de

mujeres marroquíes que dan a luz en hospitales de la ciudad, de forma gratuita en aplicación de la legislación de extranjería. La cuestión sanitaria aparece en la crónica de este año acompañada de un tinte religioso, con motivo de la prohibición de entrada de productos cárnicos procedentes de otros países, pero no de Marruecos, lo que aseguraría la comercialización de carne procedente de animales sacrificados conforme a las reglas y con el respeto del rito musulmán. Esta medida ha provocado la protesta de la Comisión Islámica y la convocatoria por ésta de varias manifestaciones.

Dentro de las iniciativas en materia de medio ambiente es necesario subrayar la aprobación, después de un largo proceso, de un Plan de Ordenación de Recursos Naturales, en el cual se ha realizado un inventario de especies (flora y fauna) que existen en el territorio de la Ciudad. Con este instrumento de conservación y protección ambiental se conseguirá dar cumplimiento a las obligaciones derivadas de la Directiva Hábitats de la UE sobre determinadas zonas (LIC) de su territorio, que deberán transformarse en Zonas de Especial Conservación.

En el plano político y parlamentario, continúa la tónica de enfrentamientos entre el partido gubernamental y los grupos de la oposición, con amenazas de denuncias y acusaciones de irregularidades en la búsqueda del voto durante las campañas electorales (petición de votos a los fieles en las mezquitas).

De especial trascendencia ha sido la polémica surgida a raíz de las críticas de los partidos de la oposición (PSME y CPM), y la reacción que ha tenido seguidamente en el Gobierno, por la acusación de una posible trama judicial y política en relación con el voto por correo durante las elecciones generales del 2008; mientras que desde posiciones gubernamentales se argumenta la posible utilización de los planes de empleo del gobierno central para conseguir respaldo electoral a favor de aquellas formaciones políticas. La polémica ha generado movilizaciones dentro y fuera de la ciudad, donde no han faltado cierta instrumentación de la condición musulmana u originaria marroquí para defender a los miembros del CPM que han sido objeto de investigación, como tampoco la llamada a la abstención por parte del Comité para la Liberación de Melilla” como señal de protesta en las elecciones autonómicas de mayo.

También, y aunque circunscrito a una esfera política parlamentaria, se ha promovido alguna iniciativa en la Asamblea por parte del grupo de CpM por la presunta investigación por parte de Interior de policías nacionales de religión musulmana, en base a sospechas de pertenecer o ser afines a células islámicas radicales.

No obstante, tampoco faltan ciertos avances en materia institucional, tales como el anuncio de la constitución del Consejo Económico y Social de la ciudad o el establecimiento de la obligación de publicar los bienes y patrimonio de miembros del ejecutivo y diputados autonómicos.

Las elecciones del 22 de mayo han supuesto la revalidación de la mayoría absoluta en la Asamblea del Partido Popular, con un apoyo superior al que tenía hasta ahora (53,93% de los sufragios emitidos). El resto de los votos se reparten entre los partidos de la oposición: (CpM (23,70%), PSOE (8,53%), PPL (6,82%), UPyD (2,13%).

La polémica –sin consecuencias legales o jurídicas– se genera seguidamente a raíz de las declaraciones del líder de la Coalición por Melilla (CpM), Mustafa Aberchan, quien denunció no obstante ciertas presiones de las fuerzas de seguridad en determinados colegios electorales. La impugnación presentada por ese partido sería rechazada por la Junta Electoral.

De este modo, Imbroda va a ser nuevamente elegido por la Asamblea melillense por mayoría absoluta y con la abstención de los demás diputados de los grupos de la oposición. En la formación de su ejecutivo se ha aplicado una cierta restricción de áreas (pasan de 12 a 9) mediante la fusión departamental. En su discurso de investidura va a hacer hincapié especialmente en la necesidad de conservar una convivencia pacífica en la ciudadanía, por encima de las diferencias étnicas o religiosas. Entre las primeras medias que se impulsan sobresale la reforma del Reglamento Orgánico de la Asamblea, un tema que ha dinamizado la actividad política en el seno de esta institución representativa durante buena parte del 2011.

En cuanto a las elecciones generales, sobresale la obtención por el Partido Popular (entre el 66,7 al 62,5%) del conjunto de los escaños asignados a la Ciudad para ambas Cámaras (1 diputado para el Congreso, dos Senadores); asimismo el PSOE, pese a ser la segunda fuerza política de la ciudad, continúa un descenso constante en el número de sufragios obtenidos. Pero seguramente lo más significativo haya sido el alto nivel de abstención en estos comicios (52,8%, 10 puntos por debajo de las anteriores elecciones del 2008), lo que deja traslucir una excesiva desafección del electorado por la participación, por motivos que –entendemos– pueden tener diverso origen.

## Ceuta

Una iniciativa destacable dentro de la actividad de la Asamblea ha sido la propuesta por el grupo parlamentario *Caballas* de creación de la figura del Defensor del Menor de la Ciudad de Ceuta. Los desencuentros entre la clase política se han reiterado, tomando como referencia frecuentemente los componentes étnicos o religiosos de algunas de ellas. De ahí la instrumentación de las posibles discriminaciones del colectivo musulmán como arma de batalla en el debate político y parlamentario. En este sentido ha sido especialmente intensa la crítica que ha dirigido el Partido Democrático y Social de Ceuta (PDSC) contra el grupo Caballa.

La inmigración ilegal ha sido fuente permanente de problemas durante el año 2011, a partir de los continuos intentos de utilizar los camiones que trasportan la basura a Algeciras diariamente para alcanzar territorio peninsular. También por mar se ha elevado notablemente la presión migratoria, como pone de manifiesto el número de inmigrantes clandestinos que han alcanzado la costa ceutí.

La convivencia en la ciudad ha experimentado un cierto deterioro, como consecuencia de manifestaciones, a veces de un elevado nivel de violencia, procedentes de algunos barrios (Príncipe Alfonso) de la ciudad donde existe un nivel de desarrollo próximo a la marginación y con carencias importantes en

servicios públicos, así como un alto índice actividades delictivas y de contrabando. Ciertamente en poco han contribuido a esa convivencia unas declaraciones realizadas por la Consejera de Asuntos Sociales, refiriéndose de manera muy negativa a la comunidad musulmana. Las reacciones lógicas que se produjeron en esta última provocaron el cese en su cargo de aquélla.

Los problemas de inseguridad ciudadana y atentados al orden público pueden estar originados en buena medida por la tasa de paro que sufre Ceuta, una de las mayores del país. También el tránsito por el paso del Tarajal resulta en ocasiones problemático, debido a flujos de ciudadanos marroquíes, dedicados a la actividad comercial (porteadores), que no pueden ser asumidos fácilmente y provocan colapsos en la circulación fronteriza.

La situación económico-financiera de Ceuta ha sido positiva, si se toma como referencia la cuenta de resultados que arroja el presupuesto del año 2010, cuya liquidación contrasta así con la generalidad de las Comunidades Autónomas y las entidades locales peninsulares. Sin embargo, se han producido problemas de tesorería -debido principalmente a la pérdida de ingresos por el IPSI- que han obligado al ejecutivo autonómico a llevar a cabo operaciones de tesorería para la financiación de la Administración de la ciudad.

La crisis económica ha obligado a diseñar e implementar políticas de austeridad presupuestaria para reducir costes e inversiones dentro de la Administración de la que resulta emblemático el plan aprobado con diecisiete medidas en el mes de junio, y que afectan a la práctica totalidad de los ámbitos funcionales y organismos de aquélla.

Las posibilidades de desarrollo económico de Ceuta chocan frontalmente con una tasa de pobreza que continúa siendo la más alta de España (34,3% de la población), junto a la de Extremadura. Las posiciones políticas son prácticamente unánimes en torno al tratamiento que debería recibir la ciudad por su extrapeninsularidad. De ahí la adopción por el Pleno de la Asamblea de una declaración a favor de su integración en la Unión Aduanera apoyada por todos los grupos.

Se han adoptado decisiones encaminadas a mantener esa convivencia multicultural, como ha sido el caso de la subvención otorgada a la comunidad hindú para la construcción de un templo. Dentro de ese mismo contexto intercultural ha propiciado iniciativas singulares como la celebración del Día Internacional de las Lenguas Maternas, enfocado como actividad dentro de los centros educativos de la ciudad.

El área de educación sobresalen algunos acuerdos con el Ministerio de Educación, como el que permitirá que Ceuta -junto con Melilla- sean pioneras en durante el curso académico 2011-2012 en la denominada "acreditación de competencias" educativas, que beneficiará en forma de un importante número de plazas a aquellas personas que tengan experiencia laboral, pero no titulación, en Educación Infantil y Ley de Dependencia. De igual modo, se ha puesto un considerable énfasis en mantener la línea de colaboración con el Ministerio de Educación para que la crisis no afecte a los programas específicos que se han puesto en marcha en la ciudad desde hace algún tiempo.

La colaboración ha sido igualmente fructífera entre las dos Administraciones en políticas sociales como la de la dependencia, con convenios que han desarrollado y puesto en marcha ayudas para dependientes y personas especialmente vulnerables. Se sigue impulsando la ampliación y desarrollo del campus universitario, mediante convenio con la Universidad de Granada y la Universidad a Distancia, para su ubicación en un antiguo cuartel militar.

En materia medioambiental hay que mencionar la ejecución paulatina del traslado y sellado del vertedero de la ciudad y su reforestación posterior, con una inversión importante para su conversión en una zona verde. Asimismo, se ha aprobado un Plan de Residuos para la ciudad. El gobierno ceutí ha reclamado del Estado central la competencia para gestionar y explotar la estación de depuración de aguas residuales. No obstante se han producido denuncias de algunos grupos de la oposición por posibles vertidos de aguas fecales en algunos puntos de la costa. En cuanto a los residuos sólidos sigue manteniéndose en las mismas condiciones el apoyo económico de la Administración central para el transporte por barco a la península. Se ha aprobado una Ordenanza Municipal en materia de medio ambiente que establece sanciones de trabajos comunitarios frente a infracciones medioambientales.

En Ceuta, se presentaron siete formaciones políticas a las elecciones de mayo (PP, PSOE, UPyD, Caballas, Partido Democrático y Social de Ceuta, Los Verdes y FE-Falange). Una agrupación de ciudadanos musulmanes –el llamado “Comité de Coordinación para la Liberación de Ceuta y Melilla”- pidió la abstención en las elecciones de la comunidad con esa religión.

Los resultados confirmaron una nueva mayoría abrumadora del PP, con un porcentaje muy superior (65% de los sufragios) frente al resto de formaciones, lo que ha supuesto una holgada mayoría absoluta en la asamblea (18 diputados). El PSOE sube algo en votos y diputados, aunque no de manera muy significativa (11,6%, 3 diputados), mientras el PSPC (Caballas) desciende en apoyos, incluso dentro de determinados barrios de la ciudad donde se constaba su principal respaldo electoral.

Entre las cuestiones de mayor interés en este proceso electoral debe mencionarse la pionera utilización (junto a otras ciudades peninsulares), como experiencia piloto en la utilización de instrumentos informáticos avanzados, de una Mesa Administrada Electrónicamente (MAE), con la cual se pueden realizar de forma rápida y con seguridad las funciones principales de las mesas electorales, tales como el escrutinio y la elaboración de actas.

La constitución de la Mesa Rectora de la Asamblea provocaría ya una primera fuerte división interna, cuando se eligieron únicamente a diputados de la mayoría gubernamental (PP) para las dos Vicepresidencias.

En la formación del gobierno de la ciudad se ha mantenido la tónica general de reducir el número de cargos público, quizás no tanto en cuanto al número de consejerías (de 10 se pasa a 9, pero sí en otros niveles inferiores del gobierno y administración de la ciudad. La remodelación gubernamental ha llevado a la creación de una nueva Comisión Delegada para asuntos económicos.

En las elecciones generales, de nuevo el escaño que corresponde a la circunscripción de Ceuta fue obtenido holgadamente por el candidato del Partido Popular (66% de los votos obtenidos. El nivel de abstención fue no obstante más elevado que en los comicios del 2008, con una participación sólo del 55% del censo electoral. Resultado muy semejantes se produjeron en la elección de los dos senadores, obteniendo el Partido Popular ambos escaños por márgenes muy superiores al resto de los partidos.

**Convenios entre la Administración General del Estado y la Ciudad de Melilla**  
- 1 de enero- 26 de diciembre - (2011) -

<b>Objeto del convenio</b>	<b>Autoriz.</b>	<b>Suscrit.</b>
<b>Ministerio de Cultura</b>		
Financiación de la adquisición de fondos bibliográficos para bibliotecas públicas (2011)	14/03/2011	31/08/2011
Catálogo colectivo del patrimonio bibliográfico (2011)	07/04/2011	
Mejorar comunicación e intercambio cultural con resto de España (situación extrapeninsular) (2011)	07/04/2011	11/10/2011
Reproducción de documentos custodiados en Archivo General de Simancas	07/07/2011	08/07/2011
<b>Ministerio de Educación</b>		
Programas de compensación educativa para desfavorecidos (2011)	25/10/2011	
Implantación de escuelas infantiles de primer ciclo (2011)	02/11/2011	
<b>Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad</b>		
Igualdad de oportunidades de jóvenes mediante programas de emancipación (2011)	07/07/2011	12/07/2011
Programas y actuaciones dirigidos específicamente a <b>Mujeres</b> (2011)	28/09/2011	
Programas financiados con <b>Bienes Decomisados por Tráfico Drogas</b> (2011)	07/11/2011	
<b>Ministerio de Trabajo e Inmigración</b>		
Atención a menores extranjeros no acompañados (2011)	04/04/2011	29/04/2011
Actuaciones de Acogida y Refuerzo Educativo de Personas Inmigrantes (2011)	18/05/2011	19/05/2011

**Convenios entre la Administración General del Estado y la Ciudad de Ceuta**  
**- 1 de enero- 26 de diciembre - (2011) -**

<b>OBJETO del CONVENIO</b>	<b>AUTORIZ.</b>	<b>SUSCRIT.</b>
<b>Ministerio de Cultura</b>		
Financiación de la adquisición de fondos bibliográficos para bibliotecas públicas (2011)	14/03/2011	31/08/2011
Catálogo colectivo del patrimonio bibliográfico (2011)	07/04/2011	31/08/2011
Mejorar comunicación e intercambio cultural con resto de España (situación extrapeninsular) (2011)	07/04/2011	04/10/2011
<b>Ministerio de Educación</b>		
Creación de la escuela infantil “Juan Carlos I” (reconversión de antigua guardería)	14/03/2011	
Financiación de libros y material escolar en niveles obligatorios de la enseñanza curso 2011-2012	18/03/2011	
Implantación de escuelas infantiles de primer ciclo (2011)	02/11/2011	
Programas de compensación educativa para desfavorecidos (2011)	07/11/2011	
Creación de Escuela Infantil “La Pecera”	07/12/2011	
<b>Ministerio de Fomento</b>		
Intervención en cubierta murallas reales Puerta Califal en Ceuta (fase I)	01/09/2011	
<b>Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino</b>		
Conservación y restauración de la diversidad biológica en espacios Red Natura 2000 2º acuerdo (2011)	14/03/2011	24/05/2011
<b>Ministerio de Política Territorial y Administración Pública</b>		
Implantación de Ventanilla Única Empresarial en Ceuta (2011)	10/10/2011	
Plan Especial de Empleo 2011-2012	12/12/2011	
<b>Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad</b>		
Igualdad de oportunidades de jóvenes mediante programas de emancipación (2011)	14/06/2011	05/08/2011
Programa “Bolsa Vivienda Joven en Alquiler” (2011)	10/08/2011	12/09/2011
Programas y actuaciones dirigidos específicamente a Mujeres (2011)	28/09/2011	
Programas financiados con Bienes Decomisados por Tráfico Drogas (2011)	07/11/2011	
Gestión de los programas de ayuda a domicilio a personas en situación dependencia (2012)	14/11/2011	

OBJETO del CONVENIO	AUTORIZ.	SUSCRIT.
<b>Ministerio de Trabajo e Inmigración</b>		
Atención a menores extranjeros no acompañados (2011)	14/03/2011	29/04/2011
Actuaciones de Acogida y Refuerzo Educativo de Personas Inmigrantes (2011)	18/05/2011	19/05/2011

### Ciudad Autónoma de Ceuta

Decreto de la Presidencia de fecha 27 de junio de 2011, por el cual se modifica la Estructura de la Administración de la Ciudad Autónoma de Ceuta, publicada en el B.O.C.CE. Extraordinario nº 12 de 17 de junio de 2011 y con número de orden 12. Boletín oficial de la ciudad de Ceuta, núm. 5065, 1 de julio de 2011.

Plan General de Control de acciones y subvenciones cofinanciadas con Fondos Estructurales para el ejercicio 2011, gestionadas por la Sociedad de Fomento PROCESA. Boletín oficial de la ciudad de Ceuta, núm. 15 de febrero de 2011.

Aprobación definitiva de la Ordenanza General de Juventud de la Ciudad Autónoma de Ceuta y texto íntegro. Boletín oficial de la ciudad de Ceuta, núm. 5107, 25 de noviembre de 2011.

Decreto de la Presidencia de fecha 14 de julio de 2011, por el que se añaden facultades a la Vicepresidenta Primera de la Mesa de la Asamblea. Boletín oficial de la ciudad de Ceuta, núm. 5070, 19 de julio de 2011.

Aprobación del Plan Especial de Incendios Forestales (INFOCE), del Plan Especial de Inundaciones (INUNCE) y del Plan Exterior de Emergencias de ATLAS S.A. (PEXAT). Boletín oficial de la ciudad de Ceuta, núm. 5064, 28 de junio de 2011.

Ordenanza del buen uso de los espacios públicos, de 18 de julio de 2011, de la Ciudad Autónoma de Ceuta Boletín oficial de la ciudad de Ceuta, núm. 5028, 16 de agosto de 2011.

Decreto de fecha 13 de diciembre de 2011. Modifica al de 17 de junio de 2011 suprimiendo y añadiendo competencias a Consejerías y Viceconsejerías. Boletín oficial de la ciudad de Ceuta, núm. 5114, 20 de diciembre de 2011.

### Ciudad Autónoma de Melilla

#### *Educación*

Acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 30 de septiembre de 2011, relativo a la aprobación de la Carta de Servicios de Becas Universitarias de la Ciudad Autónoma de Melilla. Boletín Oficial de Melilla núm. 4864, 28 de octubre de 2011.

Acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 28 de octubre de 2011, relativo a



la aprobación de la Carta de Servicios de Escuelas Infantiles. Boletín Oficial de Melilla núm. 4872, 25 de noviembre de 2011.

Acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 30 de septiembre de 2011, relativo a la aprobación de la Carta de Servicios de Becas Universitarias de la Ciudad Autónoma de Melilla. Boletín Oficial de Melilla núm. 4864, 28 de Octubre de 2011.

Orden n.º 544 de fecha 23 de junio de 2011, relativa a concesión provisional de las ayudas económicas al grupo residuales, para el pago de matrícula de estudios universitarios y de acceso a la Universidad para mayores de veinticinco años y cuarenta y cinco años del curso 2010-2011. Boletín Oficial de Melilla núm. 4829, 28 de junio de 2011.

Convenio de colaboración entre la Consejería de Educación y Colectivos Sociales de la Ciudad Autónoma de Melilla y la Universidad de Granada, para la promoción de proyectos de investigación e innovación educativa de la Facultad de Educación y Humanidades del Campus de Melilla. Boletín Oficial de Melilla núm. 4819, 24 de mayo de 2011.

Convenio de colaboración entre la Consejería de Educación y Colectivos Sociales de la Ciudad Autónoma de Melilla y la Universidad de Granada, para la promoción de proyectos de investigación e innovación educativa de la Facultad de Ciencias Sociales del Campus de Melilla. Boletín Oficial de Melilla núm. 4819, 24 de mayo de 2011.

### *Administración y función pública*

Decreto de Presidencia n.º 530 de fecha 3 de noviembre de 2011, relativo a modificación del reglamento de organización administrativa de la Ciudad Autónoma de Melilla. Boletín Oficial de Melilla núm. 4868, 11 de noviembre de 2011.

Acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 28 de octubre de 2011, relativo a aprobación de creación de ficheros de carácter personal de titularidad pública. Boletín Oficial de Melilla núm. 4868, 11 de noviembre de 2011.

Decreto n.º 18 de 18 de noviembre de 2011, relativo a estructuración de los servicios administrativos y órganos Staff de la Presidencia. Boletín Oficial de Melilla núm. 4872, 25 de noviembre de 2011.

Acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 28 de octubre de 2011, relativo a la aprobación de la Carta de Servicios de acceso al Empleo Público. Boletín Oficial de Melilla núm. 4872, 25 de noviembre de 2011.

Decreto n.º 0060 de 7 de febrero de 2011, relativo a aprobación definitiva de modificación del reglamento de Policía Local de la Ciudad de Melilla. Boletín Oficial de Melilla núm. 4793, 22 de febrero de 2011.

Acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 30 de septiembre de 2011, relativo a la aprobación de la Carta de Servicios de Formación de los Empleados Públicos. Boletín Oficial de Melilla núm. 4864, 28 de octubre de 2011.

Acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 12 de septiembre de 2011, relativo a aprobación inicial de la modificación del artículo 2.º apartado B) del Reglamento de Organización Administrativa de la Consejería de Administraciones Públicas de la Ciudad Autónoma de Melilla. Boletín Oficial de Melilla núm. 4854, 23 de septiembre de 2011.

### *Cultura*

Convenio de colaboración entre el Ministerio de Cultura y la Ciudad de Melilla en relación con los efectos de la situación extrapeninsular de Melilla sobre la comunicación cultural entre dicha ciudad y el resto del estado español durante 2011. Boletín Oficial del Estado, núm. 271, 10 de noviembre de 2011.

Acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 28 de octubre de 2011, relativo a la aprobación de la Carta de Servicios de Mercados. Boletín Oficial de Melilla núm. 4872, 25 de noviembre de 2011.

### *Bienestar Social y Sanidad*

Decreto nº 7988 de 19 de diciembre de 2011, relativo a aprobación del decreto que regula la llevanza de libro registro de médicos tanatólogos. Boletín Oficial de Melilla núm. 7988, 19 de diciembre de 2011.

Acuerdo del Consejo de Gobierno de 30 de septiembre de 2011, relativo a la aprobación de la Carta de Servicios del Centro de Atención y Servicios Administrativos Domiciliarios. Boletín Oficial de Melilla núm. 4864, 28 de octubre de 2011.

Orden nº 3896 de 21 de junio de 2011, relativa a criterios para la determinación de las compensaciones económicas a percibir por acogimientos remunerados de menores bajo alguna medida de protección. Boletín Oficial de Melilla núm. 4830, 1 de julio de 2011.

Orden nº 233 de 2 de mayo de 2011, relativa a convocatoria pública de ayudas para el año 2011, destinadas a financiar el fomento de empleo de jóvenes, mujeres y desempleados en microempresas, en el marco del programa operativo FSE para Melilla 2007-2013. Boletín Oficial de Melilla núm. 4816, 13 de mayo de 2011.

Orden nº 235 de 2 de mayo de 2011, relativa a convocatoria pública de ayudas para el año 2011, destinadas a potenciar mediante subvenciones financieras, la implantación y certificación de sistemas de calidad, en el marco del programa operativo FEDER para Melilla 2007-2013. Boletín Oficial de Melilla núm. 4816, 13 de mayo de 2011.

Orden nº 231 de 2 de mayo de 2011, relativa a convocatoria pública de ayudas para el año 2011, destinadas a financiar la realización de acciones dirigidas a favorecer la promoción de las nuevas mujeres empresarias a través de un mecanismo de subvención que permita superar los momentos iniciales de la actividad

empresarial, en el marco del programa operativo FSE para Melilla 2007-2013. Boletín Oficial de Melilla núm. 4816, 13 de mayo de 2011.

Orden nº 232 de 2 de mayo de 2011, relativa a convocatoria pública de ayudas para el año 2011, destinadas a financiar el fomento del auto-empleo y la contratación de personas desempleadas en empresas encuadradas como iniciativas locales de empleo, en el marco del programa operativo FSE para Melilla 2007-2013. Boletín Oficial de Melilla núm. 4816, 13 de mayo de 2011.

Orden nº 234 de 2 de mayo de 2011, relativa a convocatoria pública de ayudas para el año 2011, destinadas a financiar la creación, ampliación o modernización de microempresas ubicadas en la Ciudad Autónoma de Melilla en el marco del programa operativo para Melilla 2007- 2013. Boletín Oficial de Melilla núm. 4816, 13 de mayo de 2011.

Decreto nº 346 de 11 de febrero de 2011, relativo a promulgación del reglamento del registro público de demandantes de viviendas protegidas de la Ciudad Autónoma de Melilla. Boletín Oficial de Melilla núm. 4795, 1 de marzo de 2011.

Decreto nº 0059 de 7 de febrero de 2011, relativo a aprobación definitiva de modificación del reglamento del SEIPS de la Ciudad de Melilla. Boletín Oficial de Melilla núm. 4793, 22 de febrero de 2011.

Orden nº 229 de 2 de mayo de 2011, relativa a convocatoria pública de ayudas para el año 2011, destinadas a financiar la creación o ampliación de pequeñas y medianas empresas que generen empleo estable en el marco del programa operativo para Melilla 2007-2013. Boletín Oficial de Melilla núm. 4816, 13 de mayo de 2011.

### *Religiones y multiculturalidad*

Convenio de colaboración entre la Ciudad Autónoma de Melilla y la Asociación Musulmana de Melilla para la observancia de las reglas tradicionales islámicas y otras actividades. Boletín Oficial de Melilla núm. 4849, 6 de septiembre de 2011.

Prórroga del convenio de colaboración suscrito 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 estímulo de los valores de comprensión, respeto y aprecio de la pluriculturalidad de la población melillense. Boletín Oficial de Melilla núm. 4848, 2 de septiembre de 2011.

### *Economía, Hacienda y Presupuestos*

Acuerdo del Consejo de Gobierno de 18 de marzo de 2011, relativo a la aprobación del reglamento que modifica el catálogo de juegos de la Ciudad Autónoma de Melilla e introduce la modalidad “Bingo con Prima”. Boletín Oficial de Melilla núm. 4801, 22 de marzo de 2011.

Orden nº 769 de 14 de marzo de 2011, relativa a criterios que informan el plan de inspección tributaria de la Ciudad Autónoma de Melilla para el año 2011. Boletín Oficial de Melilla núm. 4800, 18 de marzo de 2011.

Orden nº 230 de 2 de mayo de 2011, relativa a convocatoria pública de ayudas para el año 2011, destinadas a fomentar la creación o ampliación de empresas cuyo proyecto pueda considerarse de especial interés para la Ciudad Autónoma de Melilla en el marco del programa operativo FEDER para Melilla 2007-2013. Boletín Oficial de Melilla núm. 4816, 13 de mayo de 2011.

**TERCERA PARTE**

**Principales rasgos de la evolución de los Estados  
compuestos en el Derecho Comparado Europeo  
durante 2011**



# EL FEDERALISMO EN ALEMANIA EN EL AÑO 2011<sup>1</sup>

Gerhard Robbers

## Los principales temas de debate en relación al sistema federal

### *La reestructuración territorial y la capacidad financiera*

El debate sobre una reforma territorial de la República federal, en particular sobre la posible fusión de algunos *Länder*, ha continuado a lo largo del año 2011.

La capacidad económica y el margen de maniobra política de los *Länder* en la democracia federal fueron el tema central de la conferencia organizada por la Academia de Investigación Urbana y Planificación Territorial (ARL), que llevaba por nombre “La reorganización del territorio federal o la cooperación de los *Länder*”, celebrado en Berlín el 29 de septiembre de 2011<sup>2</sup>, y que como tal debate refleja perfectamente el estado de la discusión sobre el federalismo en Alemania.

En el contexto actual de crisis del Euro, investigadores políticos y jurídicos han abierto un debate con los responsables de las Administraciones y de los Parlamentos de los *Länder* sobre la posibilidad y oportunidad de diversas soluciones propuestas a los problemas actuales. En este sentido, los constitucionalistas se decantaron mayoritariamente por una reestructuración en virtud del art. 29 de la Ley Fundamental. En cambio, los representantes de las administraciones de los *Länder* apostaron por la cooperación, argumentando que la existencia de regiones fuertes es de vital importancia para la integración europea. De este modo, los territorios independientes y económicamente productivos tendrían más peso en la “Europa de las Regiones”. Según ellos, este criterio no solo es aplicable a los Estados Miembros de la Unión Europea, sino también y especialmente a los *Länder* alemanes. El espectacular aumento de la deuda pública como consecuencia de la crisis económica y financiera requeriría medidas drásticas en este sentido.

Los programas nacionales e internacionales de ayuda se reducirían a expensas de los (nuevos) *Länder* y a partir de 2020 se aplicaría sin excepción a todos los *Länder* el límite constitucional al endeudamiento público. En este sentido, la situación actual es de agravación de la situación financiera y crecimiento de la brecha entre *Länder* pobres y los ricos. El sistema de compensación financiera entre los *Länder* y la Federación (*Länderfinanzausgleich*) y las asignaciones complementarias de la Federación a los *Länder* (*Bundesergänzungszuweisungen*) liman en gran medida estas diferencias pero, al mismo tiempo, implican un

1. Traducción a cargo de Ananda Plate, colaboradora del Instituto de Derecho Público.

2. Véase Michaela v. Bullion, <http://www.arl-net.de/laenderneugliederung>.

mayor control y menos transparencia. En estos momentos, no existen instrumentos que permitan mantener la viabilidad de los *Länder* más débiles a largo plazo.

Desde los años 70, la dependencia de estas medidas compensatorias por parte de los *Länder* económicamente débiles se ha triplicado. Por ello, la productividad económica de los *Länder*, medida en función del PIB por habitante, se sitúa entre el 162% de Hamburgo y el 71% de Mecklemburgo-Pomerania Occidental. Si se realiza el mismo análisis pero introduciendo el criterio de rendimiento, es decir, acudiendo al volumen de impuestos recaudados *per cápita*, el liderazgo de los *Länder* económicamente fuertes sería todavía más claro y los nuevos *Länder* se colocarían muy por detrás.

Las últimas cifras disponibles en cuanto al *Länderfinanzausgleich* en Alemania en el 2010, pueden verse en el siguiente cuadro<sup>3</sup>:

Mecanismo de compensación (*Länderfinanzausgleich*) y asignaciones complementarias de la Federación a los *Länder* (*Bundesergänzungszuweisungen*) 2010

Länder	PIB por habitante*	Impuestos * recaudados por habitante <sup>3</sup>	Recaudación de impuestos por habitante <sup>4</sup> según el...	
			Länderfinanz-ausgleich*	Mecanismo de compensación y las asignaciones complementarias*
Baden-Württemberg	110	117,2	103,8	103,8
Baviera	116	129,3	105,5	105,5
Hesse	121	127,4	105,6	105,6
Renania del Norte Westfalia	100	100,5	99,2	99,4
Baja Sajonia	88	85,7	98,8	99,3
Renania- Palatinado	88	97,4	97,9	99,1
Sarre	96	79,6	97,4	99,0
Schleswig-Holstein	87	93,4	98,7	99,3
Brandenburgo	73	61,8	96,3	98,8
Mecklenburgo-Pomerania Occidental	71	49,0	95,2	98,5
Sajonia	75	50,3	95,6	98,6
Sajonia-Anhalt	73	48,3	95,6	98,6
Turingia	73	48,7	95,6	98,6

3. Fuente: Reinhard Timm, <http://www.arl-net.de/laenderneugliederung>.

4. Participación del *Land* en impuestos de los impuestos conjuntos, sin contar el IVA pero incluyendo los impuestos de los *Länder*.

5. Fuente: Ministerio Federal de Finanzas.



Länder	PIB por habitante*	Impuestos * recaudados por habitante <sup>3</sup>	Recaudación de impuestos por habitante <sup>4</sup> según el...	
			Länderfinanz-ausgleich*	Mecanismo de compensación y las asignaciones complementarias*
Berlín	90	88,2	90,5	97,5
Bremen	138 (123)	95,1	91,9	97,8
Hamburgo	162 (142)	157,5	101,0	101,0
Länder en total	100	100,0	100,0	100,0

\*En relación a la media federal (100%)

Fuente: Ponencia del Dr. Reinhard Timmer, 20.09.2011

El aumento de las asignaciones federales afectaría, según este punto de vista, a los propios esfuerzos político-económicos, al comportamiento de las inversiones y a la eficiencia de la administración fiscal y, de este modo, también a la autonomía de los *Länder*. Debido a las mutuas interdependencias propias de un estado federal, la cooperación interfronteriza de los *Länder* es, en principio, útil y necesaria para compensar las ineficiencias y la existencia de barreras fronterizas inadecuadas. Desde este punto de vista, una cooperación de este tipo sería suficiente para mantener dicha autonomía. Sin embargo, esto no sería cierto si la cooperación acabara produciéndose sobre todo a nivel ejecutivo del gobierno, seguido de un riesgo cada vez mayor de que los parlamentos regionales acaben limitados a aprobar las decisiones sin más, en lugar de discutir y decidir. Esto sería incompatible con la democracia parlamentaria y el principio de subsidiariedad. Desde este punto de vista, el sistema federal sólo puede llevar a cabo funciones como la limitación de poder y democratización, la diversidad política y cultural, así como una administración eficiente y próxima al ciudadano, si se sostiene sobre *Länder* eficientes, cuyos territorios se encuentran debidamente delimitados. Es más, debería establecerse una relación más equilibrada entre los *Länder* y la Federación, sin tanta interdependencia. La reorganización del territorio federal en el sentido de “menos es más” ofrecería este tipo de oportunidad.

Por su parte, los representantes de los *Länder* no creen que tal reagrupación responda a una necesidad urgente. Uno de los argumentos es que el mayor tamaño de los *Länder* no es en sí mismo un factor de éxito. Por otro lado, en tiempos de creciente globalización e integración europea, la mayor seguridad que necesitan las personas pueden brindarlas los municipios, regiones y *Länder* que les resulten más familiares. Como ejemplo de cooperación exitosa entre los *Länder* podría mencionarse la colaboración entre Schleswig-Holstein y Hamburgo, que se basa en intereses comunes y persigue unos objetivos políticos claros. No obstante, en estos momentos no existen mayorías suficientes en los *Länder* para formar un “estado del norte”. Uno de los temores que impiden alcanzar tales mayorías es que las fusiones se traduzcan en, por un lado la pérdida de votos en el *Bundesrat*, y por otro, la disminución de los recursos obtenidos a través del mecanismo de compensación (*Länderfinanzausgleich*).

Hay otras posturas que sostienen la necesidad de reorganizar los *Länder* (con la meta de reducir considerablemente su número, pero equiparándolos en tamaño y eficiencia) como condición para poder abordar la reforma de la constitución financiera y desatascar la ineludible reforma del federalismo. La estructura federal solo tendría sentido si los *Länder* estuvieran en condiciones de aprovechar sus márgenes de maniobra y realizar políticas independientes.<sup>6</sup> En este sentido, el primer paso en esta dirección sería la modificación del artículo 29 de la Ley Fundamental. En virtud de la Ley Fundamental, la joven República Federal debía tener a su disposición un instrumento para poder modificar las fronteras de los *Länder*, establecidas en 1945 por las fuerzas de ocupación, y así crear territorios autosuficientes y económicamente fuertes. Esto, no obstante, solo se consiguió una vez en la historia de la República Federal, concretamente en 1952 con la fusión de **Wurttemberg-Baden, Baden (Sur) y Wurttemberg Hohenzollern**, dando lugar al *Land* Baden-Wurttemberg.

En los años setenta, mientras se reformaba la Constitución para adaptarla a las necesidades de aquel momento, el mandato constitucional de reorganización se transformó en una disposición discrecional. En este sentido, en su actual redacción, el art. 29.1 establece que: *“El territorio federal puede ser reorganizado para garantizar que los Länder, por su tamaño y su capacidad económica, estén en condiciones de cumplir eficazmente las tareas que les incumben. A tal efecto deben tenerse en cuenta las afinidades regionales, los contextos históricos y culturales, la conveniencia económica, así como las exigencias de la ordenación territorial y planificación regional.”*

Esta disposición a menudo se percibe como poco práctica e incluso como un obstáculo. Por lo tanto, una reconversión del art. 29 Ley Fundamental sería, desde el punto de vista jurídico, un requisito imprescindible para que pudiese llevarse a cabo la reorganización territorial.

Desde un punto de vista económico, la contención del endeudamiento y la reforma del *Länderfinanzausgleich* son argumentos suficientes para justificar la fusión de los *Länder*<sup>7</sup>. Además, el gran esfuerzo de coordinación entre la Federación y los 16 *Länder* y los considerables gastos de coordinación entre los *Länder* que ello genera, también abogan a favor de la fusión. Sin embargo, todavía no se han aportado pruebas de una mayor eficiencia administrativa en los *Länder* más grandes. Asimismo, una investigación comparativa de otros Estados federados (EEUU, Suiza) revela que no hay indicios relevantes que apunten a que existirían tales beneficios en el caso de una fusión de los *Länder*. Aunque en Suiza se haya discutido intensamente y durante mucho tiempo sobre ello, finalmente se decidió apostar por una intensificada cooperación inter-cantonal. Sin embargo, la intensificación de la cooperación entre los territorios también promueve la existencia de “gremios en la Administración”. Así, existía el riesgo de que las “formas de cooperación se consolidaran porque los participantes se beneficiaban de ello y la interdependencia horizontal condujera a la trampa de la interdependencia política”.

6. Hans-Jürgen Papier, <http://www.arl-net.de/laenderneugliederung>.

7. Arthur Benz, <http://www.arl-net.de/laenderneugliederung>.

Aunque exista el deseo de los ciudadanos de gozar de una identidad regional y organización territorial propias y definidas, ésta no se basaría tanto en un patrimonio histórico-cultural común como en razones económicas. Esta postura defiende que la “unión regional” es un concepto anticuado en una sociedad moderna y pluralista. La organización territorial de un estado federal representa la base del orden democrático y cambiarla significaría enfrentarse a personas con diferentes condiciones políticas, prestaciones públicas y distribución de recursos, así como el establecimiento de un nuevo orden jurídico. Los políticos que quieran establecer esta reorganización necesitarían estrategias y conceptos a largo plazo y capacidad de aguante.

### *El debate sobre la seguridad de la estructura federal*

El sistema federal ha sido también objeto de críticas durante 2011 por una serie de acontecimientos recientes así como por su estructura misma. En esta ocasión, la causa de tales críticas fue la serie de asesinatos cometidos por un grupo de neonazis a lo largo de muchos años.

En una serie de asesinatos sin precedentes, entre el año 2000 y 2006, nueve pequeños empresarios de origen inmigrante fueron ejecutados en diferentes ciudades de Alemania<sup>8</sup>. Entre las víctimas había ocho pequeños empresarios de origen turco y uno de origen griego. El primer asesinato se produjo el 9 de septiembre de 2000 y el último el 6 de abril de 2006. En un primer momento, la policía no sospechó que hubiese un trasfondo político. Este vínculo no se hizo obvio hasta que, tras el suicidio en noviembre del 2011 de dos de los presuntos coautores, vinculados a la escena neonazi, se hallaran las armas de dichos crímenes en sus residencias. Desde entonces han sido detenidos varios partidarios de un grupo que se hace llamar Resistencia Nacionalsocialista (NSU).

Se ha dicho que es el federalismo quien hizo posible que la célula terrorista pudiese pasar desapercibida durante tanto tiempo. De hecho, antes de este suceso, la opinión general era que en Alemania no existía este tipo de violencia de derechas. En cualquier caso, parece que las fuerzas de seguridad desconocían completamente su existencia<sup>9</sup>. Se culpó a la estructura federal y sobre todo a los *Servicios de Protección de la Ley Fundamental*, los servicios secretos encargados de proteger la Constitución y cuya tarea fundamental es observar y reconocer las tendencias que a nivel nacional puedan poner en peligro el orden constitucional, y como tales son un elemento clave de la estructura de seguridad interior. Para ello están dotadas para la actividad de inteligencia aunque no están vinculadas a la policía, que no tiene este tipo de capacidades. Por contra, las autoridades encargadas de proteger la constitución no tienen facultades policiales, puesto que no pueden arrestar a personas, registrar domicilios, ni incautar objetos. La autoridad encargada de proteger la constitución solo pue-

---

8. [http://www.spiegel.de/thema/doener\\_morde/](http://www.spiegel.de/thema/doener_morde/).

9. Thomas Darnstädt, Jagd auf Neonazis. Föderalismus ist Panne, en: Der Spiegel, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,799529,00.html>; vgl. auch <http://www.fr-online.de/meinung/kommentar-das-foederale-desaster,1472602,11208480.html>.

de actuar en el territorio nacional, por lo que las operaciones secretas llevadas a cabo en el extranjero son competencia del Servicio Federal de Inteligencia. Además, también existe el Servicio de Contrainteligencia Militar que se encarga de prevenir el espionaje y sabotaje contra las fuerzas militares. Ambos servicios de inteligencia son exclusivamente federales. Por otro lado, cada uno de los 16 *Länder* posee su propia autoridad de protección constitucional (*Verfassungsschutzbehörde*). Además de esto, la Federación también tiene una autoridad de protección constitucional, lo cual significa que hay 17 de estas autoridades operando de manera independiente y que, a pesar de estar legalmente obligadas a cooperar entre ellas e intercambiar informaciones, el déficit de coordinación en la práctica es notable.

En relación a los asesinatos que se atribuyen a la NSU, en el debate público a menudo se ha culpado de los fallos cometidos a esa fragmentación federal de los servicios de inteligencia.

Según esta opinión, hay una presunción imposible de erradicar, a la que los *Länder* deben su existencia a día de hoy y que se basa en la creencia de que el federalismo trae libertad. En vez de que haya un gran hermano arrollador, que sean muchos hermanos pequeños que se enfrentan a los ciudadanos. 16 pequeños estados alemanes serían los que, por esa razón, defienden hasta el día de hoy sus competencias contra cualquier intento de acceso por parte de la Federación. En el caos competencial entre los servicios de inteligencia de los *Länder* y la policía se pasó por alto durante años la existencia del grupo asesino de extrema derecha. Como remedio se propuso que al menos se fusionaran las administraciones de protección constitucional de los *Länder* más pequeños. Otra propuesta todavía más intrusiva exigía que las tareas de protección constitucional fuesen competencia exclusiva de la Federación. Según esta postura, el federalismo se basa en una presunción que no aportará a Alemania una nueva libertad de lo que no goza ya de por sí. En esta misma línea, afirmar que la distribución de poderes entre *Länder* y Federación podría proteger a los alemanes de un nuevo estado policial, siguiendo el modelo de la dictadura de Hitler, es una idea de los aliados, que tras la guerra ordenaron a la población vencida de occidente la construcción de un estado liberal.

Sin embargo, las condiciones bajo las cuales nació el federalismo alemán ya no existen. La relación entre el ciudadano y el estado se ha transformado considerablemente -y el estado también. Esta postura reconoce que ni siquiera hoy en día debería confiarse plenamente en el Estado. Sin embargo, a lo largo de las décadas se han limado y estabilizado los mecanismos de control al poder estatal, que son modos diferentes a la simple destrucción de ese poder. Se trata de la democracia, el estado de derecho, los tribunales, el bastión del tribunal constitucional de Karlsruhe; todos ellos han demostrado su fiabilidad.

Quien intente paralizar hoy en día la eficacia del estado democrático y de derecho mediante una fragmentación del poder, no haría ningún favor a los ciudadanos, puesto que, sin duda alguna, lo malo ya no viene de arriba. La libertad de los alemanes también se encuentra amenazada por la delincuencia, la pobreza, la contaminación atmosférica y también por los nuevos nazis. El gran hermano ya no es una figura aterrorizadora sino que estaría convirtiéndose en

una figura más bien protectora. Tanto es así que el ministerio del interior ya no topa con resistencia cuando anuncia que “la policía protege la libertad del ciudadano”. Por ello, la protección constitucional debería concentrarse también en manos de la Federación.

No obstante, hay que señalar que, en esencia, el debate sobre el federalismo es igual de antiguo que la República Federal de Alemania. Hasta ahora los críticos del federalismo no han logrado convencer y no parece que, de momento, esto vaya a cambiar.

### La competencia legislativa federal

La legislación de desviación<sup>10</sup> (*Abweichungsgesetzgebung*), recogida en el art. 72.2, inciso 2 de la Ley Fundamental resulta particularmente sugestiva. En virtud de esta disposición, aunque la Federación no pueda legislar en el marco de las competencias concurrentes, los *Länder* sí que pueden promulgar normativa de desviación.

El círculo de materias para este tipo de legislación es muy limitado. Además, parece que apenas es utilizada por los *Länder*. Es difícil dar información más detallada sobre su alcance porque solo hay obligación de documentar la normativa en los boletines oficiales. Los *Länder* todavía no han hecho uso de la documentación jurídica informal prometida<sup>11</sup>. Debido a la complejidad de la situación jurídica, debería crearse una base de datos a nivel federal y de los *Länder* que documente la situación normativa. Esto no ha sucedido hasta ahora. No obstante, una visión general de la actividad legislativa de los *Länder* muestra que, a grandes rasgos, en el año 2011 los *Länder* se han mantenido inactivos en el campo de la legislación de desviación.

### Los mecanismos de la cooperación federal

A primera vista, el año 2011 a penas ha traído instrumentos nuevos de cooperación federal. Los muchos, casi inmanejables comités federales, conferencias y grupos de trabajo siguen haciendo su labor. Además, la deficiente transparencia sigue siendo objeto de frecuente crítica.

### Las principales decisiones judiciales relativas a la estructura federal

Una de las decisiones más notables del Tribunal Constitucional en relación con la estructura federal, guarda relación con el freno o límite al endeudamien-

---

10. N.T.: se ha optado por esta traducción del término en coherencia con traducciones anteriores en este mismo Informe. También se suele traducir como “legislación discrepante” o “legislación divergente”.

11. Véase [http://www.jura.uni-muenchen.de/personen/huber\\_peter/publikationen/foederalismus.pdf](http://www.jura.uni-muenchen.de/personen/huber_peter/publikationen/foederalismus.pdf).

to de los *Länder*, introducida en la Ley Fundamental a través de la segunda reforma del federalismo. Ésta contiene declaraciones sobre la relación procesal-constitucional entre la Federación y los *Länder*.

El Parlamento del *Land* Schleswig Holstein y su presidente veían una vulneración de la autonomía constitucional del *Land* en la nueva redacción del art. 109.3 (frases 1 y 5) de la Ley Fundamental. El Tribunal Constitucional, sin embargo, rechazó la solicitud por cuestiones procesales. Entre otras razones, puede acudir al Tribunal Constitucional, en virtud del art. 93.1 n° 3 de la Ley Fundamental, cuando hay discrepancias entre la Federación y los *Länder* sobre los mutuos derechos y obligaciones constitucionales (recurso por conflicto de competencia o *Bund-Länder-Streit*). Según el art. 68 de la Ley sobre el Tribunal Constitucional Federal, solo el Gobierno federal y el Gobierno del *Land* están legitimados para presentar este tipo de recurso.

El Parlamento del *Land* Schleswig-Holstein y su Presidente plantearon un conflicto de competencias para Schleswig-Holstein oponiéndose al llamado “límite al endeudamiento” en la Ley Fundamental (modificado art. 109.3 incisos 1 y 5 de la Ley Fundamental). Este límite contiene principalmente la prohibición general a la Federación y los *Länder* de equilibrar sus presupuestos a través de préstamos y deberá ser obedecida a partir del año 2020.

El Parlamento y su presidente consideraban estar legitimados para plantear este conflicto en nombre del *Land* a pesar de que el art. 68 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal limitase esta legitimación al Gobierno del *Land*. Según ellos, en el proceso de elaboración del art. 93.1 n° 3 de la Ley Fundamental así como del art. 68 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal se habría pasado por alto la posibilidad de un conflicto entre el parlamento federal y los parlamentos de los *Länder* sobre sus competencias legislativas, como es el caso aquí. Esta laguna debería cerrarse a través de la jurisprudencia constitucional para que, independientemente de la voluntad procesal de sus respectivos gobiernos, los parlamentos de los *Länder* estuviesen legitimados como representantes de su *Land* en este tipo de “disputas legislativas”. La sala segunda del Tribunal Constitucional Federal inadmitió el recurso por falta de legitimación del parlamento del *Land* y su presidente para presentarla. El Tribunal argumentó que la restricción del art. 68 de la Ley del Tribunal Constitucional Federal, que solo legitima a los gobiernos de los *Länder* a iniciar el proceso cuando hay una disputa Federación-*Länder*, no plantea dudas de constitucionalidad. Esta restricción sirve para evitar disputas entre órganos de distintos niveles y actos procesales contradictorios y no es defectuosa en el caso de disputas por competencias legislativas.

Los parlamentos regionales tienen la posibilidad de acudir ante el Tribunal Constitucional de los *Länder* a través de la acción orgánica (*Organklage*) para exigir al gobierno del *Land* el cumplimiento de su obligación a interponer el conflicto de competencias. Además, también podrían haber atacado la ley federal mediante el planteamiento de un recurso de inconstitucionalidad (*abstrakte Normenkontrolle*).

## La Unión Europea y la estructura federal

La cooperación de la federación y los *Länder* en relación con la Unión Europea se basa esencialmente en el art. 23 de la Ley Fundamental, que establece los principios de información y cooperación. En el año 2011 no ha habido progresos o problemas sustanciales en este sentido.

El Tribunal Constitucional dictó algunas sentencias de gran importancia, en vista a la actividad del *Bundestag* alemán y sus competencias presupuestarias en relación a la crisis de la deuda europea. No obstante, en este ámbito los *Länder* solo se han visto afectados de manera indirecta.

## Los avances más importantes en el sistema financiero federal

Los límites al endeudamiento y la obligación de tener un presupuesto equilibrado tuvieron un gran protagonismo en el desarrollo financiero de Alemania y la relación entre la Federación y los *Länder* en general.

El impulso de la reforma constitucional iniciado en 2010 a nivel de los *Länder* continuó a lo largo de 2011. En primer lugar, algunos *Länder* comenzaron a incluir los límites al endeudamiento en sus constituciones. Esto sobrepasa las exigencias del tribunal constitucional, no obstante, simboliza la voluntad de estos *Länder* para manifestar su autonomía presupuestaria y constitucional frente a la Federación y por ello, no hay duda de que tiene una importante función simbólica. Los límites al endeudamiento ya existían; no obstante, se encontraban regulados de manera general en la normativa presupuestaria de los *Länder*. Éste es el caso de Baden-Württemberg, donde el presupuesto general tenía un límite al endeudamiento antes de la reforma constitucional. En estos momentos se está negociando una proposición de ley del grupo parlamentario de la CDU que propone introducir un límite al endeudamiento en la constitución del *Land*<sup>12</sup>.

El art. 18 LHO (Ley presupuestaria del *Land*) de Baden-Württemberg en estos momentos determina que, como regla general, el presupuesto debe equilibrarse sin recibir ingresos procedentes de préstamos. El endeudamiento total en el mercado de crédito no debe superar la cifra alcanzada el 31 de diciembre de 2007 de manera continuada. Siempre que el préstamo sea necesario para satisfacer el equilibrio económico global o por una razón de similar importancia, los ingresos procedentes de préstamos pueden incluirse en el presupuesto hasta una cifra equivalente a la de gastos realizados en inversiones. Aquellos ingresos procedentes de préstamos más elevados solo se permiten para evitar una perturbación del equilibrio económico global. En estos casos es especialmente importante que en el procedimiento legislativo para fijar el plan presupuestario se demuestre que, en primer lugar, el equilibrio económico global se encuentra gravemente perturbado o que esta perturbación es inminente y que, en se-

---

12. [http://www.landtag-bw.de/WP15/Drucksachen/0000/15\\_0632\\_d.pdf](http://www.landtag-bw.de/WP15/Drucksachen/0000/15_0632_d.pdf);  
<http://www.landtag-bw.de/dokumente/parlamentsdokumentation/ergebnis.asp?WP=15&Art=D&drs=632>.

gundo lugar, el préstamo superior va dirigido y es adecuado para combatir esa perturbación económica global. La obtención de un préstamo que sobrepase la cifra alcanzada a fecha de 31.12.2007 solo se permite cuando, en primer lugar, la recaudación de impuestos se haya reducido en un 1%, como mínimo, en comparación con el año anterior o, en segundo lugar, cuando haya catástrofes naturales u otras situaciones de similar gravedad. La devolución de los préstamos concedidos por los mercados de crédito deberá fijarse en un plan de pago de carácter vinculante. Además, la devolución deberá ser a corto plazo, es decir, como máximo en siete años.

La Ley de Presupuestos determina el importe máximo de los créditos que hacienda puede solicitar para, en primer lugar, cubrir los gastos bajo las condiciones que la Ley de Presupuestos del *Land* especifica. En segundo lugar, pueden solicitarse para el mantenimiento de una gestión económica adecuada (créditos de tesorería). En el momento en que estos préstamos hayan sido devueltos, este procedimiento podrá volver a autorizarse nuevamente. Los créditos de tesorería no pueden vencer más de seis meses después de la finalización del ejercicio anual para el que fueron solicitados. En tercer lugar, pueden solicitarse para unificar o refinanciar préstamos existentes en el mercado de crédito. En principio serán válidos hasta final del ejercicio siguiente y si la ley de presupuestos no se publica a tiempo, lo serán hasta que se publique la ley de presupuestos. La autorización para pedir créditos de tesorería es válida hasta el final del año del ejercicio en cuestión y cuando la ley de presupuestos para el año siguiente no se publique dentro de plazo, será válida hasta la publicación de la ley de presupuestos.

Dentro del marco de la financiación de créditos, Hacienda puede celebrar acuerdos con el objetivo de optimizar las condiciones o controlar los riesgos relacionados con cambios en las tasas de interés. Esto es aplicable a los créditos ya existentes, incluyendo la reunificación de estos créditos o su refinanciamiento, así como para los créditos que se incluyan en el nuevo presupuesto. En Baviera ya existía un límite al endeudamiento en la Ley de Presupuestos del *Land*, antes de que esta obligación se incluyera en la Ley Fundamental, y que básicamente coincide con la regulación en Baden-Wuerttemberg.

El Partido Democrático Alemán (FDP) que cogobierna en Baviera, promueve la introducción del límite al endeudamiento en la constitución del *Land*<sup>13</sup>.

La Ley de Presupuestos de Hamburgo también incluye este límite al endeudamiento. En este caso son el partido de Los Verdes y la Unión Demócrata Cristiana de Alemania (CDU) quienes exigen su inclusión en la constitución de Hamburgo. No obstante, el Gobierno de la ciudad libre y hanseática de Hamburgo tiene la intención de enmendar el art. 18 de la Ley de Presupuestos del

---

13.

<http://www.fdp-fraktion-bayern.de/Klein-Schuldenbremse-in-die-verfassung/10305c171511p1844/index.html>



*Land*<sup>14</sup> para eliminar el límite al endeudamiento<sup>15</sup>. Todavía no está claro cómo será el desarrollo político de este asunto.

En cambio, en Sajonia se introdujo un límite al endeudamiento en la Ley de Presupuestos, pero en la constitución del *Land* de momento no. No obstante, el Gobierno negro-amarillo (coalición de CDU y FDP) se muestra interesado en introducir este tipo de límite al endeudamiento<sup>16</sup>. En Sajonia-Anhalt el límite al endeudamiento también se encuentra incluido en la Ley de Presupuestos. No obstante, hasta el día de hoy no se ha modificado de la constitución del *Land* en este sentido<sup>17</sup>.

Lo mismo sucede en el caso de Turinga, donde puede encontrarse un límite al endeudamiento en la Ley de Presupuestos del *Land*. Sin embargo, el Parlamento del *Land* rechaza la idea de reformar la Constitución de éste en estos momentos<sup>18</sup>. En cambio, los *Länder* Berlín<sup>19</sup> y Sarre<sup>20</sup> no han incluido límite al endeudamiento en la normativa de sus respectivos *Länder*. En el caso del *Land* Brandemburgo, la CDU, FDP y Los Verdes ya presentaron una proposición de ley para introducir un límite al endeudamiento en la Constitución del *Land*<sup>21</sup>. Sin embargo, el 23 de septiembre de 2010 el Parlamento del *Land* rechazó esta proposición<sup>22</sup>. En la Ley de Presupuestos del *Land* tampoco se menciona el límite al endeudamiento<sup>23</sup>.

En el caso de Bremen, hasta el momento el límite al endeudamiento no ha sido incluido en la Constitución del *Land* ni en la Ley de Presupuestos<sup>24</sup>; no

---

14. Ley de Presupuestos de la ciudad libre y hanseática de Hamburgo (*Haushaltsordnung der Freien und Hansestadt Hamburg*).

15. <http://www.gal-fraktion.de/haushalt-finanzen/20-12-2011/schuldenbremse-muss-hamburger-verfassung>

[http://www.welt.de/print/die\\_welt/hamburg/article13802873/Senat-lockert-Schuldenbremse.html](http://www.welt.de/print/die_welt/hamburg/article13802873/Senat-lockert-Schuldenbremse.html)

<http://www.tagungen.roland-heintze.de/downloads/drucksachen/wp20/20-2679.pdf>.

16. <http://www.sz-online.de/nachrichten/artikel.asp?id=2971664>

<http://www.lvz-online.de/nachrichten/mitteldeutschland/tillich-will-sachsen-auf-sparkurs-halten-und-schuldenbremse-in-verfassung-schreiben/r-mitteldeutschland-a-119736.html>.

17.

<http://www.stern.de/politik/deutschland/wahl-in-sachsen-anhalt-im-land-der-schulden-und-der-hoffnungslosen-1664837.html>.

18. <http://www.mdr.de/thueringen/landtag156.html>.

19. Compárese con art. 18 LHO Berlín

20. Art. 18 LHO Sarre.

21. [http://www.parldok.brandenburg.de/parladoku/w5/drs/ab\\_2000/2045.pdf](http://www.parldok.brandenburg.de/parladoku/w5/drs/ab_2000/2045.pdf).

22.

[http://www.landtag.brandenburg.de/de/meldungender\\_23\\_sitzung\\_des\\_landtages\\_brandenburgam\\_donnerstag\\_dem\\_7\\_oktober\\_2010/470310?\\_referer=396383](http://www.landtag.brandenburg.de/de/meldungender_23_sitzung_des_landtages_brandenburgam_donnerstag_dem_7_oktober_2010/470310?_referer=396383).

23. Compárese con art. 18 LHO Brandemburgo.

24. Compárese con art. 18 LHO Bremen.

obstante, el Gobierno de coalición se esfuerza por introducirlo en la Constitución del *Land*<sup>25</sup>.

Otros pasos en esta misma dirección se han podido observar en Baja Sajonia, donde el Gobierno de coalición de la CDU y el FDP tiene intención de introducir el límite al endeudamiento en la constitución del *Land*. A parte de esta proposición de Ley, en diciembre de 2011 se escuchó a un grupo de expertos en el Parlamento del *Land*<sup>26</sup>. A pesar de ello, a día de hoy todavía no se ha aprobado la ley para la reforma constitucional, ni se ha incluido el límite al endeudamiento en la Ley de Presupuestos del *Land*<sup>27</sup>.

La situación en Renania del Norte-Westfalia es similar, puesto que hay una proposición de “ley para la modificación de la constitución del *Land* Renania del Norte-Westfalia (artículo 83)” presentada por el grupo parlamentario de la CDU y que en estos momentos está siendo objeto de debate<sup>28</sup>. Actualmente, la Ley de Presupuestos no contiene ningún límite al endeudamiento.

Por contra, en Schleswig-Holstein el límite al endeudamiento ya fue introducido el 19 de mayo de 2010 en la Constitución del *Land*, convirtiéndose así en el primer *Land* de la Federación en dar ese paso<sup>29</sup>. El art. 53 de la Constitución de Schleswig-Holstein determina que los ingresos y gastos, como norma general, deben ser ajustados sin contar con ingresos procedentes de créditos. Cuando el desarrollo económico se desvíe de la normalidad habrá que tener en cuenta de manera simétrica los impactos que la recesión o recuperación de la economía tienen en el presupuesto. En el caso de desastres naturales u otras situaciones extraordinarias de emergencia, que estén fuera del control del Estado y afecten de manera significativa la situación económica de éste, una mayoría de dos tercios de los miembros del Parlamento del *Land* puede decidir desviarse de la regla general establecida en los apartados 1 y 2, en cuyo caso, esta decisión deberá acompañarse de un plan de pago. La devolución de los créditos concedidos, en virtud de lo establecido en el apartado 1, debe llevarse a cabo en un margen de tiempo razonable. La asunción de préstamos así como la concesión de avales, garantías u otras cauciones que puedan conllevar gastos para los siguientes ejercicios presupuestarios, requieren autorización por ley según su cuantía determinada o determinable. Los detalles se encuentran regulados por ley, sobre todo a) las disposiciones relativas a la devolución de los ingresos y gastos procedentes de transacciones financieras, b) los requisitos que establecen los apartados 1 y 2, que exigen tener en cuenta el desarrollo económico en base

---

25.

<http://www.abendblatt.de/region/article1910757/Koalition-will-Schuldenbremse-in-der-Verfassung-verankern.html>

26. <http://www.haz.de/Nachrichten/Politik/Niedersachsen/Schwarz-Gelb-will-Schuldenbremse-ab-2017-in-Landesverfassung-integrieren>

<http://www.ndr.de/region/niedersachsen/hannover/schuldenbremse173.html>

27. Compárese con art. 18 LHO.

28. [http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB\\_II/II.2/Gesetzgebung/Aktuell/01\\_Aktuelle\\_Gesetzgebungsverfahren/Schuldenbremse/index.jsp](http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_II/II.2/Gesetzgebung/Aktuell/01_Aktuelle_Gesetzgebungsverfahren/Schuldenbremse/index.jsp)

29. [http://www.schleswig-holstein.de/STK/DE/Schwerpunkte/Haushaltskonsolidierung/Schuldenbremse/schuldenbremse\\_node.html](http://www.schleswig-holstein.de/STK/DE/Schwerpunkte/Haushaltskonsolidierung/Schuldenbremse/schuldenbremse_node.html)

a un procedimiento de saneamiento económico y c) el control y compensación de estas excepciones a la regla general.

El art. 59 de la Constitución del *Land* Schleswig-Holstein establece que, como excepción al art. 53.1, podrán pedirse préstamos hasta el año 2019. No obstante, habrá que tener en cuenta determinados límites máximos de cuantía. En este sentido, el límite máximo para 2011 se obtiene reduciendo el déficit presupuestario estructural del año 2010 (valor inicial) en una décima parte. Para los años siguientes, el límite máximo anual se calculará reduciendo en una décima parte el valor inicial del año anterior. Además, el Gobierno del *Land* deberá presentar anualmente un plan de reducción del déficit presupuestario. El Tribunal de Cuentas del *Land* dará su opinión al respecto. Asimismo, el Gobierno del *Land* deberá tener en cuenta las obligaciones del art. 53.1 en relación con el art. 59.1 a la hora de participar en la aprobación de normas federales y en los asuntos de la Unión Europea.

También Renania-Palatinado introdujo un límite al endeudamiento en su Constitución mediante la ley de reforma del 23 de diciembre de 2010. En virtud del art. 117 de la Constitución de Renania-Palatinado, el presupuesto debe poder equilibrarse, en principio, sin ingresos procedentes de préstamos. Solo se admiten excepciones si es necesario, en primer lugar, para equilibrar los déficits presupuestarios mediante el procedimiento al que se refiere el inciso 5 o, en segundo lugar, para responder a necesidades económicas extraordinarias producidas por a) catástrofes naturales u otras situaciones extraordinarias de emergencia o b) para aquellos ajustes estructurales temporales limitados a cuatro años, que sean consecuencia de cambios en los ingresos y gastos no atribuibles al *Land* y respeten la normativa vigente al respecto. Las razones por las que se hace uso de las excepciones deberán explicarse por separado. En el caso de los créditos obtenidos en virtud del inciso 2 deberá preverse un método de devolución que se ajuste a la situación económica global. Los detalles deberán regularse por ley. Además, cuando el desarrollo económico se desvíe de la normalidad, deberán tenerse en cuenta de manera simétrica las repercusiones de la recesión y recuperación de la economía en el presupuesto. La asunción de préstamos, así como la concesión de avales, garantías u otras cauciones que puedan conllevar gastos para los próximos ejercicios presupuestarios, requieren autorización por ley según una cuantía determinada o determinable. También se consideran ingresos procedentes de préstamos, en el sentido del párrafo 1 inciso 1, los que sean asumidos por personas jurídicas en las que participa el *Land* y sean asumidos en nombre del *Land*, así como para la financiación de actividades estatales y cuando los correspondientes intereses y pagos deban amortizarse en el presupuesto del *Land*.

En el año 2011 ha habido considerables progresos en cuanto a la implementación del límite al endeudamiento. Sorprendentemente, el *Land* Hesse también consiguió introducir el límite al endeudamiento en su constitución el 27.03.2011 tras obtener un 70% de votos a favor en un referéndum<sup>30</sup>. El art. 141 de la Cons-

30. <http://www.statistik-hessen.de/V1/S06.htm>

<http://www.faz.net/aktuell/rhein-main/hessen/volksabstimmung-70-prozent-fuer-die-schuldenbremse-1604652.html>.

titución de Hesse ahora establece que, como regla general, el presupuesto debe compensarse sin la asumir créditos, independientemente de la responsabilidad que el Parlamento y Gobierno del *Land* tengan en relación a los ingresos y gastos. En aquellas situaciones en que el desarrollo presupuestario se desvíe de la normalidad, podrá actuarse de manera diferente a lo que dispone el inciso 1. En este caso, habrá que tener en cuenta de manera simétrica los efectos que la recesión y recuperación de la economía tiene en el presupuesto. Se aceptará la no aplicación de la regla establecida en el párrafo 1 en caso de catástrofes naturales o situaciones extraordinarias de emergencia que estén fuera del control del Estado y que sustancialmente afectan la situación económica del Estado, excepción que deberá ir acompañada de un plan de pago. Además, los préstamos deberán devolverse en un plazo de tiempo razonable. Asimismo, una ley será la que establezca las condiciones específicas.

En Mecklemburgo-Pomerania Occidental se introdujo un límite al endeudamiento en la Constitución del *Land* el 06.28.2011<sup>31</sup>. En este caso, el art. 65 de la Constitución es el que determina que la asunción de préstamos así como la concesión de avales, garantías u otras cauciones que puedan conllevar gastos para los próximos ejercicios presupuestarios, requieren autorización por ley según su cuantía determinada o determinable. Los ingresos procedentes de préstamos no podrán superar la suma de gastos que según el presupuesto, se llevaron a cabo para inversiones autofinanciadas. Solo se admiten excepciones para combatir perturbaciones graves y duraderas del equilibrio económico general o para superar una perturbación grave o amenaza inminente para el desarrollo económico y laboral del *Land*. Un aumento de préstamos deberá ser determinado y adecuado, tanto en su alcance como en su uso para combatir este tipo de perturbaciones y amenazas inminentes. Los detalles se regulan por ley.

---

31. <http://www.ndr.de/regional/mecklenburg-vorpommern/landtag641.html>.

## EL FEDERALISMO AUSTRIACO EN EL AÑO 2011<sup>o</sup>

*Peter Bußjäger  
Ernst Wegscheiders*

### Una síntesis de los sucesos políticos más importantes

1. En el año 2011 la política interior austríaca sufrió las consecuencias de la crisis financiera y económica de 2008/2009. A pesar de que el desarrollo económico en el año 2011 fue muy bueno (el PIB creció un 3,2% y la tasa de paro descendió hasta 4,2%) no había muchas dudas de que al año siguiente el crecimiento económico se frenaría, ya que las previsiones para 2012 rebajaban el crecimiento al 0,4% (Instituto de Investigación Científica) y 0,8% (Instituto de Estudios Superiores). El tema más relevante en el ámbito federal fue la limitación de la deuda pública y las medidas más adecuadas para lograr este objetivo, entre las cuales la inclusión de un precepto constitucional de límite al endeudamiento.

Los debates se intensificaron a lo largo del año 2011 porque, por un lado, la desaceleración de la economía era cada vez más visible y, por otro lado, era evidente que la crisis del euro estaba lejos de terminar. En este sentido, los debates europeos no dejaban dudas sobre la necesidad de contar, a nivel europeo, con instrumentos fiscales nuevos para superar la crisis de la deuda de los países de la zona euro.

2. En el año 2011 Austria no celebró elecciones ni a nivel federal ni de los *Länder*. No obstante, puede destacarse como hecho relevante que el ex-Vicecanciller y Presidente del Partido Popular Austríaco (en adelante ÖVP), Josef Pröll, se retirase el 13 de abril del 2011 por motivos de salud. En el curso de la reorganización del equipo de gobierno de la ÖVP, el ministro de Exteriores Michael Spindelegger se convirtió en nuevo vicecanciller el 19 de abril de 2011. La cartera de Hacienda fue asumida por Maria Fekter, la hasta entonces ministra del Interior, cargo que a su vez fue ocupado por la consejera del Land Baja Austria Johanna Mikl-Leitner. En un congreso extraordinario del Partido Popular austríaco celebrado el 25 de mayo de 2011, el vicecanciller Spindelegger fue elegido, además, presidente del ÖVP.

En el *Land Vorarlberg*, el que había sido presidente durante muchos años, Herbert Sausgruber, anunció su retirada de la política en octubre del 2011. El sustituto de este último, Markus Wallner, fue elegido nuevo presidente del *Land* por el Parlamento de *Vorarlberger* el 7 de diciembre de 2011.

3. Los medios de comunicación y la opinión pública criticaron la labor del gobierno federal austríaco, formado por los partidos Partido Socialdemócrata

<sup>o</sup> Traducción a cargo de Ananda Plate, colaboradora del Instituto de Derecho Público.

de Austria (en adelante SPÖ) y ÖVP, puesto que quedaron multitud de problemas sin resolver. El Gobierno federal se reunió a puerta cerrada el 30 y 31 de mayo de 2011 para dar un nuevo impulso a la labor del gobierno. En esta reunión se estableció una hoja de ruta para los años 2011-2013 en siete paquetes de trabajo.<sup>1</sup> En dicha hoja de ruta se incluyen algunas cuestiones importantes para los *Länder* austríacos, que a continuación se presentarán brevemente desde una perspectiva federalista<sup>2</sup>:

En el ámbito de la reforma hospitalaria y sanitaria, que debe implementarse antes de otoño del 2013, el Gobierno federal previó la creación de una única ley hospitalaria nacional, que eliminaría la actual competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la *legislación básica* de los *Länder* en este ámbito. Este plan es contrario a las propuestas de los *Länder*, que aspiran a ser los protagonistas en todas las decisiones relativas a sus plataformas sanitarias. Con ello, el gobierno federal se opone a la creación de regiones modelo (por ejemplo, en el *Land Vorarlberg*) y llevaría a cabo una centralización total de la financiación y organización del sector de la salud.

En el paquete “familia, sociedad, mujeres, oportunidades, deporte” se encuentra, entre otros, el cuidado de los niños, en particular para menores de 3 años y las plazas de jornada completa. Esto conllevará nuevas cargas económicas para los municipios, responsables de los centros de cuidado infantil (guarderías), a pesar de que el Gobierno federal quiere poner a su disposición 15 millones de euros anuales para este fin.

También hay planes para armonizar las disposiciones de protección juvenil mediante la creación de estándares uniformes y coherentes vehiculados a través de un acuerdo, según lo dispuesto en el art. 15 a de la Ley Fundamental. Con ello parece que se abandonan definitivamente los recurrentes planes del Gobierno federal de adoptar una Ley de protección juvenil.

Mediante la creación de una oficina federal para asilo e inmigración, que supone un punto central del paquete de “seguridad, Europa, defensa, justicia”, se llevará a cabo una “gran reforma administrativa”. Esta reforma conducirá a procedimientos mucho más cortos, puesto que las tareas de las actuales 194 autoridades (administraciones de los distritos y administraciones de la policía federal) se concentrarían en una autoridad administrativa federal.

En el paquete de “Estado eficiente, finanzas” se encuentra, entre otros, el fortalecimiento del sistema de financiación eficiente a través de la creación de bases de datos transparentes, la solución del problema de la señalización bilingüe en Carintia (véase el punto III.2.8) y una reforma de la estructura fiscal o una desregulación normativa. No obstante, el punto más importante es el desarrollo de un proyecto de ley del gobierno sobre la reorganización de la jurisdicción contencioso-administrativa antes de invierno del 2011, que debería conducir a

---

1. Los resultados de la reunión del Gobierno federal austríaco del 30 al 31 de mayo de 2011 en Semmering „hacer progresar a Austria“ son 7 paquetes de trabajo/hoja de ruta 2011-2013 y pueden verse bajo [www.bka.gv.at/Bundesregierung/>Dokumente](http://www.bka.gv.at/Bundesregierung/>Dokumente).

2. Véase la reunión a puerta cerrada del Gobierno federal – comentarios desde la perspectiva federalista, en: Instituto para el federalismo, *Föderalismus-Info* n° 3/2011.

la reforma estructural más amplia sobre los procedimientos contencioso-administrativos acometida hasta la actualidad (véase la sección II.4).

## Los actuales planes de reforma en Austria

1. El grupo de trabajo para el desarrollo de medidas de consolidación<sup>3</sup>, creado en el año 2008, continuó su labor durante el 2011, sin embargo, no publicó ninguna propuesta concreta en cuanto a reformas administrativas.

2. La reforma en el sector sanitario sigue siendo en Austria un problema no resuelto desde hace años, debido al constante incremento de los costes en las instituciones sanitarias y los consecuentes problemas financieros de quienes deben correr con estos gastos, sobre todo los *Länder*, así como el creciente déficit de los organismos responsables en materia de seguridad social. Además, tienen particular importancia los debates sobre las oportunidades de ahorro a nivel federal, *Länder* y municipios, que en el año 2011 coincidieron con la reforma sanitaria. Sin embargo, solo se llegó a debatir sobre ello en los grupos de trabajo, no logrando presentar resultados concretos.

El gobierno federal aboga por transferir el ámbito hospitalario para que pase a formar parte de sus competencias legislativas exclusivas, puesto que considera que ésta sería la única medida con un efecto de ahorro sustancial. El Instituto para el Federalismo ha señalado ya varias veces que una centralización del ámbito sanitario no resolvería los problemas.<sup>4</sup> Por contra, deberían desarrollarse mecanismos de control eficaces e incentivar a los proveedores del sector sanitario a que adopten comportamientos que permitan el ahorro. Desde una perspectiva federalista, uno de los puntos más trascendentales en cuanto a la reforma del sector sanitario sería el fortalecimiento de las competencias de las plataformas sanitarias (fondos de salud) en los distintos *Länder*.<sup>5</sup>

3. La reforma educativa supone otro punto central de debate. La comparación internacional de los datos sobre el sistema educativo austríaco resulta muy desfavorable para éste. Ante tal situación, diversos sectores solicitan que se lleve a cabo una reforma profunda en el sistema educativo de Austria, en la que el punto central sea la introducción de una “escuela común” para todos los alumnos de edades comprendidas entre los diez y los catorce años. No obstante, en el año 2011 no se lograron avances significativos entorno a estas propuestas. Desde hace años, la reforma de la administración escolar (entre otras, la abolición de los consejos escolares y los consejos escolares regionales como autoridades

---

3. Véase el detallado informe sobre el federalismo austríaco en el año 2008, en: Informe de las Comunidades Autónomas 2008, Volumen I (2009), Punto II. 2.

4. Véase detalladamente en el 35º Informe sobre el Federalismo en Austria 2010 (2011) 36 y sig; Una única ley federal sobre hospitales no resuelve los problemas en el ámbito hospitalario!, en: Instituto de Federalismo, *Föderalismus-Info* nº 5/2010. La posición del Instituto de Federalismo en cuanto a la transferencia de las competencias en el ámbito hospitalario puede encontrarse en [www.foederalismus.at](http://www.foederalismus.at).

5. Véase en este sentido, la posición del Instituto de Federalismo en cuanto a la transferencia de las competencias en el ámbito hospitalario.

federales inmediatas a nivel federal) supone también un punto importante en la discusión sobre la reforma administrativa<sup>6</sup>. En las negociaciones llevadas a cabo a lo largo del año 2011 no se pudo alcanzar ningún acuerdo en este sentido. La Federación se esfuerza por crear direcciones educativas propias que sean autoridades federales, en cambio, los *Länder* opinan que las autoridades escolares de la Federación ya existentes deberían integrarse en la organización de la administración de los *Länder*<sup>7</sup>. Por lo tanto, los *Länder* opinan que la administración escolar de la Federación debería seguir el modelo de la administración federal mediata, es decir, los consejos escolares de los *Länder* deberían ser abolidos y deberían tenerse en cuenta las administraciones escolares de los *Länder*. El Instituto para el Federalismo comparte este punto de vista<sup>8</sup>.

La asignación administrativa o adquisición competencial de los llamados “maestros de los *Länder*” (maestros/as en escuelas de enseñanza obligatoria de primaria y secundaria, y escuelas de formación profesional) por parte de la Federación o los *Länder*<sup>9</sup> fue un tema fuertemente discutido en años anteriores pero que perdió importancia y presencia en los debates políticos durante el 2011. En cambio, sí despertaron gran interés las discusiones políticas sobre la llamada “iniciativa legislativa popular sobre educación” iniciadas, entre otros, por el ex-Viceministro y Ministro de Finanzas, Hannes Androsch (SPÖ). En la semana de inscripción del 3 al 10 de noviembre de 2011 la iniciativa legislativa popular fue firmada por 331.855 austríacos/as con derecho a voto. En total, la iniciativa „iniciativa educativa“, compuesta por doce peticiones (imprescindibles desde el punto de vista de los solicitantes para crear un sistema educativo moderno en Austria) fue apoyada por 383.724 ciudadanos con derecho a voto. Esto corresponde al 6,07% de los ciudadanos con derecho a voto, lo cual supuso una participación decepcionante para los iniciadores de la propuesta. No obstante, la petición alcanzó el número de declaraciones de apoyo requerido por la Constitución y fue remitido al Consejo Nacional para su consideración<sup>10</sup>.

4. En Austria lleva debatiéndose desde hace más de dos décadas la creación de tribunales administrativos de los *Länder* como paso importante hacia una reforma administrativa. En la convención constituyente de Austria (*Österreich-Konvent*) en 2005 y en el grupo de expertos sobre la reforma estatal y admi-

6. Véase también el Informe sobre el federalismo austríaco en el año 2010, en: Informe de las Comunidades Autónomas 2010, Volumen I (2011), Punto II. 2.

7. Véase detalladamente en el 35º Informe sobre el Federalismo en Austria 2010 (2011) 29 y sig.

8. Véase „*Vernünftige Reformen im Schulbereich – keine Machtspiele*“, en: Instituto de Federalismo, Föderalismus-Info n° 4/2010.

9. Véase detalladamente en el 35º Informe sobre el Federalismo en Austria 2010 (2011) 30 y siguientes, así como la decisión conjunta de los *Länder* sobre la reforma del sistema escolar, acordada en la conferencia de presidentes de los *Länder* el 27 de noviembre de 2009, publicada en el 34º Informe sobre el Federalismo en Austria 2009 (2010) 316 y siguientes.

10. En virtud del Art 41. 2 de la Constitución, una iniciativa legislativa popular es válida cuando es apoyada por 100.000 ciudadanos con derecho a voto. La iniciativa legislativa popular „Iniciativa sobre educación“ se presentó ante el Consejo Nacional para su tramitación parlamentaria (1647 dB XXIV. GP.) y fue tratada en primera lectura el 19 de enero de 2012 en la 141ª sesión del Consejo Nacional.



nistrativa en el año 2007 ya se alcanzó un acuerdo básico.<sup>11</sup> A pesar de los intensos debates, en el año 2010 no se alcanzó ningún acuerdo sobre el proyecto de la Ley constitucional federal de reforma de la jurisdicción administrativa (*Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle* 2010) que en febrero del 2010 presentó el servicio constitucional de la cancillería federal, por lo que la propuesta se mantuvo en la etapa de evaluación. Los *Länder* se dedicaron a estudiar intensamente la propuesta, le dieron la bienvenida el 8 de abril de 2010 mediante una posición común<sup>12</sup>, haciendo varias propuestas de mejora y exigiendo la compensación de gastos adicionales para los *Länder*. En esta reforma se preveía una profunda reforma del mecanismo de toma de decisiones de los nueve tribunales administrativos de los *Länder*, así como los dos tribunales administrativos de la Federación que hay en estos momentos (“Tribunal Fiscal de la Federación” y un “Tribunal Administrativo de la Federación”). Además, se preveía que el Tribunal de Asilo siguiese existiendo<sup>13</sup>.

En diciembre del 2011, el Gobierno federal presentó el proyecto ley<sup>14</sup> de reforma a la jurisdicción administrativa (*Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle*) de 2012 ante el Consejo Nacional. Ésta extrae su orientación del proyecto de 2010 y parte del consenso logrado en las negociaciones del grupo de trabajo Federación-*Länder* de 2011.

En esta reforma se prevé la creación de un tribunal administrativo de primera instancia en los *Länder* así como de dos tribunales administrativos de primera instancia en la Federación –un tribunal administrativo federal y un tribunal fiscal federal (“modelo 9+2”)- que deciden de manera meritoria. A cambio, se disuelven los órganos administrativos de los *Länder*, el órgano fiscal independiente, el *Bundesvergabeamt* (oficina federal de adjudicaciones), así como otros numerosos organismos especiales de la Federación y los *Länder* y se suprimen, en esencia, las diferentes instancias administrativas.

Solo seguirá habiendo instancias de apelación en el ámbito de la Administración cuando se trate de asuntos que afecten a la esfera autónoma de los municipios. Este Tribunal administrativo será competente en segunda instancia; no obstante, solo podrá recurrirse ante él bajo ciertas condiciones. Los miembros

11. Véase detalladamente en el *Informe 2007*, punto II. 2.

12. Véase la situación de los *Länder* en cuanto a la Ley de la jurisdicción administrativa del 2010 „*Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2010 – Länderstandpunkt*” en Instituto de Federalismo, Föderalismus-Info n° 2/2010.

13. Véase detenidamente el *Informe 2010*, punto II. 4.

14. Véase el proyecto del Gobierno 1618 dB XXIV. GP. Relativo a la ley federal, por la que se modifican la Constitución, la Ley Constitucional de Finanzas (*Finanz-Verfassungsgesetz*) de 1948, la Ley Penal de Finanzas (*Finanzstrafgesetz*), la ley federal por la que se modifica la Ley de Empleo a Personas Inválidas (*Invalideinstellungsgesetz*) de 1969, la Ley Federal de Asuntos Sociales (*Bundessozialamtsgesetz*), La ley de Evaluación al Impacto Medioambiental (*Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz*) de 2000, la Ley del Boletín Oficial del Estado (*Bundesgesetzblattgesetz*), la Ley del Tribunal Contencioso-Administrativo (*Verwaltungsgerichtshofgesetz*) de 1985 y la Ley del Tribunal Constitucional (*Verfassungsgerichtshofgesetz*) de 1953 y se derogan leyes constitucionales federales propias y disposiciones constitucionales contenidas en leyes ordinarias (Ley por la que se modifica la jurisdicción contencioso-administrativa o *Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle* de 2012).

de un tribunal administrativo de los *Länder* son designados por los gobiernos del *Land*, mientras que los correspondientes al Tribunal Contencioso-Administrativo Federal y el Tribunal Fiscal Federal lo son por el Presidente federal a propuesta del Gobierno federal. El nuevo sistema de jurisdicción contencioso-administrativa entrará en vigor el 1 de enero de 2014. Desde el punto de vista del federalismo la reorganización de la jurisdicción administrativa debe ser motivo para la celebración, pues se ajusta a las directrices de la Convención Europea de Derechos Humanos<sup>15</sup>; se espera conseguir la necesaria mayoría de dos tercios en el Consejo Nacional, lo cual requiere la aprobación de al menos uno de los tres partidos de la oposición.

5. En relación a los debates sobre el paquete de austeridad, la Federación presentó en diciembre de 2011 sus planes de reorganización de la gestión de la seguridad. El proyecto de revisión de una ley federal, con la que iban a modificarse, entre otros, la Constitución federal y la Ley de Seguridad Policial, prevé la unión de las hasta ahora 32 agencias de seguridad (nueve direcciones de seguridad, catorce direcciones de policía federal y nueve puestos de mando policial de los *Länder*) y el traspaso de las funciones de estos organismos a nueve autoridades policiales del *Land*. De nuevo, desde el punto de vista del federalismo debe darse la bienvenida a este plan, puesto que reducirá la duplicidad del trabajo en la Administración y por las sinergias esperados a causa de esta nueva estructura<sup>16</sup>.

Mediante la creación de la dirección de la policía de los *Länder* se establece un punto de contacto a nivel de los *Länder*. Además, en relación con el establecimiento de tribunales administrativos a nivel de los *Länder* y los cambios previstos en la estructura de las autoridades en el ámbito de asilo y extranjería, estamos ante un paso coherente y significativo tras la fusión de los cuerpos de vigilancia en una única policía federal en el año 2005.

6. En vista de la creciente deuda pública –también causada por la crisis del euro– el ministro de Finanzas Fekter hizo una propuesta en septiembre 2011, de introducir un freno al endeudamiento en la Constitución.

Debido a la inminente rebaja de calificación de los bonos austríacos por parte de las agencias de *rating*, se presentó ante el Consejo Nacional, para su aprobación, un proyecto de ley constitucional federal, mediante la cual se modificaría La Ley del Tribunal Constitucional y la Ley constitucional federal que regula las competencias de la Asociación de Municipios Austríacos (*Österreichischer Gemeindebund*) y la Asociación Austríaca de Ciudades y Pueblos (*Österreichischer Städtebund*) (RV 1516 db. XXIV. GP.). El proyecto prevé que a partir del año 2017, la Federación deberá contraer un déficit máximo de 0,35% del PIB, mientras que los *Länder* y los municipios deberían equilibrar sus cuentas. Desde una perspectiva federalista se puede dar la bienvenida a este plan porque permite alcanzar el límite máximo de déficit público del 60% establecido por

15. Compárese con “*Neuordnung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Nationalrat!*” en: Instituto de Federalismo, *Föderalismus-Info* n° 6/2011.

16. Véase “*Neuorganisation der Sicherheitsverwaltung*” en: Instituto de Federalismo, *Föderalismus-Info* n° 1/2012.

la UE<sup>17</sup>. En cambio, la obligación de los *Länder* y municipios de acatar la Ley de Presupuestos de la Federación fue rechazada por ser una medida innecesaria. Asimismo se rechazó la responsabilidad compartida de los cuerpos administrativos regionales en cuanto a sanciones legales de la UE, puesto que se castigaría a aquellos que se esfuerzan por respetar los límites del déficit.

Los *Länder* también rechazaron la disposición que determina que solo el Consejo Nacional decidirá que en caso de catástrofes naturales y situaciones de extraordinaria necesidad, la Federación y los *Länder* puedan rebasar el límite del déficit, puesto que esta disposición es incompatible con la soberanía presupuestaria de los *Länder*. Los partidos del Gobierno se esforzaron en vano para conseguir el beneplácito de uno de los tres partidos de la oposición necesarios para la adopción de la propuesta. A raíz de ello, el Consejo Nacional aprobó el 7 de diciembre de 2011 la ley federal, por la que se modifica la Ley de Presupuestos de 2013, BGBl I n° 150/2011. Se trata de una ley ordinaria que a partir del año 2017 impone el 0,35% del PIB como límite máximo al déficit de la Federación.

7. El pacto de estabilidad austríaco de 2008, BGBl I n° 127/2008 fija las cuotas del déficit público que deberán cumplir los diferentes entes regionales Federación, *Länder* y municipios durante los años 2008 - 2013. A la Federación se le permite un aumento del déficit público, los *Länder* deben conseguir un superávit presupuestario y los municipios deben mantener el equilibrio de sus balances. Debido a la crisis financiera y económica mundial y la consiguiente recesión económica, en 2009 ya se hizo evidente que no podrían satisfacerse las contribuciones para la estabilidad acordadas. En 2010 hubo intensas negociaciones para lograr un nuevo pacto de estabilidad que por el momento no han dado ningún resultado concreto. Tras intensas negociaciones, las partes llegaron a un acuerdo el 16 de marzo de 2011 en la reunión de la Conferencia de los Consejeros Económicos de los *Länder* en Linz. Los entes regionales acordaron un nuevo Pacto de Estabilidad 2011-2014, que regula las necesarias contribuciones a la estabilidad por parte de la Federación, *Länder* y municipios, que agrava las sanciones por objetivos incumplidos, prevé informes de oficio por parte del Tribunal de Cuentas en caso de objetivos incumplidos y si es necesario, el inicio automático de los procedimientos sancionadores. El acuerdo mejora la coordinación y gestión presupuestaria a medio plazo y regula de manera vinculante los límites de responsabilidad, así como la prevención del riesgo. El Pacto de Estabilidad 2011, BGBl I n° 117/2011, que entró en vigor de manera retroactiva el 1 de enero de 2011, prevé que la Federación pueda alcanzar un déficit público de -3,7% del PIB en el año 2011, debiendo reducirlo a -1,9% del PIB hasta el año 2014. Los *Länder* deben lograr un déficit de -0,75% del PIB en el 2011 y un déficit de -0,5% del PIB en el año 2014. Por su parte, los municipios no podrán aumentar el déficit. A consecuencia del nuevo pacto de estabilidad, todos los niveles regionales deberán llevar a cabo esfuerzos importantes en los próximos años para lograr las cuotas del déficit pactadas y conseguir controlar sus déficits presupuestarios. Con la ley federal, por la que se modifican el ajuste financiero

---

17. Véase „*Schuldenbremse in der Verfassung – Bemerkungen aus föderalistischer Sicht*“ en: Instituto de Federalismo, Föderalismus-Info n° 5/2011; Véase también „*Schuldenbremse im Verfassungsrang?*“ en: Instituto de Federalismo, Föderalismus-Info n° 4/2011.

2008, la Ley de Ayuda al Ámbito Sanitario y Social y la Ley Federal de Finanzas del 2011 (BGBl I n° 56/2011) se amplió el período de validez de la Ley de Distribución (FAG) un año más hasta 2014.

8. La actual crisis económica y financiera supone un desafío extraordinario tanto para la Federación como para los *Länder*. Estos últimos han reaccionado poniendo en marcha e implementado las correspondientes reformas en el ámbito del *Land*, por lo que en este aspecto pueden considerarse todo un modelo a seguir para la Federación. A continuación se presentan algunos ejemplos de estas exitosas reformas administrativas.

El *Land* Carintia aprobó la ley LGBl n° 40/2011 con la que lleva a cabo una reorganización del trabajo del Gobierno del *Land*, reagrupando los departamentos gubernamentales existentes en diez centros con diferentes competencias.

El gobierno de Alta Austria aprobó en mayo de 2010 el proyecto de reforma “financiar el futuro, posibilitar el futuro”, que será implementado en los años 2010 - 2011. La reforma se compone de planes relativos al trabajo y funcionamiento de toda la Administración con un riguroso y repetido examen de tareas (reforma de las tareas).

El acuerdo gubernamental de los grupos parlamentarios SPÖ y ÖVP del *Land* Estiria que cubre el período legislativo de 2010 a 2015, prevé, entre otras cosas, la implementación de una reforma administrativa. En junio del 2011 fue introducida la “agenda de reforma de Estiria” que modificaba las estructuras de la política y administración del *Land*, así como de los municipios. Con la disolución de las comisiones regionales competentes en materia de transmisión de bienes inmuebles y el traslado de sus competencias y funciones oficiales al Organismo Administrativo Independiente de Estiria a través de la reforma a la Ley de Transmisión de Bienes Inmuebles (*Grundverkehrs-gesetz-nouvelle*) de 2011, publicada en el Boletín Oficial del *Land* (en adelante LGBl) n° 67/2011, se introdujo una reforma estructural en este ámbito y entró en vigor el 15 de julio de 2011. Otro componente de este programa de reforma es la reorganización de los organismos administrativos regionales. La ley de Estiria sobre la reorganización de las autoridades de los distritos del 2012, publicada en el LGBl n° 102/2011, prevé la transmisión/cierre de la *Politische Expositur*<sup>18</sup> *Bad Aussee* y la unión de las administraciones de los distritos Knittelfeld y Judenburg. En el ámbito de los municipios se elaborará una propuesta sobre la estructura municipal en Estiria con el objetivo de reducir considerablemente las 542 alcaldías existentes. Asimismo deberán reducirse considerablemente los existentes 48 departamentos/sectores especializados en la Oficina de Gobierno del *Land*.

---

18. N.T. *Politische Exposituren* son demarcaciones de Austria que pueden definirse como distritos formalmente independientes que desempeñan tareas administrativas que normalmente le son transferidas por una región colindante.

## Novedades en el derecho constitucional federal, capítulos seleccionados de la legislación federal y participación de los *Länder* en la legislación federal

1. En el año 2011 el derecho constitucional federal ha continuado desarrollándose, puesto que el Consejo Nacional aprobó y publicó en el Boletín Oficial del Estado cuatro reformas constitucionales, tres leyes constitucionales federales, así como ocho leyes ordinarias federales, que en total suman 24 disposiciones constitucionales<sup>19</sup>.

1.1. Sobre la base de una solicitud del *Bundesrat*<sup>20</sup>, el Consejo Nacional aprobó la ley constitucional federal por la que se modifica la Constitución para reforzar los derechos de los municipios, publicada en el Boletín Oficial del Estado Austríaco (en adelante BGBl) I n° 60/2011. Con esto se posibilitó a los municipios una colaboración más estrecha y se amplió el espacio de cooperación de manera considerable. A partir de ahora a los municipios les será posible, en base a las normas de los *Länder*, unirse en comunidades municipales para atender sus asuntos. De este modo pueden transferirse muchas más tareas que previamente a servicios conjuntos de estos municipios. La unión de municipios de diferentes *Länder* para formar mancomunidades de municipios se permite en virtud del art. 15 a de la Constitución, si hay un acuerdo entre los *Länder* en cuestión, sobre todo en cuanto a los acuerdos relativos a autorizaciones en el ámbito de la educación en las comunidades municipales y el ejercicio de supervisión. Con una nueva disposición en la Constitución federal se ha creado la base constitucional para la colaboración transfronteriza de autoridades administrativas de un determinado distrito, sobre todo la delegación de las competencias por parte de los entes públicos<sup>21</sup>. La ahora posible cooperación municipal es sobre todo interesante e importante para municipios más pequeños, puesto que sólo si se aprovecha esta cooperación y el potencial de eficiencia, podrá argumentarse fundadamente en contra de los planes de unión municipal, expresados ya en numerosas ocasiones. De acuerdo con el Instituto de Federalismo, las uniones municipales llevan a la destrucción de entidades experimentadas y a la pérdida de la participación de los ciudadanos. Las cooperaciones, que en principio suponen soluciones más eficientes y más cercanas al ciudadano, son mucho más importantes que el centralismo de vastos municipios lejanos al ciudadano<sup>22</sup>.

1.2. Entre los objetivos principales del Consejo Nacional para modificar la

19. Observaciones: No se cubrirá la Ley de Lucha contra el Dumping Salarial y Social (*Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz*), BGBl I n° 24/2011, la modificación de la Ley de Trabajo Agrario (*Landarbeitsgesetz*) de 1984, BGBl I n° 37/2011, con las que se declaró de aplicabilidad de determinadas disposiciones constitucionales en el art. 14b, algunas regulaciones de la Ley de Adaptación del Derecho de Contratación Laboral (*Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetzes*), BGBl n° 459/1993, y la Ley Federal por la que se modifica la Ley de Seguro de Cuidado (*Versorgungssicherungsgesetz*) de 1992, BGBl I n° 143/2011, que seguirá estando en vigor hasta el 31 de diciembre de 2016.

20. Véase la solicitud legislativa del *Bundesrat* 185/A-BR/2011.

21. Véase el reformado art. 15.10, segundo inciso, de la Constitución.

22. Véase „*Erleichterungen von Gemeindekooperationen – Gesetzesantrag des Bundesrates*“ en: Instituto de Federalismo, Föderalismus-Info n° 3/2011.

ley del sufragio del 2011<sup>23</sup>, publicado en BGBl I n° 43/2011) está el de impedir el mal uso del voto por correo, la adaptación de las disposiciones sobre la exclusión del derecho a voto a la luz de la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la posibilidad de que los miembros de la casa Habsburgo sean candidatos de las elecciones presidenciales de la Federación<sup>24</sup>.

En virtud del artículo 1 de la Constitución federal, se ha realizado una reforma constitucional disponiendo que, para los reclusos sin domicilio fuera del centro penitenciario cuente como domicilio principal aquél que tenían antes de su detención. Con esta medida quiere evitarse que los municipios pequeños, en cuyo territorio se hallen centros penitenciarios, tengan un número desproporcionado de votantes reclusos/as.

Además, en las diferentes leyes electorales se ha establecido que la Comisión electoral del distrito deberá recibir las papeletas por correo, como muy tarde, a las 17:00 horas del día de las elecciones. Con ello quiere evitarse que se pueda votar tras el primer recuento de votos.

1.3. En Austria se estuvo negociando durante muchos años sobre cómo asegurar el cuidado de ancianos y discapacitados. Tras intensas negociaciones entre los socios de la compensación financiera, Federación, *Länder* y municipios, a raíz de la conferencia de los responsables de economía de los *Länder* el 16 de marzo de 2011, se llegó a un acuerdo, entre otras cosas, sobre el aseguramiento de la financiación del cuidado de estas personas. A través de la Ley de Reforma al Cuidado del 2012<sup>25</sup>, publicado en el BGBl I n° 58/2011, se transfirió la responsabilidad de concesión y pago de subsidio a la Federación a través de una modificación de la Constitución, como parte de una medida de la reforma administrativa<sup>26</sup>. Para la financiación del cuidado se creó un fondo de cuidado, que hasta el año 2014 ha sido dotado de 685 millones de euros para poder financiar los adicionales servicios de cuidado que se esperan. Las autoridades encargadas de conceder el subsidio ya no son las autoridades administrativas del distrito sino, sobre todo, el Instituto de Seguro de Pensiones. En vista del fuerte incremento anual del gasto en subsidios, el hecho de que los *Länder* participen en la financiación de los subsidios (congelados desde 2010) debe evaluarse positiva-

23. Véase la Ley de Reforma del Derecho de Sufragio (*Wahlrechtsänderungsgesetz*) de 2011, que es la ley federal de reforma a la Constitución, el Reglamento de Elecciones en el Consejo Nacional (*Nationalrats-Wahlordnung*) de 1992, la Ley de Elecciones a la Presidencia Federal (*Bundespräsidentenwahlgesetz*) de 1971, el Reglamento de Elecciones Europeas (*Europawahlordnung*), la Ley de Evidencia Electoral (*Wählerevidenzgesetz*) de 1973, la Ley de Evidencia Electoral Europea (*Europa-Wählerevidenzgesetz*), el Reglamento de Referéndum (*Volksabstimmungsgesetz*) de 1972, la Ley de Referéndum (*Volksbefragungsgesetz*) de 1989, la Ley de Iniciativa Popular (*Volksbegehrgesetz*) de 1973 y el Reglamento de Procedimiento Penal (*Strafprozessordnung*) de 1975.

24. Véase el nuevo punto 4 del art. 6 de la Constitución y las disposiciones modificadas del art. 26.5 y art. 60.3 de la Constitución.

25. Véase la Ley de Reforma a la Asignación de Dependencia (*Pflegegeldreformgesetz*) de 2012, por la que se modifica la Constitución, la Ley de Asignación de Dependencia (*Bundespflegegeldgesetz*), la Ley de Víctimas de Delitos (*Verbrechensopfergesetz*), la Ley de Estructura de Correos (*Poststrukturgesetz*) y la Ley Federal de Discapacidad (*Bundesbehindertengesetz*).

26. Véase la modificación del art. 10.1, inciso 11 y art. 102.2 de la Constitución, mediante la introducción del término „ámbito de asignación de dependencia“ („*Pflegegeldwesen*“).

mente. En cambio, es muy criticable que la ley, que contiene tres disposiciones constitucionales, establezca un plazo para transferir las competencias a la Federación<sup>27</sup>. Además, se derogan las leyes de los *Länder* relativas a la asignación de dependencia que había. Como medida de la reforma administrativa también se llevó a cabo una considerable reducción del número de responsables para decidir sobre la concesión de la asignación de asistencia, de aproximadamente 280 a 8 Organismos de la Seguridad Social. La modificación de la Ley de Compensación Económica del 2008, publicado en BGBl I n° 56/2011, establece que las cuotas acordadas para que la Federación asuma la competencia del pago del subsidio de cuidado de los *Länder* se pagarán a través de la reducción de ingresos de los *Länder* y los municipios. Mediante el aseguramiento de la financiación de estos subsidios se ha logrado un proyecto importante en el ámbito político-social.

1.4. La República de Austria ya firmó un acuerdo internacional en el año 2003 para prevenir la tortura así como otros tratos crueles, inhumanos o degradantes (Protocolo facultativo). Con la “Ley de Implementación del OPCAT”<sup>28</sup>, publicada en el BGBl I n° 1/2012, entre otras cosas, se reformó la Constitución, la Ley del Defensor del Pueblo, la Ley de las Fuerzas Policiales y convirtió al Defensor del Pueblo en principal responsable para revisar las denuncias de tortura y asegurar su prevención. En virtud de la reformada Constitución<sup>29</sup>, el Defensor del Pueblo examinará si en los “centros de detención” se respetan los derechos humanos y controlará las labores de los órganos de ejecución en el curso de este examen. Aquí no se trata solamente de centros penitenciarios y comisarías de policía sino también de centros de acogida para los solicitantes de asilo, cuarteles, centros psiquiátricos, centros geriátricos y de cuidado, centros de crisis y residencias para adolescentes. Asimismo se examinarán los servicios y programas para personas discapacitadas para prevenir la explotación, la violencia y el abuso. En su nueva tarea, el Defensor del Pueblo tendrá el apoyo del Consejo consultivo de Derechos Humanos.

1.5. Tras varios años de discusiones, el Consejo Nacional aprobó la Ley Constitucional sobre los Derechos de los Niños, publicada en BGBl I N° 4/2011. La ley prevé, entre otras cosas, el derecho de los niños a la protección y el cuidado, el derecho a una educación libre de violencia, el derecho a participar en decisiones acordes a su edad y la prohibición del trabajo infantil. Además, los niños deben tener, como regla general, el derecho a mantener contacto regular

27. Véase „Einigung bei Pflegefinanzierung, Verlängerung des Finanzausgleichs und Stabilitätspakt – Kompetenzübergang auf den Bund“ en: Instituto de Federalismo, Föderalismus-Info n° 2/2011; „Reform im Pflegewesen – legislative Umsetzung steht bevor“, en: Instituto de Federalismo, Föderalismus-Info n° 3/2011.

28. Véase la Ley Federal sobre la Implementación del Protocolo Facultativo de Naciones Unidas del 18 de diciembre de 2002 contra la Tortura y otros Tratos o penas Inhumanos o Degradantes (*OPCAT-Durchführungsgesetz*), que es la Ley Federal mediante la cual se modifica la Constitución, la Ley del Defensor del Pueblo (*Volksanwaltschaftsgesetz*) de 1982, la Ley de Policía de Seguridad (*Sicherheitspolizeigesetz*), la Ley de ejecución de penas (*Strafvollzugsgesetz*) y la Ley del Boletín Oficial Federal (*Bundesgesetzblattgesetz*).

29. Véase, por ejemplo, el nuevo punto 3 del art. 148<sup>a</sup>, el nuevo punto 3 del art. 148b, el modificado art. 148d de la Constitución.

con ambos padres. La República de Austria ha dado un paso importante para la protección y los derechos de los niños mediante el anclaje constitucional de estos derechos, puesto que ahora, el cumplimiento de estos derechos también puede ser comprobado por el Tribunal Constitucional.

1.6. La Ley federal por la que se modifican la ley constitucional federal sobre la transparencia de asociaciones de medios de comunicación, así como de contratos de publicidad y subvenciones a propietarios de un medio de comunicación periódico y la Ley *KommAustria*, publicada en el BGBl I n° 125/2011, pretende aumentar la transparencia de los anuncios publicitarios en los medios de comunicación y la cooperación de medios del sector público. Esta Ley exige que los ministerios y otras agencias federales, *Länder*, los municipios más grandes, asociaciones de municipios, representantes legales de determinados intereses, organismos de la Seguridad Social y empresas que estén en el círculo de influencia del sector público, fundaciones y fondos, den a conocer las campañas publicitarias y proyectos comerciales así como los subsidios que los diarios, otros medios impresos periódicos, radio y la televisión reciben de ellos. La notificación debe hacerse dos veces al año y debe incluir la cantidad total recibida por los medios en cuestión. Los datos se publican a través de la autoridad reguladora *KommAustria*. Cuando se vulnere la obligación de publicar o se emitan informes falsos, se impondrán multas de hasta 60.000. Se ha instado al Tribunal de Cuentas a que en sus exámenes también verifique la correcta comunicación de la existencia de subvenciones y proyectos publicitarios.

1.7. En base a la propuesta de los diputados de los partidos del gobierno, el Consejo Nacional aprobó la Ley constitucional federal que modifica la Ley Constitucional Federal sobre la Limitación de la Remuneración de Funcionarios, la Ley Federal de Remuneración y la Ley de Retribuciones, publicada en el BGBl I n° 121/2011. Con ello se introdujo en 2012, igual que en los años 2010 y 2011, la “congelación salarial” para los políticos. Las leyes de remuneración de varios *Länder* también fueron modificadas y en ellas tampoco se prevén aumentos salariales para los políticos de los *Länder* (miembros del gobierno de los *Länder* y diputados de los parlamentos de los *Länder*).

1.8. Las disposiciones sobre nombres topográficos (bilingües) recogidas en la Ley de Grupos Étnicos, publicada en el BGBl n° 396/1976, y el establecimiento de señales municipales bilingües en poblaciones de Carintia fueron causa de disputas políticas entre políticos federales y del *Land* Carintia, así como numerosos procesos ante el Tribunal Constitucional y las respectivas resoluciones desestimatorias de éste al respecto<sup>30</sup>. Las objeciones constitucionales se dirigieron contra determinadas disposiciones legales y reglamentarias que restringían gravemente algunos derechos constitucionalmente garantizados, en particular, los del art. 7 del Tratado de Viena, publicado en el BGBl n° 152/1955.

---

30. Véase la resolución del Tribunal Constitucional del 13 de diciembre de 2001, G 213/01, V 62,63/01, en la que dictamina la obligatoria colocación de señales municipales bilingües en aquellos municipios en los que por lo menos un 10% de población pertenece al grupo étnico esloveno. Véase detenidamente el 26° Informe sobre el Federalismo en Austria 2001 (2002) 153 y 337 y sig; véase también el 32° Informe sobre el Federalismo en Austria 2007 (2008) 64 y sig; por último la resolución del Tribunal Constitucional del 25 de febrero de 2011, V 124-127/10, entre otros.



Tras numerosas reuniones entre los alcaldes de los municipios afectados, las asociaciones patrióticas, los partidos políticos, las organizaciones de eslovenos de Carintia, políticos federales y los políticos del *Land* Carintia, el 26 de abril de 2011 se llegó a un acuerdo sobre el paquete entero y se firmó un *memorándum*. La ley federal por la que se modifica la Ley de Grupos Étnicos, publicada en el BGBl I n° 46/2011, garantizó constitucionalmente el pacto entre la política y los representantes de los grupos étnicos, solucionando este tema tan conflictivo desde hacía años. Al mismo tiempo se ha regulado constitucionalmente la admisibilidad del uso del idioma croata, esloveno y húngaro como lengua oficial. El punto central de la Ley de Grupos Étnicos, que contiene siete disposiciones constitucionales<sup>31</sup> es una exhaustiva enumeración de 164 municipios de Carintia, así como otros municipios de **Burgenland**, en los que en el futuro deberán existir señales municipales bilingües. La lista de poblaciones de Carintia incluye todos los municipios del actual reglamento topográfico, publicado en el BGBl II n° 245/2006, todos los municipios sobre los que existe una resolución del Tribunal Constitucional, así como todos los municipios en los que un 17,5% de ciudadanos sea de habla mixta. Durante el procedimiento de aprobación de la ley por parte del Consejo Nacional, en la 799ª sesión del *Bundesrat* el 21 de julio de 2011, el secretario de Estado OSTERMAYER y el jefe de Gobierno del *Land* Carintia DÖRFLER afirmaron que, en cuanto a los derechos de las minorías en el sur de Carintia, tras años de disputas, se había llegado a una solución satisfactoria, apoyada por una amplia mayoría.

1.9. Mediante la ley federal, por la que se aprueba la Ley del Gas Natural de 2011 y se modifican tanto la Ley sobre Control de Energía como la Ley de Transparencia de Precios (*Preistransparenzgesetz*), publicada en el BGBl I n° 107/2011, se adaptó la normativa interna al tercer paquete del mercado interior de la energía de la Unión Europea. Con ello no solo quiere animarse la competición en el mercado del gas sino que además aumente la seguridad de provisión y la facilidad de los clientes para cambiar de proveedor. De manera análoga, en el sector eléctrico se ha previsto regular la calculadora de tarifas así como la implantación de una oficina central de quejas en la autoridad reguladora E-Control. Además, mediante esta ley se crearon las bases para la introducción de sistemas inteligentes de medición ("*Smart Meters*").

Los operadores de redes y proveedores de gas deben poderse distinguir claramente a partir de ahora. La amplia Ley trata los puntos sobre el fortalecimiento y la protección de los derechos de los consumidores, la separación efectiva de los operadores del sistema de transmisión, la garantía de acceso libre del proveedor al mercado y el desarrollo de capacidades para nuevos sistemas de producción. La ley además fija un estándar de suministro de gas durante un período de 30 días para clientes protegidos. Además, la ley consagra las disposiciones sobre la determinación de los cargos de uso del sistema y regula el procedimiento de recopilación, procesamiento y transmisión de datos según la nueva Ley de Transparencia de Precios. La ley contiene seis disposiciones constitucionales en total, para las cuales, en el caso de tres de ellas, la Federación necesitó la auto-

---

31. Vid. las disposiciones constitucionales en el art. 12 punto 1 hasta 3; art. 13.1; en el nuevo art. 22a; en el nuevo punto 7 del art. 24 y lo dispuesto en el art. 25 de la Ley.

rización competencial para poder aprobarlas (“cláusulas de competencia”)<sup>32</sup>. En otras disposiciones constitucionales se regularon las tareas y la potestad reglamentaria de la Comisión reguladora E-Control así como el recurso contra sus decisiones ante los tribunales<sup>33</sup>.

1.10. La ley federal sobre la promoción de la producción de electricidad mediante fuentes de energía renovables, que es la Ley de Electricidad Ecológica (*Ökostromgesetz*) de 2012, publicada en el BGBl I n° 75/2011, supuso un aumento de las subvenciones para, por un lado, reducir las listas de espera de solicitudes a subvenciones y, por otro lado, forzar la reducción progresiva de las tarifas de suministro, para seguir fortaleciendo la producción de electricidad ecológica. En el ámbito de la energía fotovoltaica y eólica se ofreció a los solicitantes la posibilidad de recibir una subvención inmediata, si aceptan un pago a cuenta conforme a las tarifas de suministro solicitadas en función del tiempo y nivel de la tarifa. Esta ley contiene tres disposiciones constitucionales. Con la “cláusula de competencia” del artículo 1, la Federación se adjudicó la competencia para aprobarla. Las demás cláusulas de competencia se encuentran en los artículos 57 y 58 que regulan la entrada en vigor y competencia de los distintos ministerios para aplicar la ley.

2. En la legislación ordinaria federal los puntos centrales en el 2011 fueron la normativa en materia de derecho de servicios y pensiones, salud y de lo social, medio ambiente, economía, tráfico, finanzas<sup>34</sup>, así como el aseguramiento de la situación económica de Austria. A continuación se van a mencionar brevemente algunas de estas leyes federales:

2.1. En el Tratado de Lisboa se ampliaron, dentro del margen legislativo de la UE, las posibilidades de participación de los Parlamentos nacionales de los estados miembros de la Unión Europea. La ley federal sobre información en los asuntos de la UE, la llamada *EU-Informationsgesetz*, publicada en el BGBl I n° 113/2011, concreta las obligaciones de información por parte del Gobierno sobre los proyectos que tiene la UE y moldea de manera más eficiente el flujo informativo entre el Gobierno y el Consejo Nacional. La dirección parlamentaria fue obligada a crear una base de datos con todos los documentos relevantes de la UE y que sean, en la medida de lo posible, accesibles para el público. El ministerio de Asuntos Exteriores y la Cancillería Federal están obligados a informar al Parlamento con suficiente antelación de los proyectos de la UE, a dar explicaciones detalladas por escrito sobre un determinado documento de la UE cuando lo solicite un grupo parlamentario y a informar sobre el progreso relativo a denuncias de subsidiariedad que hayan recibido el Consejo Nacional

32. Vid. las disposiciones constitucionales del art. 1.1 y art. 2.1 y art. 3.1 de la Ley.

33. Vid. las disposiciones del art. 1.1 y art. 12 puntos 1, 2 y 4 de la modificada ley de control de energía (*Energie-Control-Gesetz*).

34. Véase la Ley de Presupuestos (*Budgetbegleitgesetz*) 2012, BGBl I n° 112/2011, con la que se modifican varias leyes tributarias para adaptarlas a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Con la modificación de la Ley del Impuesto sobre la Renta (*Einkommensteuergesetz*) se adaptó esta ley a una sentencia del Tribunal de la Unión Europea. Además se introdujeron varias modificaciones presupuestarias en numerosas leyes federales con el fin de lograr una consolidación del presupuesto.

y el *Bundesrat*. La modificación del Reglamento de Procedimiento Interno (*Geschäftsordnungsgesetz*) de 1975, publicada en el BGBl I n° 114/2011, contiene una adaptación de las reglas de procedimiento de los diferentes comités del Consejo Nacional responsables de asuntos de la UE (Comité Principal y Subcomité de la UE), un anclaje de nuevos instrumentos procesales, una ampliación del catálogo de temas a tratar y disposiciones especiales sobre la repartición y tratamiento de documentos de la UE. El examen preliminar de las quejas de subsidiariedad compete al Comité Principal del Consejo Nacional. El Comité Principal y el Subcomité de la UE tienen competencia para publicar dictámenes motivados en respuesta a las preocupaciones relativas a proyectos de la UE que se traduzcan en quejas de subsidiariedad y a informar a los órganos de la UE mediante comunicaciones. El *Bundesrat* también se adaptó en las reglas de procedimiento a las nuevas posibilidades de participación que se establecen en el margen de la legislación de la UE, ampliando el catálogo de asuntos por los que puede presentarse una queja de subsidiariedad. En caso de que la UE se alejase del principio de unanimidad o introduzca una nueva categoría de fondos propios de la UE, será necesaria la aprobación del Consejo Nacional por una mayoría de dos tercios. La modificación del Reglamento del *Bundesrat* se publicó en el BGBl I n° 141/2011.

2.2. La Ley de Protección Climática, publicada en el BGBl I n° 106/2011, tiene el objetivo de mejorar la coordinación entre la Federación y los *Länder* en la toma de decisiones sobre la protección climática. La ley se basa en la división de las obligaciones financieras entre la Federación y los *Länder*, cuando Austria incumple las obligaciones que imponen el derecho internacional y de la UE de reducir las emisiones de efecto invernadero. El ministro de Medio Ambiente presentará, tanto al Comité Nacional Climático como al Consejo Nacional, un informe anual dividido en los diferentes sectores sobre el cumplimiento de las emisiones máximas. En virtud del art. 15 a de la Constitución, las responsabilidades en caso de superar las emisiones máximas de efecto invernadero deben fijarse mediante un acuerdo entre la Federación y los *Länder*. Además, la Ley de Protección Climática prevé la creación de un Comité Nacional de Protección Climática compuesto por los altos representantes de la Federación y todos los *Länder*. Este comité debatirá al menos una vez al año sobre cuestiones esenciales de la política climática, preparará estrategias de protección climática y proporcionará los principios básicos de planificación de medidas de protección climática.

3. Los *Länder* austríacos participan en la legislación federal a través del *Bundesrat*. La cámara austríaca de los *Länder* se reunió en el año 2011 en once ocasiones y trató en total 111 leyes aprobadas por el Consejo Nacional. Como ha venido sucediendo en los últimos años, el *Bundesrat* no se opuso a ninguna de ellas en virtud del art. 42.2 de la Constitución. El *Bundesrat* aprobó la celebración de 29 tratados y 11 acuerdos según el art. 15 a de la Constitución y tomó nota de 36 informes del Gobierno federal y sus miembros así como un informe del Defensor del Pueblo. El consentimiento del *Bundesrat* a la aprobación de normas del Consejo Nacional es necesario cuando, en virtud del art. 44.2 de la Constitución, se invaden o manipulan las competencias de los *Länder*. En el

año 2011 el *Bundesrat* otorgó este tipo de consentimiento en once ocasiones<sup>35</sup>. Esto eleva la cifra de autorizaciones concedidas por parte del *Bundesrat* a 233 desde 1985.

## El desarrollo del derecho constitucional del *Land* y la participación de los *Länder* en asuntos de la UE

1. En el año 2011 se reformó y adaptó la constitución de cuatro *Länder*. Las modificaciones supusieron, entre otras cosas, la abolición de la representación proporcional en la composición del Gobierno del *Land*, así como la reducción del número de diputados del Parlamento del *Land*, la asunción de los fines del Estado (*Staatszielbestimmungen*), el perfeccionamiento de los derechos de participación del Parlamento del *Land* en asuntos de la UE, la adaptación del apoyo requerido en iniciativas legislativas populares, así como la abolición de la libertad de crear y eliminar órganos.

1.1. Desde que se estipulara la “obligación de incorporación”<sup>36</sup> en el *Land* Carintia, ya no se permiten regulaciones constitucionales del *Land* externas a la Constitución de Carintia, lo cual implica frecuentes reformas constitucionales. Mediante la ley que reforma la Constitución del *Land* de Carintia y modifica el derecho de la ciudad (*Stadtrecht*) de Klagenfurt de 1998 y el de Villach de 1998, publicada en el LGBL n° 1/2011, se eliminó la existencia obligatoria del director de la Oficina de Control del Ayuntamiento que disponía la constitución y ahora prevé la destitución del director de la Oficina de Control del Ayuntamiento de ambas ciudades cuando éste ya no disponga de las necesarias facultades mentales y físicas o cuando descuide o incumpla flagrantemente sus obligaciones.

1.2. En el *Land* Estiria la constitución del *Land* fue reformada en dos ocasiones durante el año 2011. Debido a un error, la constitución del *Land* y la Ley de derechos del ciudadano (*Volksrechtegesetz*) se contradecían en el número de

35. Se ven afectadas las siguientes leyes del Consejo Nacional:

Ley Federal sobre los Derechos de Niños; Ley de Lucha contra el Dumping Salarial y Social (*Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz*); modificación de la Ley de Trabajo Agrario (*Änderung des Land-arbeitsgesetzes*) 1984; modificación de la Ley de Grupos Étnicos (*Volksgruppengesetzes*); Ley de Electricidad Ecológica (*Ökostromgesetz*) de 2012; reforma de la Ley de Asignación de Dependencia (*Pflegegeldreform-gesetz*) de 2012; Ley federal por la que se modifica la Ley de Gas Natural (*Gaswirtschaftsgesetz*) de 2011, así como las Ley de Control de Energía (*Energie-Control-Gesetz*) y la Ley de Transparencia de Precios (*Preistransparenzgesetz*); La modificación de la Ley Constitucional Federal sobre la Limitación de la Retribución de los Funcionarios Públicos (*Bundesverfassungsgesetzes über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre*) así como la Ley Federal de Régimen Retributivo (*Bundesbezügegesetz*) y la Ley de Régimen Retributivo (*Bezügegesetz*); La Ley federal mediante la cual se modifica la Ley Constitucional Federal sobre la Transparencia de Asociaciones de Medios de Comunicación, así como de Contratos de Publicidad y Subvenciones a Propietarios de un Medio de Comunicación Periódico y la Ley *KommAustria*; La ley de Implementación del Protocolo Facultativo; Modificación de la Ley de Aseguramiento de Suministro (*Versorgungssicherungsgesetz*) de 1992.

36. Véase la reforma constitucional LGBL n° 57/2002; véase además el Informe 2002, punto IV. 2.2.

apoyos mínimos requeridos para la iniciativa legislativa popular. La ley de los derechos del ciudadano exigía 50.000 declaraciones de apoyo (aproximadamente el 5,1 de las personas con derecho a voto) y en la constitución del *Land*, de rango superior, se requerían 85.000 declaraciones de apoyo (aproximadamente el 8,7%). Con la reforma constitucional del *Land* de 2010, publicada en el LGBL nº 3/2011, se rectificó este error y ahora, el artículo 70 de la Constitución del *Land* también prevé que la iniciativa popular requiere 50.000 declaraciones de apoyo. Las reformas de la Constitución del *Land* de 2010, del reglamento del Parlamento del *Land* Estiria de 2005, de la Ley de Subvenciones a Partidos, del estatuto de la capital del *Land* Graz de 1967 y de la Ley de Control de Iniciativa de Estiria, publicada en el LGBL nº 8/2012, prevé la abolición de la representación proporcional del Gobierno del *Land* y la reducción del tamaño del Gobierno del *Land*, así como del Parlamento del *Land*. A partir de ahora, además del Presidente del *Land* y sus dos representantes, habrá entre tres y cinco miembros del Gobierno. Con el inicio de la próxima legislatura, en el Parlamento del *Land* disminuirá el número de diputados de 56 a 48. Además, en la ciudad de Graz los miembros del *Stadtsenat* (gobierno municipal) se reducen de 9 a 7 y en el consejo municipal de 56 a 48. Con la modificación del Reglamento del Parlamento del *Land*, se reguló por ley la dotación de personal de las secretarías de los grupos parlamentarios del Parlamento del *Land*, teniendo en cuenta la fuerza de los grupos parlamentarios en cuestión y previendo un mayor número de funcionarios para los grupos parlamentarios de la oposición.

1.3. Mediante la ley constitucional del *Land* por la que se modifica el Reglamento de la Ordenación del Territorio (*Tiroler Landesordnung*), publicado en el LGBL nº 59/2011, el *Land* Tirol se ha adaptado la normativa sobre las modificaciones de las fronteras federales y de los *Länder* (BGBl I nº 2/2008). Además, este reglamento incluye en forma de objetivo público, un reconocimiento expreso a la protección de los niños y adolescentes, siguiendo los objetivos de la Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas y expresa la importancia que tiene la participación de voluntarios en el servicio público. Por último, se consagró como objetivo público, la creación y mantenimiento de viviendas asequibles.

1.4. En noviembre de 2011 el Parlamento de Vorarlberg aprobó la ley constitucional por la que se reforma la Constitución del *Land*, publicada en el LGBL nº 2/2012. Esta ley sirve para implementar determinados aspectos de la resolución del Parlamento del *Land* que pretende “desarrollar elementos de democracia directa”. En este sentido, a partir ahora, una iniciativa legislativa popular rechazada por el Parlamento del *Land* deberá someterse a referéndum cuando aquélla haya sido firmada por el 10% -y no el 20% como hasta el momento- de los ciudadanos con derecho a voto.

A través de una mayor participación del Parlamento del *Land* en el proceso legislativo europeo que establece la *Lissabon-Begleitnovelle* (ley de reforma que adapta la normativa interna al Tratado de Lisboa), se respeta y clarifica ampliamente, dentro del margen del control de subsidiariedad que, las obligaciones surgidas del pacto de estabilidad austríaco de fijar los límites de responsabilidad se cumplirán a nivel del *Land* mediante una resolución del Parlamento del *Land*.

2. En 2011 los parlamentos de los *Länder* austríacos transmitieron al Gobierno federal, en virtud del procedimiento del art. 98.2 y 97.2 de la Constitución, un total de 307 leyes aprobadas y el Gobierno federal, por su parte, no elevó protesta en virtud del art. 98.2 de la Constitución. En el caso de la colaboración de los órganos federales en la ejecución de las leyes de los *Länder*, no se denegó este consentimiento para ninguna ley de los *Länder*. El Gobierno federal dio su consentimiento a esta colaboración en 17 casos.

2.1. En relación con pertenencia de Austria a la Unión Europea, las consecuencias de la crisis económica y financiera, el fondo de rescate de la UE, los ámbitos de la política agraria, política regional, política de tráfico de la UE (en este último sobre todo el continuo desarrollo de los proyectos sobre redes transeuropeas (TEN), la estrategia de la zona del Danubio así como la política de cohesión de la UE despertaron gran interés en los *Länder* austríacos. Además, se prestó atención a la trasposición adecuada en el tiempo de diversas directivas europeas y se absolviéron numerosos proyectos en los diversos programas de fomento regional.

2.2. El procedimiento de participación de los *Länder*, previsto en el art. 23d de la Constitución, funcionó sin problemas en el 2011 como en años anteriores y no provocó disputa alguna. En virtud del art. 23d, párrafo 2, en el 2011 los *Länder* acordaron conjuntamente tres opiniones<sup>37</sup> que vinculan a la Federación. En total se entregaron 24 opiniones conjuntas de los *Länder* en asuntos de la UE, las cuales no son vinculantes para la Federación. Al igual que en años anteriores, en el 2011 los representantes de los *Länder* tampoco fueron integrados en el Consejo de la UE. Tampoco hubo problemas relativos a la cooperación de la Federación y los *Länder* en los actuales procedimientos de infracción al Tratado. En este sentido, el servicio constitucional de la Cancillería Federal respetó las posturas de los *Länder*, decidió la postura común de Austria mediante una votación conjunta con los *Länder* y la representó ante las instituciones europeas.

## La jurisprudencia del Tribunal Constitucional

1. El Tribunal Constitucional publicó varias sentencias que fueron de interés para los *Länder*. También decidió sobre un recurso basado en el art. 137 de la Constitución. A continuación se comentan algunas de estas resoluciones.

2. La reducción general del límite de edad para la concesión de ayudas a la familia de 26 a 24 que se produjo en el marco del *Budgetbegleitgesetz* (Ley de Presupuestos) de 2011, publicado en BGBl I n° 111/2010, fue recurrido ante el Tribunal Constitucional por el *Land* Vorarlberg, en virtud del art 140 de la

37. Se vieron afectadas las siguientes cuestiones: La propuesta para una directiva sobre el control de los riesgos de sustancias peligrosas en accidentes graves, COM(2010)781 („Seveso-III-Richtlinie“); la comunicación del plan de eficiencia energética („Energieeffizienzplan“) de 2011, COM(2010)109, examen de subsidiariedad y proporcionalidad; Propuesta para una Directiva (RL) para la eficiencia energética y para derogar la directiva 2004/8/CE y 2006/32/CE, COM(2011)370. 1° Solicitud de una opinión del Ministerio federal austriaco de economía, familia y juventud antes del 6 de agosto de 2011, 2° examen de subsidiariedad y proporcionalidad.

Constitución. El Tribunal Constitucional inadmitió parcialmente y desestimó parcialmente el recurso mediante su resolución del 16 de junio de 2011.

El Tribunal no reconoció en las disposiciones recurridas de la ley relativa a las ayudas económicas a familias (*Familienlastenausgleichsgesetz*) de 1967, ni una extralimitación del margen de maniobra política, ni una vulneración contra la regla de confidencialidad (*Vertrauensgrundsatz*) y afirmó que el legislador no está constitucionalmente obligado a conceder las prestaciones familiares de niños mayores de edad, ni a concederlas hasta que concluyan su formación profesional. El Tribunal sostuvo que fijar el límite de edad para reclamar la prestación familiar y aumentar o reducir el presupuesto de éste, son decisiones que se encuentran en el ámbito discrecional de actuación del legislador mientras lo haga actuando de manera imparcial. El Tribunal Constitucional sostuvo que en el caso de las transferencias financiadas con impuestos (como sucede en el caso del subsidio familiar) no existe una expectativa o confianza constitucionalmente protegida de que éstas continúen concediéndose bajo los mismos requisitos.

3. El Tribunal Administrativo solicitó que se derogase la normativa de ejecución de los *Länder* relativa a la Ley de Centros Sanitarios (*Krankenanstaltengesetz*) de 1997 (LGBI n° 132/1997) de la Alta Austria y para la Ley de Centros Sanitarios (*Krankenanstaltengesetz*) de 1999 (LGBI n° 66/1999) de Estiria, basándose en las necesidades de los ambulatorios independientes. El Tribunal Constitucional desestimó la petición mediante las resoluciones del 15 de diciembre de 2011 G 182/09, G 290/09, G 61/10 y G 77/10, a la luz de las disposiciones constitucionales contenidas en la Ley de Centros Sanitarios y Establecimientos de Cura (*Bundesgesetz über Kranken- und Kuranstalten*), publicada en BGBl I n° 155/2005. El Tribunal declaró que los principios legales denunciados no son inconstitucionales puesto que en virtud de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea decidió, en el caso Hartlauer, la discriminación inversa puede estar temporalmente justificada cuando hay un interés general en la existencia de un plan hospitalario ordenado, y por ello debe aceptarse. Por lo tanto, el recurso fue desestimado puesto que las disposiciones impugnadas en las leyes de ejecución se adecúan a la legalidad.

4. Con la resolución del 30 de junio de 2011, G 56/10, el Tribunal del *Land* Stayr desestimó la impugnación del artículo 5 párrafo 1 a 6 de la Ley de Lucha contra Incendios Forestales de Alta Austria (*Waldbrandbekämpfungsgesetz*), LGBI n° 68/1980. La disposición impugnada prevé la obligación de la Federación de reembolsar los gastos para la lucha contra los incendios forestales. El Tribunal motivó esta decisión basándose en que la Ley de Lucha contra Incendios Forestales de Alta Austria se ejecuta en el margen de la administración mediata de la Federación y que por ello, el municipio solo lleva a cabo tareas funcionales ajenas, es decir, aquellas tareas que realiza indirectamente la Administración federal. En cuanto al gasto que supone el derecho al reembolso, se trata, desde el punto de vista jurídico de la compensación económica de un gasto administrativo concreto, que en el ámbito indirecto de la Administración federal y en el transferido ámbito de ejecución del municipio, la Federación debe soportar y reembolsar. La normativa del *Land* al respecto solo prevé el desembolso de la Federación en el mismo contexto que el artículo 2 de la ley constitucional sobre

materia financiera (*F-VG*) de 1948. Por este motivo las preocupaciones expuestas ante el Tribunal no tienen fundamento. Es gratificante que el Tribunal Constitucional haya reforzado en la presente resolución que, el principio desarrollado indirectamente por la Administración federal, en base al cual, un ente territorial tiene derecho al reembolso frente a otro ente territorial, si soporta un gasto (el gasto administrativo concreto que surge con el ejercicio administrativo) que en base a la normativa básica del art. 2 *F-VG* 1948, debería ser soportado por el otro ente territorial, y no existe una norma para desviar de los gastos.

5. Apartándose de su resolución VfSlg 11.868/1988, el 29 de septiembre de 2011 el Tribunal Constitucional dio la razón al *Land* Vorarlberg en su resolución B 1350/11, al preservar, en beneficio de las escuelas de esquí, el título para ejercer como guía y acompañamiento al esquiar que prevé la Ley de Escuelas de Esquí de Vorarlberg. El Tribunal Constitucional argumentó que las condiciones del deporte de esquí han cambiado de manera significativa desde la judicatura anterior. Con la nueva construcción y mejora de los ascensores de esquí a causa del aumento considerable de participantes en las pistas y teniendo en cuenta que el tamaño de las pistas no se ha ampliado, es preciso considerar la existencia de nuevos peligros que justifican la equiparación de la guía y acompañamiento en forma de “clases para avanzados”, con las clases de esquí, con independencia del beneficio que esto supone para las escuelas de esquí. Las regulaciones restrictivas son admisibles puesto que se llevan a cabo en interés público y son medidas objetivas. Por esta razón no existe violación del principio de igualdad ni una violación de la libertad de ejercicio de una actividad económica protegida por la Constitución.

6. El Tribunal Constitucional tuvo que lidiar con la constitucionalidad de una disposición legal de la Ley de Guarderías de Baja Austria (*NÖ-Kindergartengesetz*), LGBl n° 5060-2, en virtud de la cual, aquellas guarderías en las que la mayoría de los niños sean de fe cristiana habrá que colgar una cruz. La demanda del recurrente que vio perturbada la educación aconfesional de su hija por la colocación de cruces y veía vulnerado su derecho a la libertad religiosa y el consecuente derecho a crecer sin confesión religiosa, fue inadmitida en la resolución del Tribunal Constitucional G 287/09 del 9 de marzo de 2011.

7. Mediante la resolución del 26 de Septiembre de 2011, A 17/10, se desestimaron por la falta de proyectos y aprobación planes de contratación, los recursos de los *Länder* Burgenland, Alta Austria y Estiria interpuestos en virtud del art. 137 de la Constitución, contra la Federación, solicitando el reembolso de los salarios de los maestros del *Land* en escuelas de formación profesional en ciencias agrícolas y forestales para los años 2005 a 2010 por una suma de aproximadamente 15 millones de euros. En su exposición de motivos, el Tribunal Constitucional argumentó que los *Länder* se equivocan al opinar que el procedimiento previsto para los puestos de trabajo en escuelas de ciencias agrícolas y forestales no tienen importancia.

8. El Tribunal Constitucional estableció unos principios básicos en su conclusión provisional del 26 de febrero de 2011, A 13/09, sobre la disputa por el



gasto clínico adicional<sup>38</sup> entre el *Land* Tirol y la Federación, en relación al carácter vinculante de los acuerdos entre los socios de la compensación económica, relativos al derecho a recibir compensación económica en general, así como una indemnización por el gasto clínico adicional en particular. El Tribunal Constitucional señaló en su conclusión provisional<sup>39</sup> que el derecho reclamado existe y reconoció por primera vez de manera expresa que los socios de la compensación económica pueden, bajo determinadas condiciones, celebrar acuerdos mutuamente vinculantes sobre el cálculo y gestión de derechos de compensación económica. Estos acuerdos son de naturaleza jurídico-pública y se presume que respetan objetiva- y verazmente el artículo 2 de la Constitución. Su cumplimiento puede exigirse a través del recurso ante el Tribunal Constitucional que prevé el art. 137 de la Constitución. No obstante, el Tribunal Constitucional todavía no ha decidido sobre el recurso presentado por el *Land* Tirol (la Federación redujo en el año 2007 sus pagos) por la indemnización de aproximadamente 13,7 millones de euros en concepto de gasto clínico adicional.

---

38. De acuerdo con el art. 55 de la Ley relativa a los Centros Sanitarios y a los Establecimientos de Cura (*KaKuG*), la Federación debe reembolsar el gasto adicional (se incluyen los gastos adicionales que se producen durante el establecimiento, instalación y expansión, así como durante el funcionamiento de los centros sanitarios públicos cuando al mismo tiempo se trate de clínicas universitarias de enseñanza e investigación en Universidades de medicina, al igual que lo es el hospital regional de Innsbruck).

39. Vid. resoluciones provisionales del Tribunal Constitucional sobre el gasto adicional en el Hospital Regional de Innsbruck, en: Instituto de Federalismo, *Föderalismus-Info* n° 2/2011.

Bélgica vive en permanente estado de fiebre electoral.

El año 2009 estuvo marcado por las elecciones regionales, que se celebraron el mismo día que las elecciones europeas, es decir, el 7 de junio.

El año 2010, a su vez, se tiñó de un ambiente de inminentes elecciones legislativas, que se celebraron el 13 de junio.

El año 2011 se ha caracterizado por una crisis política sin precedentes a raíz de los resultados del escrutinio federal. Dicha crisis empieza el 26 de abril de 2010 (vid. la crónica precedente) y termina el 5 de diciembre de 2011 [con la formación de un gobierno federal<sup>1</sup>]. Es decir, casi seiscientos días, un año y medio de crisis (F. DELPÉRÉE, «Regards furtifs sur le gouvernement», *La Revue générale*, janvier 2012; ID., «Gouverner sans gouvernement?», Académie royale de Belgique, *Bulletin de la Classe des lettres*, 2012).

En principio, la crisis federal no afecta a la organización y la acción de las comunidades y las regiones, o al menos no tiene más que consecuencias para las colectividades locales (vid. *infra*). Las elecciones municipales se celebrarán en octubre de 2012. Las elecciones regionales, que siempre coinciden con las elecciones europeas, no parece que se vayan a celebrar hasta junio de 2014. El hecho es que los mecanismos de colaboración o concertación instaurados entre las autoridades federales, federadas y locales se encuentran bloqueados en 2011, cuando deberían servir para desactivar los conflictos de intereses.

Con motivo de la dimisión del gobierno federal y la posterior disolución de las cámaras, el ejecutivo en funciones queda limitado a resolver, tal y como está convenido, los asuntos corrientes. Asume las tareas políticas y administrativas pero no detenta las prerrogativas de un gobierno en pleno ejercicio.

---

\* Traducción a cargo de Carlos A. Alonso, colaborador del Instituto de Derecho Público.

1. N.T.: este nuevo Gobierno federal, presidido por el Sr. Elio di Ruppó, tras este largo período de crisis permite relevar al Gobierno dirigido por el Sr. Yves Leterme que ha actuado en funciones todo este tiempo.

A lo largo del año 2011, uno no deja de preguntarse, una vez más, cuál es el alcance de esta regla<sup>2</sup>. Esta vez es doble, pues hay que conjugar los principios de responsabilidad y de continuidad de la acción de gobierno.

La primera regla de un régimen parlamentario es que toda acción debe ser objeto de control. Lo contrario supondría aceptar que Bélgica vive bajo un régimen autoritario y que los miembros del gobierno podrían, a intervalos regulares, hacer y deshacer a placer sin tener que preocuparse de las intenciones o las reacciones de los representantes electos. Sería algo así como admitir eclipses en el ejercicio del control político.

La aplicación de esta norma debe templarse para tomar en cuenta la imperativa continuidad del Estado. Es necesario dejar al gobierno la gestión de ciertos asuntos. Es más: hay que obligarle a preservar los intereses superiores del Estado.

Así lo entendió el Conseil d'État francés (asunto *Syndicat régional des quotidiens d'Algérie*) de 4 de abril de 1952. Según «un principio tradicional de derecho público», un gobierno en funciones tiene el poder de resolver los asuntos corrientes. Las jurisdicciones pueden verificar si las decisiones tomadas por un determinado gobierno entran en esta categoría jurídica.

El Conseil d'État entiende que este principio alcanza tanto a los actos administrativos individuales como a los actos reglamentarios (vid., por ejemplo, CE, 28 octubre 2010, *Rymenans*).

La Corte constitucional se ha negado, sin embargo, a censurar una ley por apartarse de lo que serían considerados como asuntos corrientes (15 enero 2009, n° 6/2009). O sea, que al mismo tiempo que se denuncia que una ley puede haber sido sancionada y promulgada por el Rey en un momento en el que las Cámaras estaban disueltas, la Corte reafirma su competencia para controlar «la constitucionalidad del contenido de las disposiciones legislativas, pero no la de los procesos de elaboración»<sup>3</sup>.

El gobierno federal constituido el 5 de diciembre de 2011 está formado por seis formaciones políticas: los democristianos, los liberales y los socialistas flamencos, los demócratas humanistas, los liberales y los socialistas francófonos. Este gobierno incluye a una mayoría de las formaciones de la parte francófona (50 de 62 diputados), pero no de la parte flamenca (43 de 88).

Podría cuestionarse la constitucionalidad de esta fórmula desequilibrada, te-

---

2. Los asuntos corrientes, que comprenden los asuntos urgentes, han recibido, al hilo de los días y los meses, una interpretación más y más extensa. Lo que no era urgente el 26 de abril de 2010 sí lo fue el 1 de enero de 2011 y, todavía más el 1 de diciembre de 2011. Durante este periodo, el gobierno Leterme II ha asumido la presidencia de turno de la Unión Europea, durante seis meses. También durante este periodo destacó tropas, junto con otros países de la OTAN, en las operaciones militares en Libia y ha preparado el presupuesto de 2011 pero no el de 2012, acompañándolos de las reformas estructurales que reclamaban las autoridades europeas.

3. En una sentencia de 20 de octubre de 2011, la Corte constitucional observa que «la defensa de los intereses del Estado federal en los procedimientos ante la Corte no excede los límites de lo que puede hacer un gobierno en funciones encargado de los asuntos corrientes» (n° 161/2011).

niendo en cuenta el principio de paridad que preside la formación de un consejo de ministros (art. 99.2 de la Constitución). Sin embargo, el reiterado rechazo por parte de un socio de entrar en el gobierno federal, tampoco puede afectar indefinidamente a su composición (*Ann. Parl.*, Sénat, de 12 de diciembre de 2011).

Esta situación puede hacer compleja la realización de los proyectos institucionales que requieren una mayoría cualificada 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 ambas cámaras.

Una reforma del Estado que implicara una revisión de la Constitución o una modificación de leyes especiales no se podría llevar a cabo con el voto de los partidos de la oposición. Los ecologistas francófonos (7) y flamencos (6) ya han prometido un apoyo «desde el exterior». Una mayoría virtual dispondría de 106 escaños sobre 150 en la Cámara de representantes. De este modo se lograría alcanzar los dos tercios necesarios; así como la mayoría en cada uno de los grupos lingüísticos.

La declaración gubernamental de 7 de diciembre de 2011 hace referencia explícita a un acuerdo institucional, de 5 de octubre, concluido por las ocho formaciones políticas citadas, cuyo objeto es impulsar una nueva y profunda reforma del Estado (F. DELPÉREÉ, «La sixième réforme de l'État», *La Revue générale*, noviembre-diciembre 2011).

Hasta nueva orden, sólo se trata de un acuerdo de carácter político que se articula entorno a tres ejes de acción distintos.

El primero es el que atañe a la reforma de las instituciones federales y especialmente a la del Senado. La Alta asamblea ya no es considerada como una asamblea permanente sino como la institución que debe reunir de forma puntual a los representantes de los parlamentos comunitarios o regionales. Según las modalidades que determine un grupo de senadores — que han empezado a trabajar sobre el particular el 27 de enero de 2012 —, sería descargado de una parte de sus funciones legislativas para poder concentrarse así en el ejercicio de funciones de cooperación entre las colectividades federadas, incluso en el ámbito internacional (F. DELPÉREÉ, «S.P.Q.B.», *La Revue générale*, mars 2012)<sup>4</sup>.

Se propone realizar, como segundo eje de acción, una nueva transferencia

---

4. Como escribieran Robert BOWIE y Carl J. FRIEDRICH, «en la mayor parte de los Estados federales, la Cámara alta (está) dedicada a reflejar los intereses y los puntos de vista de los Estados constituyentes». Su influencia sobre la legislación federal y sobre el ejercicio de los poderes de la Federación es tanto o más importante que la que se puede considerar «deber de proveer los medios de proteger los Estados o sus habitantes contra las medidas federales impropias o perjudiciales» (*Études sur le fédéralisme*, Paris, LGDJ, 1962, p. 16). Generalmente se la considera garante a la vez de la autonomía de las colectividades federadas y de su participación en la definición del interés federal. En este terreno, los promotores de la « sexta reforma del Estado » no han seguido la vía clásica. De hecho han tomado el camino inverso. Se ha querido «limitar» las «misiones del Senado». Han concebido esta limitación en relación a las prerrogativas de la Cámara de representantes — esta operación, en realidad, está diseñada desde la revisión de 5 de mayo de 1993 —. También la han considerado en relación a las funciones que retiene, desde entonces, la asamblea senatorial.

de atribuciones del Estado federal a las comunidades y las regiones. A éstas se les reconocen nuevas competencias, sobre todo en el ámbito de las prestaciones familiares. El objetivo es que todos los perceptores de ayudas se beneficien de las mismas, pero que cada comunidad puedan diseñar ayudas particulares, por ejemplo en función de la edad de los perceptores o posición que ocupan en la familia. También se podrá, si hay disponibilidad presupuestaria, conceder prestaciones complementarias.

El tercer eje es el de la financiación del Estado, de las comunidades y regiones y de los entes locales.

El presupuesto del Estado belga se acerca a los cien mil millones de euros. Se alimenta de impuestos –impuesto sobre las personas físicas (IPP), impuesto de sociedades (ISOC), tasa sobre el valor añadido (TVA)–. ¿A qué se destinarán estos recursos financieros? Según las primeras estimaciones, el 42% se destinará al presupuesto federal, el 38% a las comunidades y regiones, el 17% será asignado a la seguridad social (federal) y el 3% restante se destinará a la Unión Europea.

Las cifras avanzadas hacen pensar que en 2012 habrá sin duda una transferencia importante de competencias y recursos desde el Estado federal hacia las comunidades y las regiones pero que el centro de gravedad del Estado seguirá estando en el nivel federal.

Actualmente, lo esencial de los recursos de las comunidades y las regiones proviene de transferencias estatales, es decir, de sumas de dinero que les son transferidas por el Estado federal, calculadas según unas complejas reglas de distribución que permiten su libre disposición. La idea es la que en el futuro se permita a las regiones procurarse ellas mismas una parte de sus recursos. Lo harán como complementos al impuesto sobre las personas físicas, y esta cantidad se calcula entorno a los 10.700 millones.

Estos complementos no serán iguales en todas las regiones. Éstas, no obstante, no pueden modificar la base imponible ni la tasa, ni los tramos impositivos ni tampoco establecer exenciones a ciertas categorías de contribuyentes. En suma, el impuesto regional vendrá a sumarse a un impuesto federal sobre el que las regiones carecen de capacidad de incidencia.

Sobre la incidencia de las medidas tomadas por el Consejo Europeo y por la Comisión, vid. F. DELPÉREÉ, «Les cordons de la bourse», *La Revue générale*, febrero 2012: «Al entrar en los presupuestos, la Unión Europea se introduce, no ya en el ámbito de las competencias nacionales, sino en su núcleo. No se inserta subrepticamente sino que interviene vigorosamente en el conjunto de las políticas llevadas a cabo por los Estados miembros y sus gobiernos subestatales. No toca a uno u otro ámbito de acción, sino que afecta a todos y cada uno de ellos».

El estatuto de Bruselas sigue presente en los debates sobre la sexta reforma del Estado. Para hacer frente a la preocupación política generada por la pretensión de encuadrar la capital del Reino en un territorio que equivaldría, en todo caso, a los diecinueve municipios de Bruselas, los proyectos institucionales adoptados en 2011 buscan instituir Bruselas en cuatro círculos distintos.

El primer círculo comprendería diecinueve municipalidades que configuraría el área de proyección principal de la región y de la región lingüística de Bruselas-Capital. Esta delimitación también serviría como circunscripción electoral de Bruselas.

El segundo círculo contaría con veinticinco municipalidades (los diez municipios nuevos más seis periféricos). Para estos últimos, se ha imaginado una solución electoral simple, la del voto alternativo. En el secreto de la cabina de votación, el ciudadano-elector elegiría votar sea por un candidato que se presenta en la circunscripción de Bruselas, o por un candidato que se presentara en la circunscripción de Leuven. Su voto se sumaría a aquellos votos emitidos en una u otra de las circunscripciones precitadas. Para los seis municipios periféricos, se adoptarían reglas particulares también para la designación de los alcaldes y para la resolución de los contenciosos que pudieran a este respecto.

Un tercer círculo englobaría cincuenta y cuatro municipios (los diecinueve de Bruselas más los treinta y cinco de las circunscripciones de Hal y Vilvorde). BHV, como se le conoce corrientemente, subsistiría sólo como circunscripción electoral. El Senado renovado comprendería, en efecto, diez senadores cooptados — seis Flamencos y cuatro Francófonos. Para designar a estos últimos se sumarían los votos emitidos en las cinco provincias valonas, los diecinueve municipios de Bruselas y las treinta y cinco municipalidades de Hal-Vilvorde. En función de los resultados obtenidos, los partidos obtendrían por cooptación uno o varios escaños de senadores.

BHV es también un partido judicial. Nada cambia a este respecto por lo que hace a la delimitación territorial. Se añade, sin embargo, una nueva regla: las partes en juicio podrán escoger libremente la lengua del procedimiento y, en consecuencia, el tribunal que conocerá de su litigio.

El cuarto círculo englobaría ciento once municipios (los diecinueve de Bruselas, los veintisiete del Brabant valón y las sesenta y cinco del Brabant flamenco. Para subrayar la osmosis que debe existir entre Bruselas y los territorios que se sitúan en su espacio económico y social, se constituiría una entidad metropolitana que podría hacerse cargo de materias como movilidad y transporte, así como de los grandes equipamientos públicos.

Al respecto, puede consultarse la tesis de Thomas Bombois bajo el título *L'autonomie politique des collectivités fédérées, et spécialement de la Région bruxelloise. Essai de droit institutionnel fédéré* (Louvain-la-Neuve, 2011).

A lo largo del año 2011, la **Región Valona** ha puesto orden a algunos disparetes legislativos realizados con anterioridad.

El Decreto de 27 de octubre de 2011 modifica varios decretos relativos a las competencias de Valonia —esta denominación, de hecho, no corresponde con la que fija la Constitución pero se utiliza, a partir de 2011, en un conjunto de textos reglamentarios—. Así, se otorga el consentimiento (*assentiment*) a diversos acuerdos de cooperación entre la Región Valona y la Comunidad francesa. También se efectúa una transposición parcial de la Directiva 2001/42/CE, del

Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001 relativa a la evaluación de incidencias de ciertos planes y programas medioambientales.

Por su parte, el decreto de 1 de diciembre de 2011 confirma una decisión del Gobierno valón de 29 de septiembre relativa a la codificación de la legislación en materia de sanidad y acción social. Como destaca X. DELGRANGE (*Administration publique*, 2011, t. 4, p. 433), « si el autor del texto opta por una codificación en derecho constante, los textos legislativos de base subsisten, lo que perjudica la seguridad jurídica pero simplifica considerablemente la tarea, sobre todo porque todas las formalidades previas a la adopción de las disposiciones legislativas no deben ser reiteradas ». Vid. Los dictámenes 49.377/4 de 6 de abril de 2011 de la sección de legislación del Consejo de Estado sobre el proyecto de acuerdo y el dictamen 50.115/2/V de 23 de agosto de 2011 sobre el ante-proyecto de decreto.

El Decreto de 14 de julio de 2011 trata sobre la creación y la explotación de aeropuertos y aeródromos en la Región valona. Se consagra su contenido sobre todo a las instalaciones que están abiertas al tráfico comercial y cuyo tráfico anual supera los cinco millones de movimientos de pasajeros. El gobierno fija y percibe los ingresos aeroportuarios. Se constituye una autoridad aeroportuaria independiente, con competencia para dirimir conflictos entre el concesionario y los usuarios del aeropuerto.

El Decreto de 13 de octubre de 2011 modifica el libro II del Código del medioambiente, relativo al Código del Agua. Está destinado, en lo esencial, a hacer cumplir las «obligaciones europeas» en relación con las aguas de superficie y las aguas subterráneas, incluidas las que «atravesan la frontera entre dos Estados miembros o más». El gobierno valón se encargará de tomar todas las medidas que sean « necesarias para asegurar la ejecución de las obligaciones derivadas del Tratado sobre el funcionamiento de la Unión Europea y de los actos adoptados por las autoridades instituidas por este tratado, en particular los actos dirigidos a la ejecución de la directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2000 que establecen un marco para la acción comunitaria en materia de aguas».

Finalmente, el Decreto de 20 de julio de 2011 adopta el protocolo adicional a la carta europea de la autonomía local sobre el derecho de participación en los asuntos de los entes locales, firmado en Utrecht el 16 de noviembre de 2011.

La **Región de Bruselas** aborda, mediante dos ordenanzas, cuestiones relativas a las sepulturas<sup>5</sup>.

La primera, de 3 de febrero de 2011, se consagra al depósito de las cenizas de la persona que ha sido objeto de incineración: «...una parte simbólica de las cenizas del cuerpo incinerado puede ser confiada al consorte y a los parientes o consanguíneos en primer grado»; las cenizas deberán ser entregadas por el establecimiento crematorio « en recipientes cerrados y transportados de forma digna y decente» (art. 3).

---

5. La ordenanza de 19 de mayo de 2011, por su lado, aborda la cuestión de los costes de sepultura de las personas indigentes.

La segunda, de 24 de febrero de 2011, reglamenta el régimen del «contrato de funeral», es decir, el contrato que rige « las últimas voluntades de una persona»; que se concluye entre un particular y « un notario, una empresa de pompas fúnebres, una compañía de seguros o cualquier otro organismo habilitado a estos efectos ».

El 14 de julio de 2011 también se aprobó una Ordenanza relativa a la gestión mixta en el mercado de empleo en la Región de Bruselas-capital. Dicha norma reglamenta las actividades de intermediación dirigidas a «acercar la oferta y la demanda en el mercado del empleo, sin que el intermediario constituya parte en las relaciones de trabajo susceptibles de desarrollarse». La Oficina regional de empleo de Bruselas, denominada Actiris, recibe un «encarga exclusivo» que comprende «la inscripción, el control y el tratamiento centralizado de los datos individuales de los demandantes de empleo...», «la puesta a en marcha y el seguimiento de los programas de reinserción laboral...» y «la gestión y la organización, en tanto que responsable del tratamiento, de la red informatizada de intercambio de información... formada por los operadores de empleo que han firmado un convenio con Actiris» (art. 4, § 1er). La misión de Actiris no afecta a las actividades de promoción del empleo llevadas a cabo por los municipios ni las de los centros públicos de acción social. Tales labores pueden realizarse también en colaboración con las agencias privadas de empleo, siempre que éstas estén adheridas o registradas, del mismo modo que las oficinas de colocación creadas por los centros educativos.

La **Comunidad francesa**, todavía denominada en algunos documentos «Federación Valonia-Bruselas», ha adoptado normas en el ámbito de la educación, el deporte y la protección de la tercera edad y la infancia.

En materia de educación es destacable el Decreto de 6 de octubre de 2011 sobre material de soporte educativo. «Cada institución universitaria, alta escuela o escuela superior de arte organizada o subvencionada por la Comunidad francesa tiene que poner a disposición de los estudiantes regularmente inscritos, en su intranet, el material de soporte educativo... Esta puesta a disposición del material de soporte educativo... debe hacerse efectiva como muy tarde el mes posterior al inicio de la actividad de aprendizaje... Se realizará una evaluación de la puesta a disposición en línea de los soportes de cada curso, a partir del año académico 2012-2013...».

En materia de deporte, hay que mencionar dos decretos de 20 de octubre de 2011.

El primero instituye el Consejo superior del deporte; éste es competente en «todas las cuestiones relativas al ámbito deportivo», sobre todo aquellas que dan lugar a intervenciones reglamentarias.

El segundo aborda la lucha contra el dopaje –es decir, la presencia de sustancias prohibidas, metabolizantes o sus trazas en el cuerpo de un deportista, cualquiera que sea la cantidad–. No es necesario demostrar la intención, la falta, la negligencia o el uso consciente para establecer tales hechos. Si bien los mismos hechos no serán constitutivos de dopaje si el uso de productos se realiza « con fines terapéuticos ». Se instituye un sistema de «localización» –por la vía de pu-



blicación en la base de datos ADAMS– que está disponible para los deportistas de élite. La lista de las disciplinas deportivas afectadas figura en un anexo al decreto.

Lo protección de la tercera edad se ha plasmado en un Decreto de 26 de mayo de 2011. Éste otorga al gobierno la facultad de nombrar a una asociación sin ánimo de lucro como « comisión de seniors» por un periodo de tres años. Esta asociación deberá articular sus actividades con aquellas otras entidades del mismo ámbito que formen parte de los órganos consultivos en la Región valona y en la Región de Bruselas-Capital. Su misión fundamental es la de emitir informes «a iniciativa propia, o a petición del Gobierno o uno de sus miembros o del parlamento» en todas las materias que recaen en competencias de la Comunidad francesa y que presentan una conexión con los intereses de las personas mayores y su participación en la sociedad.

La protección de los niños contra la explotación y los abusos sexuales ha sido objeto de una convención del Consejo de Europa, adoptada en Lanzarote el 25 de octubre de 2007, que ha sido adoptada a nivel interno tras la aprobación por las Cámaras del correspondiente Decreto de confirmación de 28 de abril de 2011.

Un Decreto del 19 de julio de 2011 de la Comunidad francesa se hace cargo, por su parte, de adoptar el protocolo de Utrecht de 2009 permitiéndole surtir «plenos y enteros efectos» (art. 1er).

En lo que atañe a la **Comunidad** y la **Región flamencas**, que disponen de las mismas instituciones, es digno de mención el Decreto de 5 de noviembre de 2011, consagrado al derecho de inscripción en un establecimiento educativo.

«Cada alumno» tiene derecho «a la escuela o centro escogido por sus padres». «Si el alumno tiene doce años o más, la elección de la escuela se realiza de manera concertada con el alumno». Asimismo, para la elección efectiva del centro educativo, debe «tomarse en cuenta la oferta educativa» existente. La inscripción no se tramitará hasta la aceptación firmada por los padres del proyecto pedagógico y del reglamento de la escuela. En las escuelas situadas en la región bilingüe de Bruselas-Capital, se dará prioridad a los alumnos que tengan al menos un padre que domine el holandés.

El Decreto de 15 de julio de 2011, establece el acuerdo y la subvención del Memorial de la emancipación flamenca y de la paz. También se contempla el Monumento del Yser en Diksmuide. El conjunto formado por la torre, la puerta de la Paz y la cripta, se protege como monumento y el dominio que lo rodea pasa a clasificarse como terreno rústico.

En el marco de las relaciones entre la Unión Europea, por un lado, y el Estado, las comunidades y las regiones, por otro, es interesante destacar que el Senado ha remitido, a finales de diciembre de 2011, un informe negativo en el marco del control de subsidiariedad. La Comisión europea considera que un contrato de compra-venta, como el contemplado en los artículos 1582 a 1701 del Código Civil, no está adaptado a la venta transfronteriza y que la multiplicación de regímenes en vigor en los Estados europeos no permite el desarrollo de este

importante instrumento de intercambios de bienes y servicios. Para corregir esta situación, la Comisión tenía la intención de adoptar medidas normativas, sin embargo, finalmente no se elaboró una directiva sino que en su lugar se redactó un acuerdo cuyo contenido debía ser adoptado por cada uno de los ordenamientos de los veintisiete Estados miembros. Se trataría, pues de una norma que no tenía por finalidad sustituir las reglas del derecho nacional, sino que se instituiría más bien para constituir un vigesimooctavo régimen jurídico. La comisión de Justicia del Senado consultó a empresas, consumidores, juristas y notarios, entre otros... y tomó igualmente nota de los informes elaborados por otros Parlamentos nacionales, sobre todo la Cámara de los comunes y el *Bundestag*.

En este sentido, el Senado se ha esforzado en precisar el método a seguir para un correcto análisis de la subsidiariedad, destacando tres aspectos del mismo: el control de competencia, el control de adecuación y el control de proximidad. Al término de este análisis, el Senado ha considerado que la propuesta de acuerdo resultaba problemática en su base jurídica, pues invoca las disposiciones del tratado (art. 114, § 1o, TUE) como si se tratara de una iniciativa de armonización y unificación pero en realidad estaba construyendo un régimen jurídico suplementario. El Senado también ha percibido que la propuesta afectaba a los contratos de adhesión.

En virtud de una cuestión prejudicial presentada en relación con el Decreto flamenco de 19 de diciembre de 2008 relativo a la organización de los centros públicos de acción social, la Corte constitucional ha recordado, en una Decisión de 5 de octubre de 2011, los principios que rigen la distribución de competencias en el Estado federal (asunto n° 149/2011). La Constitución consagra el principio de igualdad: «Los Belgas son iguales ante la ley» (Const., art. 10). Sin embargo, en el ejercicio de sus respectivas competencias, las comunidades y las regiones pueden concebir reglas distintas: «una diferencia de trato en materias donde los diferentes legisladores disponen de competencias propias es la consecuencia de una política diferente como resultado de su autonomía». Por tanto, tal diferencia no puede ser juzgada contraria a los principios de igualdad y no-discriminación.

En el Norte del país, la potestad reglamentaria puede ser ejercida por las mismas autoridades, que actúan tanto para la Comunidad como para la Región flamencas. «La autonomía de esta comunidad y de esta región no impide comparar determinadas situaciones por sus respectivos decretos. En estos casos el Decreto sobre el que la Corte es interrogada ordena una materia comunitaria y una materia regional».

## Las dificultades de la Hacienda pública y el refuerzo de la función de coordinación del legislador nacional

El principal elemento que, desde nuestro punto de vista, ha caracterizado el ordenamiento regional a lo largo del año 2011 puede concretarse en el impacto que la crisis de la Hacienda pública ha producido en el sistema de las competencias y en el ordenamiento del Estado regional. En este sentido, merecen destacarse dos aspectos: por una parte, el refuerzo de la función del legislador estatal, de su capacidad de coordinación y de dirección, consecuencia de la creciente necesidad de controlar el gasto público para hacer frente a la crisis económica y a las obligaciones derivadas de la integración en la Unión Europea; por otra parte, los primeros efectos que la polémica sobre “los costes excesivos de la política” y de los órganos administrativos ha provocado en el ordenamiento local y en la distribución de competencias entre las regiones y los entes locales territoriales.

En lo que se refiere al primer aspecto, puede afirmarse en síntesis que la adquisición de competencias relevantes del Estado con la finalidad de controlar la dinámica del gasto público se ha visto facilitada por la particular estructura lingüística del art. 117 de la Constitución, que regula la distribución de la potestad normativa (legislativa y reglamentaria) entre el Estado y las regiones.

Los nuevos criterios de distribución de competencias entre Estado y regiones, introducidos por la Ley de revisión constitucional núm. 3 de 2001, habían inducido a suponer una ampliación cuantitativa (en los ámbitos materiales) y cualitativa (en cuanto a menores límites) de la potestad normativa regional, con referencia particular a la competencia residual.

En realidad, la experiencia recogida hasta el momento evidencia que esta previsión fue excesivamente optimista. La primera y superficial impresión que algunos autores habían deducido de la lectura del nuevo tenor literal del artículo 117 de la Constitución tiene que ser, sin duda, corregida, desde el momento en que se pasa a un examen más sustancial de las relaciones entre los distintos niveles institucionales. Tales relaciones se complicaron por la opción del legislador constitucional de dividir la competencia estatal y regional en submaterias distribuidas entre el Estado y las regiones, como en el caso, por ejemplo, de

---

\* Traducción a cargo de Josep Molleví, profesor asociado del Departamento de Derecho Administrativo y Derecho Procesal de la Universidad de Barcelona.

las materias de medio ambiente, bienes culturales, o enseñanza. Asimismo, las relaciones interinstitucionales se complicaron por la atribución en exclusiva al Estado de competencias esenciales, denominadas “transversales”, gracias a las cuales el Estado puede incidir en la mayoría de las materias reservadas a la competencia legislativa concurrente o residual de las Regiones.

Con respecto a este último extremo, han sido numerosos los casos en que el gobierno, a través de la aprobación de decretos-leyes, y el Parlamento han fijado límites y obligaciones a la legislación regional, utilizando para ello sus competencias exclusivas en materia de defensa de la competencia, redistribución de los recursos financieros, determinación de los niveles esenciales de las prestaciones relativas a derechos sociales y políticos, y principios de coordinación de la Hacienda pública y del sistema tributario. De este modo, ha sido posible comprimir de forma significativa la discrecionalidad decisional de las regiones, en materias tan importantes como, por ejemplo, la regulación del comercio, del turismo, de algunas actividades económicas, o del sistema regional de gobierno local.

La citada tendencia, como pusimos de manifiesto en anteriores años del *Informe de Comunidades Autónomas*, ha sido repetidamente avalada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que estuvo atenta, en primer lugar, a evitar que en la fase de transición del viejo al nuevo régimen de la distribución de competencias en materia de Hacienda pública se produjese una ruptura en el mantenimiento del sistema de obtención de recursos financieros. Esta misma jurisprudencia constitucional se preocupó, en segundo lugar, de impedir que la capacidad autónoma de gasto de las regiones y de las entidades locales pudiera perjudicar el “pacto de estabilidad interna”, destinado a cumplir con los objetivos financieros económicos que el país había adoptado con la adhesión al Pacto de estabilidad y de crecimiento, definido a su vez en el seno de la Unión Europea.

Movido por tales preocupaciones, el juez constitucional italiano, en una jurisprudencia constante, ha fijado una serie de principios. Con relación a la implantación del nuevo sistema de reparto de los recursos financieros entre el Estado, las regiones y el gobierno local, introducido por el art. 119 de la Constitución, ha precisado, ante todo, que la transición debe producirse de modo gradual y, en cualquier caso, de manera sucesiva a la definición por parte del Estado de los principios de coordinación de la Hacienda pública y del sistema tributario. Por lo tanto, ha afirmado que en el proceso de ejecución del art. 119 de la Constitución, que por otra parte está lejos de llevarse a cabo de manera definitiva, es razonable y justificado continuar con la utilización de los precedentes criterios de distribución de los recursos económicos, caracterizados por el mantenimiento de un sistema financiero regional y local esencialmente “derivado”, esto es, dependiente del presupuesto estatal.

Por lo que concierne a la necesidad de respetar los vínculos asumidos en sede de déficit público, consecuencia de la adhesión de Italia al ordenamiento comunitario, la Corte Constitucional en una jurisprudencia ya consolidada, ha reconocido la competencia del legislador estatal para imponer obligaciones a las políticas presupuestarias de las regiones y de los entes locales, así como para limitar la autonomía de gasto de las entidades descentralizadas, y para imponer

límites globales al incremento del gasto corriente también en sectores materiales incluidos en la competencia concurrente o residual de las regiones.

Con todo, la rotundidad de esta afirmación se ha visto matizada, como se verá en un párrafo posterior, por el llamamiento al criterio de la “leal colaboración”, que en el caso que nos ocupa se traduce en la necesidad de que las “incursiones” del legislador estatal en ámbitos materiales de competencia regional deben efectuarse de acuerdo a mecanismos y según criterios que no anulen la autonomía regional. A estos fines, el legislador ha adoptado algunas prevenciones, como la búsqueda de pactos previos con las regiones, la utilización de la fuente legislativa antes que la administrativa, o bien la aprobación de una normativa de principios, y no de detalle.

Esta tendencia se ha visto aumentada en tiempos recientes, como consecuencia de la intensificación de la crisis económica, y se ha plasmado, en concreto, con la utilización de competencias transversales en materia financiera y fiscal, que el art. 117 de la Constitución reserva al Estado, y que ha agudizado el contencioso jurisdiccional, de modo que ha generado numerosos conflictos ante la Corte Constitucional.

Para ofrecer una visión del problema y de la doctrina del juez constitucional, consideramos útil seleccionar, entre otras, algunas sentencias interesantes.

La Sentencia núm. 108 de 2011, resolvió un asunto en el que el Estado impugnaba una normativa regional que transformaba la relación de trabajo de algunos dependientes con contratos a tiempo parcial en una relación de trabajo a tiempo completo, alegando, entre otros aspectos, la lesión de los principios fundamentales de la legislación estatal en materia de coordinación de la Hacienda pública, de conformidad con el art. 117, apartado tercero, de la Constitución. Y ello en la medida que, según la parte recurrente, la previsión de procedimientos destinados a facilitar la promoción en la carrera profesional mediante selección interna, contrastaba con la normativa estatal que obliga a las regiones a reducir los gastos en personal, a contener la dinámica retributiva, y a limitar las relaciones precarias en organismos y estructuras ubicadas en los puestos superiores de la organización regional.

La mencionada argumentación es asumida por el juez constitucional, para quien la normativa estatal, por su contenido y finalidad, posee las características propias de los principios fundamentales de la Hacienda pública. Esta conclusión de la sentencia resulta coherente con una jurisprudencia consolidada que retiene que el gasto en personal ocupa, a causa de su relevante entidad, una importancia estratégica a los fines de aplicar el pacto de estabilidad interna.

Todavía con referencia a la reducción y contención del gasto en personal público, la Corte Constitucional dictó la Sentencia núm. 77 de 2011, donde declaró la ilegitimidad constitucional de una ley regional que prorrogaba tanto diversos contratos de trabajo temporal, como algunos encargos de dirección. La citada prórroga se contrastaba con el plan de reducción progresiva del gasto sanitario, acordado y firmado por el Estado y las regiones. En opinión del juez constitucional, el contenido y los objetivos del plan, que perseguían la finalidad de contención del gasto público, deben considerarse en efecto un principio fun-

damental en materia de coordinación de la Hacienda pública y, en cuanto tal, vinculan a la legislación regional.

Otras sentencias de la Corte Constitucional han censurado los intentos de los legisladores regionales de introducir derogaciones a los acuerdos suscritos por las propias regiones, destinados a reducir el gran déficit regional vinculado al gasto sanitario.

En la Sentencia núm. 123 de 2011, por ejemplo, se declaró inconstitucional una ley regional que incluía íntegramente a cargo del presupuesto regional los costes de determinadas prestaciones sanitarias. Tal decisión, si bien animada por apreciables razones de política social, contradecía el compromiso que el presidente de la región había asumido en cuanto a concretar las medidas más oportunas para obtener una reducción del gasto sanitario. También en este supuesto el juez constitucional corrobora que los objetivos de tales acuerdos son vinculantes para las regiones que los habían suscrito. Así pues, su naturaleza es la de unos principios fundamentales de contención del gasto público sanitario y supone una expresión del correlativo principio de coordinación de la Hacienda pública.

A su vez, con la Sentencia núm. 115 de 2011, la Corte precisó que todas las instituciones, y por lo tanto también las regiones y las entidades locales, estaban llamadas a concurrir a la consecución de los objetivos de la Hacienda pública asumidos en sede europea, para garantizar el cumplimiento del Pacto de estabilidad y de crecimiento. En consecuencia, las obligaciones, los objetivos y las sanciones contenidas en el denominado “pacto de estabilidad interna” constituían principios de coordinación de la Hacienda pública, y formaban parte de la competencia exclusiva del Estado.

Finalmente, la Sentencia núm. 229 de 2011 contempló una noción amplia de principio de la materia, que comprende las disposiciones legislativas del Estado, y, como se ha visto anteriormente, los acuerdos y pactos suscritos por las regiones para alcanzar la contención del gasto público, así como “el ejercicio de poderes de ámbito administrativo, de regulaciones técnicas, de obtención de datos y de control”, todos ellos con carácter de verificación del cumplimiento de las obligaciones previamente asumidas.

Por estas razones, el juez constitucional anuló la normativa de una región de régimen especial, que intentaba derogar, por excesivamente uniforme, un procedimiento previsto para todas las regiones, dirigido a transmitir al Estado los datos referentes a la verificación del mantenimiento de los créditos de la Hacienda pública. Esta uniformidad era instrumental a la exigencia de controlar eficazmente el cumplimiento del pacto de estabilidad interno e, indirectamente, los compromisos comunitarios. En consecuencia, la Corte Constitucional consideró que no resultaba aceptable que los términos para la comunicación de los datos pudieran variar, puesto que de aceptarse tal posibilidad se estaría poniendo en riesgo el desarrollo armónico y coordinado de todos los procesos destinados a demostrar el cumplimiento de las obligaciones, y a observar el pacto de estabilidad.

## La reducción de los costes de la política y la simplificación del sistema de gobierno local: entre la normativa estatal y las competencias regionales

La reducción del número de miembros de las asambleas representativas y de las dietas e ingresos que, por varias razones, recibían los mismos, así como la simplificación del sistema de las entidades locales territoriales, representan temáticas que, en los últimos años, han sido repetidamente analizadas según una doble pero concomitante perspectiva: por una parte, en el seno del recurrente debate sobre la reforma institucional; por otra parte, por efecto de una creciente presión de la opinión pública y de una campaña de la prensa que solicitaba cambios sustanciales destinados a reducir los conocidos como “costes de la política”, especialmente en una situación de crisis económica y de las finanzas públicas.

Ello no obstante, la consecución de los citados objetivos a duras penas se ha concretado, por la resistencia de los representantes políticos, en la actualidad considerados como una “casta” por la opinión pública, que no admitirían que se cuestionaran algunos privilegios adquiridos. Asimismo, tales objetivos se han visto complicados por la dificultad objetiva inherente al sistema de las fuentes que regulan la materia. Efectivamente, la reforma del Parlamento, que es necesaria para reducir el número de diputados y de senadores y para superar la actual condición de bicameralismo perfecto, necesita una ley de revisión constitucional, mientras que la cuestión de la contención del gasto de las dos Cámaras es una competencia exclusiva de los órganos internos de cada una de las asambleas, y forman parte del denominado “*interna corporis*”. Un discurso parecido puede efectuarse a propósito de los ordenamientos regionales, en la medida que su organización interna está reservada por el art. 123 de la Constitución a la ley estatutaria y a los reglamentos internos de las asambleas legislativas.

En este contexto, el gobierno local constituye el único nivel institucional sobre el cual el Gobierno y el legislador estatal pueden intervenir legítimamente, si bien en este caso, la actividad del Estado se encontraría con problemas de coordinación con las competencias que las regiones poseen en materia de municipios, provincias y otras entidades locales.

Para encuadrar la problemática, es necesario considerar la evolución que en la citada materia ha caracterizado el sistema de fuentes.

Según el texto originario de la Constitución, el ordenamiento y la competencia en materia de entidades locales estaba reservado en exclusiva a la ley estatal: el art. 128 de la Constitución asignaba a leyes generales del Estado la competencia de calificar la autonomía de las provincias y de los municipios, así como de determinar sus respectivas funciones. Mientras, el art. 118 de la Constitución atribuía a la ley del Estado la potestad de atribuir, en las materias comprendidas en la competencia de las regiones, funciones administrativas de interés exclusivamente local a las provincias, a los municipios o a otros entes locales. En la intención de los constituyentes no estaba prevista ninguna competencia particular a favor de las regiones, si se excluye la limitada potestad legislativa sobre circunscripciones municipales (art. 117 Constitución), de cambio de las circunscripciones provinciales y de institución de nuevas provincias (art. 133 Constitución).

La revisión de la Constitución, introducida por la Ley constitucional núm. 3 del año 2001, innovó de forma significativa las competencias, distribuyéndolas entre el Estado y las regiones. Por una parte, se derogó el art. 128 de la Constitución, que constituía la base constitucional para el reconocimiento de una competencia exclusiva de la ley estatal en tal materia; por otra parte, la competencia exclusiva de la ley estatal no se extendía (en el sentido del art. 117.2 Constitución) a todos los ámbitos relativos al ordenamiento de los municipios y de las provincias, sino que aparecía restrictivamente circunscrita a la “legislación electoral, órganos de gobierno y funciones fundamentales de municipios y provincias”.

Por lo tanto, parecía que permanecían fuera de la competencia estatal algunos sectores importantes, como la disciplina de las formas asociativas municipales y provinciales, la reglamentación de los entes locales territoriales (con respecto a los municipios y a las provincias), la organización de las oficinas públicas y del personal, o bien los servicios públicos locales. Por primera vez, se reconocía una competencia legislativa residual de las regiones, con la consecuencia innovadora de superar la homogeneidad del sistema de las entidades locales, a favor de una diferenciación de algunos de sus aspectos, a partir de su base regional.

Sin embargo, como ya se ha evidenciado en el primer párrafo, la lectura superficial del texto constitucional podía generar “espejismos”, en tanto que la potestad regional resultaba bastante más delimitada de lo que parecía emerger del dato literal de las disposiciones acabadas de reseñar: a título de ejemplo, se puede evidenciar que la disciplina de los servicios públicos locales encuentra tanto vínculos con la normativa comunitaria, como en la competencia exclusiva del Estado en materia de defensa de la competencia; por su parte, el régimen jurídico de las oficinas públicas y del personal de las entidades locales está limitado por la previsión del art. 4, de la Ley núm. 131 del año 2003, por la que los estatutos municipales y provinciales han de mantener la armonía con los principios generales relativos a la organización pública.

En fin, la indudable competencia legislativa regional en tema de formas asociativas de los municipios y de las provincias, y de reglamentación de los otros entes locales, se ha visto matizada por las intervenciones legislativas del Estado que, con el objetivo de la contención de los costes de las administraciones públicas, inciden sobre la organización de algunas entidades locales territoriales (como ocurre, por ejemplo, con las comunidades montañas). Así ha sido considerado por el juez constitucional, que ha concluido que tales intervenciones del Estado, en sede de contención de costes, no son necesariamente invasivas de la competencia de las regiones, a la luz del siguiente criterio: corresponden al Estado aquellos ámbitos inherentes a los entes locales que están relacionados con la armonización de los presupuestos públicos y la coordinación de la Hacienda pública, puesto que las vinculaciones a las políticas presupuestarias, incluidas las que inciden en la autonomía regional del gasto, están destinadas a salvaguardar el equilibrio de la Hacienda pública; exceden, en cambio, de la competencia del Estado aquellas disposiciones que vinculan la autonomía de las regiones en orden a especificar y organizar las formas asociativas.



A la vista de esta jurisprudencia deben evaluarse, a nuestro entender, los contrastes y las dudas interpretativas que se desprenden de las recientes leyes estatales, que entraron en vigor en el año 2011, y que inciden sobre la organización política y administrativa de las entidades locales, en la perspectiva de una reducción del gasto público local.

El reciente Decreto-ley núm. 201 de 2011, sobre crecimiento, equidad y consolidación de las cuentas públicas, ha introducido profundas innovaciones en la organización de las provincias, y afronta también la cuestión de sus competencias fundamentales.

En cuanto al primer punto, el art. 23, apartados 15, 16 y 17, del citado Decreto-ley, de manera radical, corta el “nudo gordiano” representado por la incertidumbre del Parlamento acerca del futuro de las provincias: en efecto, actualmente hay en la Cámara diversas proposiciones de leyes que proponen desde la posición extrema de suprimir dichas entidades, por medio de una ley de revisión constitucional, a la posición opuesta consistente en atribuir a las regiones las competencias para instituir nuevas provincias y delimitar los límites territoriales de las existentes.

Como ya se ha anticipado, la modificación introducida por el Decreto-ley es radical. En la actualidad, el Decreto Legislativo núm. 267 del 2000, de aprobación del Texto único del ordenamiento de los municipios y de las provincias, caracterizaba la organización de gobierno de las provincias sobre la base de los siguientes principios: elección directa del Consejo y del Presidente provincial, a través de un sistema electoral de tipo mayoritario, con una eventual segunda vuelta cuando ninguno de los candidatos a la presidencia consiguiera la mayoría absoluta de los votos; nombramiento y revocación de los miembros de la Junta por parte del Presidente; y posibilidad por el Consejo de retirar la confianza al Presidente, pero con la consecuencia de la disolución del propio Consejo y celebración de nuevas elecciones.

Ahora, en cambio, la provincia se configura como una entidad de segundo nivel, representativa ya no del censo electoral, sino del sistema de los municipios presentes en el territorio provincial, una solución que en realidad no es nueva, puesto que fue planteada en algunas intervenciones durante la Asamblea constituyente, y también en proposiciones de ley presentadas a lo largo de la primera legislatura.

Según el apartado 16 del mencionado art. 23, el Consejo provincial está compuesto por un número no superior a los diez miembros elegidos por los órganos electivos de los municipios ubicados en el territorio de la provincia, de acuerdo con un procedimiento electoral establecido por ley estatal. A su vez, el apartado 17 afirma que el Presidente de la provincia es elegido por el Consejo provincial de entre sus miembros. Por lo tanto, se pasa de una forma de gobierno parlamentaria racionalizada a otra forma de inspiración directorial, inédita para la tradición constitucional italiana.

La normativa estatal no dice nada respecto de la composición y nombramiento de la Junta, lo que no significa, a nuestro entender, que la Junta sea su-

primida, puesto que tal órgano puede estar previsto y regulado en los estatutos de cada ente singular.

La normativa en cuestión no se aplica a la Región Trentino Alto Adigio, en la medida que las Provincias de Trento y Bolzano tienen reconocida una garantía constitucional; tampoco resulta aplicable a la Región del Valle de Aosta, donde las administraciones provinciales no existen. Y en el caso del resto de regiones dotadas de régimen especial de autonomía (Friul-Venecia Julia, Cerdeña y Sicilia) no produce efectos normativos directos, sino que representa un límite a la sucesiva legislación regional, ya que tiene la naturaleza de un principio de reforma económica y social.

El Decreto-ley, finalmente, ha tenido que establecer un régimen transitorio para el caso de los órganos provinciales, que deberán ser renovados a finales del mes de diciembre de 2012 (plazo previsto para la aprobación de la nueva ley electoral): en tal caso, en efecto, se nombrará un comisario extraordinario que regirá la entidad hasta la renovación de los órganos según el nuevo régimen jurídico.

Parece evidente que una estructura de gobierno simplificada de este modo presupone una amplia reducción de las competencias propias de la entidad provincial, que serán reasignadas a favor de los municipios, de sus formas asociativas, o bien de las regiones. Este extremo se presenta, desde nuestro punto de vista, bastante problemático, por diversas razones.

En primer lugar, el procedimiento de una nueva asignación de las competencias provinciales presupone una sinergia absoluta (temporal y de contenidos) por parte del Estado y de las regiones, quienes deberán resolver qué funciones se atribuirán a los municipios (solos o asociados), y qué funciones a las regiones. Además, el citado proceso decisional deberá estar finalizado antes de final del año 2012; superado infructuosamente el plazo, el Gobierno podrá actuar en sustitución, a los efectos del artículo 120 de la Constitución.

Se trata de un plazo muy reducido, que se contradice con la realidad preexistente, en la que la Ley núm. 131 del año 2003, en aplicación de la revisión constitucional de 2001, había delegado en el Gobierno la tarea de determinar las competencias fundamentales de los municipios y de las provincias, delegación que debía hacerse efectiva en dos años, por medio de los correspondientes decretos legislativos. Transcurridos nueve años, se debe constatar que esta delegación no ha sido llevada a cabo, y las propias comisiones de estudio (o grupos de trabajo) no han logrado encontrar un acuerdo en cuanto a las funciones a asignar a las entidades locales territoriales. Recordar la experiencia pasada no significa que se excluya la posibilidad de que se produzca un milagro, es decir, que en pocos meses se pueda concretar de manera racional y orgánica las competencias que deberán reservarse a las “nuevas” provincias, y aquellas otras competencias que tendrán que ser transferidas a las regiones y a los municipios, individual o asociadamente.

En segundo lugar, hay que hacer notar que todos los procedimientos de transferencia de las competencias entre los distintos niveles institucionales se han caracterizado por una extrema lentitud, en lo referente a hacer operativo el

nuevo sistema de competencias, a lo que deben añadirse las consecuentes transferencias de los recursos económicos, personales, y de estructuras. A la luz de la experiencia es realista suponer que la mencionada fase mantendrá ocupado el sistema institucional italiano por varios meses, durante los cuales la nueva estructura de gobierno, drásticamente simplificada, tendrá que continuar con la gestión de las funciones actualmente atribuidas a las provincias.

A su vez, el Decreto-ley núm. 132 de 2011, en su art. 16, y siempre a los fines de asegurar la contención de los gastos de las entidades territoriales, había modificado la forma de gobierno de los municipios con una población igual o inferior a los mil habitantes, y el relativo sistema de competencias.

Con relación a los órganos de gobierno, la citada disposición preveía únicamente la figura del “*Sindaco*” o alcalde (siempre elegido por sufragio universal y directo), y se suprimían el Consejo y la Junta municipal. Por otra parte, respecto al ejercicio de las competencias administrativas, el mismo artículo disponía el ejercicio obligatorio en forma asociada, instituyendo y regulando de manera detallada la estructura de las Uniones municipales.

Estos preceptos han sido impugnados por algunas regiones ante el juez constitucional. Alegan la lesión de la competencia regional, con base en dos motivos: por una parte, el legislador estatal ha dado lugar a una unificación de pequeños municipios, vulnerando el art. 133 de la Constitución, que establece que “La región, después de haber oído el parecer de las poblaciones interesadas, podrá modificar con leyes propias los límites territoriales y las denominaciones de los municipios”; por otra parte, el Estado habría infringido la competencia residual de las regiones en materia de formas asociativas de las entidades locales territoriales.

El juez constitucional todavía no se ha pronunciado al respecto, pero, a la espera de la adopción de la sentencia, pueden introducirse algunas observaciones destinadas a encuadrar mejor la cuestión para el observador extranjero.

En primer lugar, el régimen jurídico de los órganos de gobierno de los municipios y de las provincias forma parte de la competencia exclusiva del Estado, en el sentido del art. 117, apartado 2, letra p) de la Constitución. En cuanto concierne a la competencia en tema de formas asociativas de los entes locales, cabe destacar como precedente importante, la Sentencia núm. 237, de 1999, de la Corte Constitucional, ya comentada en el *Informe de Comunidades Autónomas* del año 2009.

En la motivación de tal decisión, el juez constitucional precisó, ante todo, que correspondían al Estado aquellos aspectos que tuvieran relación con la armonización de los presupuestos públicos y la coordinación de las finanzas públicas, mientras que el ordenamiento de las comunidades montañas se incluía en la competencia legislativa residual de las regiones. Consecuentemente, el juez constitucional consideró que el Estado podía legítimamente imponer a las regiones una serie de obligaciones sobre las políticas presupuestarias, si bien tales obligaciones tendrían que cumplir un doble requisito: primero, el Estado debería limitarse a imponer objetivos de reequilibrio y de contención del gasto

corriente; segundo, no podría concretar de forma exhaustiva instrumentos o modalidades para la consecución de los susodichos objetivos.

Por ello, en el caso examinado por la Sentencia núm. 237, de 1999 (inherente a las comunidades montanas), el juez constitucional concluyó que excedía de la competencia del Estado prever disposiciones que vinculaban de modo detallado la autonomía de las regiones, al disciplinar el régimen jurídico y la organización de las comunidades montanas de referencia.

A la espera de la resolución judicial, que permitirá verificar en qué medida el precedente, que se acaba de recordar, influirá en la motivación, se hace necesario efectuar una consideración que, quizás podría ser tenida en cuenta por la Corte Constitucional. Más allá de una reivindicación abstracta de competencia, resulta indudable que el problema de la simplificación y de la reordenación del sistema de gobierno local es urgente, y no sólo a los fines de conseguir una contención en el gasto público, sino también para mejorar la calidad de la acción administrativa.

Se trata de un tema siempre presente a lo largo de los años, y nunca afrontado con decisión: hasta el momento cualquier intento de racionalización y de simplificación se ha revelado de difícilísima realización en un sistema político-institucional que, como ocurre con el italiano, presenta unos localismos particularmente fuertes. De este modo, bajo el discurso cuantitativo se ha asistido al constante incremento del número de las entidades locales territoriales, mientras que la red administrativa difusa sobre el territorio nacional se presentaba, al mismo tiempo, fragmentada y pulverizada.

En consecuencia, a nuestro parecer, no es suficiente ni provechoso que las regiones reivindiquen una competencia abstracta para contrarrestar intervenciones radicales del legislador nacional. Deberían, más bien, ejercitar de manera completa su competencia, aprobando leyes para la reordenación y simplificación del sistema del gobierno local.

### **La colaboración entre el Estado y las regiones según la jurisprudencia de la Corte Constitucional**

El regionalismo de relación, propio del sistema constitucional italiano, presupone que las relaciones interinstitucionales se inspiran en criterios de lealtad constitucional y de colaboración. El primero afirma la necesidad que ningún nivel institucional lleve a cabo comportamientos dirigidos a obstaculizar el funcionamiento correcto y regular del sistema, o bien, a comprometer la necesaria cohesión que debe subsistir entre cada una de las partes que componen el todo. La colaboración, a su vez, impone superar una lógica imitadora, a favor de acuerdos y pactos orientados a la consecución de objetivos comunes. En otras palabras, la forma del Estado regional solo puede funcionar si se establece entre los diversos sujetos institucionales una actitud de colaboración, que deviene decisiva para la eficacia del sistema entendido en su conjunto.

En este sentido, el regionalismo italiano, que se caracteriza por una signi-

ficativa homogeneidad, a excepción hecha de las cinco regiones de régimen de autonomía especial, ha tenido en cuenta formas de colaboración orgánica y de naturaleza general: las primeras tienen su base en torno a la Conferencia permanente para las relaciones entre el Estado y las regiones y las provincias de Trento y Bolzano, y también en torno a la Conferencia de Presidentes de las regiones; la segunda se ha implantado a medida que se superaban progresivamente los órganos sectoriales.

La necesidad de potenciar los mecanismos de colaboración se ha planteado, ante todo, como consecuencia inmediata a la “crisis” del criterio de distribución de las competencias adoptado por el legislador constitucional: en efecto, la existencia de numerosas interrelaciones y superposiciones entre las materias ha hecho necesaria la coordinación entre las políticas nacionales y las locales. Además, se ha introducido una sustancial “desconstitucionalización” de los ámbitos de competencia legislativa regional, con la afirmación (jurisprudencial) según la cual la concreta definición jurídica de una materia estaba dictada por el legislador estatal, y precisada por la evolución en el tiempo de la producción normativa.

A continuación, y con base en el ejercicio de las funciones administrativas, la búsqueda de un compromiso de los distintos niveles institucionales en los procedimientos de toma de decisión ha sido consecuencia de la introducción del principio de subsidiariedad y de la previsión de poderes compartidos entre los responsables nombrados por diversos órganos o entidades. En fin, actualmente, no puede excluirse que la actual crisis económica y financiera oriente el sistema hacia nuevas formas de colaboración, puesto que la crisis, si por una parte impone restricciones vinculantes para el presupuesto, por otra parte requiere de una gran cohesión social e institucional en torno a las soluciones que procede adoptar.

Pese a una reciente revisión constitucional, permanece en el sistema constitucional italiano una grave laguna, consistente en la ausencia de una disposición en la propia Constitución que eleve la colaboración a principio constitucional orientador de las relaciones entre el Estado y las regiones. A falta de una referencia explícita en el texto constitucional, la colaboración ha sido reducida por el juez constitucional de la categoría de principio a la de “criterio”, que los sujetos institucionales, en ocasiones, deben tener en cuenta para ejercitar competencias distribuidas entre el Estado y las regiones, o bien para inspirar el criterio de subsidiariedad, para asegurar la transparencia y el correcto funcionamiento de la administración pública, y para “resarcir” en un cierto sentido a las regiones frente al necesario refuerzo del papel de coordinación por parte del legislador estatal, cuestión esta última de la que hemos hablado en el primer párrafo de este *Informe*.

Además, la “leal colaboración”, si bien constituye una obligación procedimental regulada por numerosas disposiciones legislativas, y es asimismo un parámetro utilizado por una constante jurisprudencia constitucional para evaluar la legitimidad de determinados actos adoptados por el Estado y las regiones, aún no ha impregnado por sí los mecanismos de relación entre el Estado y las regiones, por lo que el contencioso sobre este extremo y las declaraciones de

ilegitimidad constitucional resultan bastante numerosas. También en el año 2011 el juez constitucional ha tenido que intervenir en diversas ocasiones, para enriquecer y precisar su propia jurisprudencia.

Ante todo, ha recordado la obligación de adoptar procedimientos inspirados en la colaboración, aunque la Corte también ha destacado una importante excepción, en el sentido que la colaboración opera en las relaciones entre fuentes de grado secundario y entre actos administrativos, pero no con relación a las leyes, a menos que tales procedimientos se encuentren, directa o indirectamente, en la Constitución (Sentencia núm. 79 del 2011).

Estamos en presencia de un acercamiento restrictivo, que quizás podría ser atenuado gracias a una individualización extensiva de los procedimientos colaborativos garantizados “indirectamente” por la fuente constitucional. Nos parece que el juez constitucional, anclado todavía en una visión tradicional de la representación nacional, no ha valorado adecuadamente la idea que la garantía institucional del principio de autonomía se asegura no sólo con el contenido material de la norma, sino también por medio de la calidad del procedimiento legislativo que la ha producido: a este propósito, resulta decisiva la circunstancia de que la norma haya sido determinada unilateralmente, o bien definida consensualmente. A todo ello debe añadirse, con referencia al ordenamiento italiano, la previsión del art. 70 de la Constitución, que dispone que “La función legislativa es ejercida por las dos Cámaras”. Este precepto debería ser interpretado en estrecha conexión con el principio general afirmado por el art. 5 del mismo texto constitucional, según el cual la República adapta los métodos de su legislación a las exigencias de la autonomía y de la descentralización.

En segundo lugar, la Corte Constitucional ha introducido un criterio orientativo para distinguir los supuestos en que la leal colaboración es necesaria de aquellos otros en que la misma no es obligatoria.

Este último aspecto se ha planteado en cuanto el Estado ha legislado en materias que se encuentran dentro de su competencia exclusiva. A título de ejemplo, en la Sentencia núm. 92, de 2011, el juez constitucional resolvió un conflicto de atribución de competencias entre el Estado y las regiones en materia de reforma de la escuela de infancia y del primer ciclo de educación. Precisó que la normativa impugnada por las regiones se incluía en la materia “normas generales de la educación” (reservada a la competencia legislativa y reglamentaria del Estado), y no formaba parte de los principios fundamentales de la materia “educación”, de competencia concurrente.

En realidad, de acuerdo con previos pronunciamientos jurisprudenciales, el juez constitucional incluyó entre las normas generales de la educación, “aquellas disposiciones que definen la estructura esencial del sistema nacional de educación y que reclaman una aplicación que ha de ser necesariamente unitaria y uniforme en todo el territorio nacional, asegurando, por medio de una oferta formativa homogénea, la igualdad sustancial en el trato de los usuarios que utilizan el servicio de educación (interés primario de relevancia constitucional), así como la libertad de crear escuelas y la igualdad entre las escuelas estatales y las no estatales”.

Mientras que, por el contrario, son expresión de los principios fundamentales de la materia “educación”, “aquellas normas que, al fijar criterios, objetivos, directivas o disposiciones, si bien tienden a asegurar la existencia de elementos de base comunes sobre todo el territorio nacional a los efectos de la modalidad de uso y disfrute del servicio educativo, por un lado no son reconducibles a aquella estructura del sistema de educación que caracteriza las normas generales de la educación, y, por otro lado, necesitan de la intervención del legislador regional para su completa aplicación, y no sólo para la simple ejecución”.

En consecuencia, la Corte Constitucional concluyó que, en la medida que el contencioso, que se había planteado, tenía por objeto una materia de competencia exclusiva estatal, no comportaba para el Estado ninguna obligación de buscar una colaboración con el sistema regional. Ello no obstante, prosiguió la Corte, el legislador no había excluido totalmente la implicación de las instituciones locales, en previsión que la oferta formativa tenía que realizarse “en el ámbito de una colaboración provechosa entre la administración escolar y los municipios interesados”.

Igualmente, el compromiso y la implicación de las regiones no resultaban necesarios en el caso en que el Estado decidiera excluir determinadas obras públicas de la lista estatal relacionada con el interés estratégico nacional y que estaba financiada íntegramente por el Estado. También en este caso se estaba en presencia, según el juez constitucional, de una decisión inherente a la competencia propia del Estado, que no incidía sobre la posibilidad de que las regiones financiaran autónomamente o con otros medios las obras en cuestión.

En este sentido, la Sentencia núm. 79 de 2011 tenía que resolver el recurso interpuesto contra la decisión del Estado de suprimir el proyecto de construcción de una línea metropolitana respecto del listado de obras de interés nacional financiadas por el mismo Estado. En este supuesto, la Corte Constitucional empezó por señalar que no era posible que el Estado constriñera a una región a la realización, sobre el propio territorio, de una obra que formaba parte de su competencia residual, si esa región no deseaba tal obra; por lo tanto, prosiguió la Corte, no era admisible del mismo modo que la región constriñera al Estado a calificar de importancia estratégica una obra que, de conformidad con un conjunto de valoraciones político-económicas, habían perdido esa característica.

Por otra parte, siempre según la motivación del juez constitucional, la decisión estatal no impedía que la región ejerciera su competencia legislativa y administrativa, de modo que la región de referencia podía realizar tal obra pública con fondos propios, y prever concretamente una intervención unilateral en la esfera regional. Así habría ocurrido, por ejemplo, en el supuesto de utilizar los recursos económicos sobre otra obra, no acordada, y que debía realizarse en el territorio regional; o bien, en el caso de cambio de localización de la misma obra objeto del acuerdo o pacto.

La obligación de activar procedimientos inspirados en el criterio de la leal colaboración subsiste, en cambio, en otros casos: así sucede cuando debe decidirse sobre un supuesto de hecho que comprende materias que forman parte tanto de la competencia estatal como de la regional (“superposición de materias”); o

bien, en cuanto una determinada actividad, si bien se incluye formalmente en la potestad normativa regional, es requerida por el Estado por exigencias de naturaleza unitaria, con base en el criterio de subsidiariedad.

El primer caso se examinó en las Sentencias núm. 330 de 2011, y núm. 109 de 2011. Con referencia a la primera sentencia, las regiones habían impugnado las disposiciones del Decreto-ley núm. 78, de 31 de mayo de 2010, en la medida que, a los efectos de revisar los criterios de remuneración del gasto sanitario, se preveía una comisión técnica *ad hoc* entre los ministerios competentes y las asociaciones más representativas, y en cambio no se convocaba a las regiones, que en esa materia tenían atribuida una competencia de carácter concurrente. La Corte Constitucional declaró la ilegitimidad de dichas disposiciones, con el argumento de que “en presencia de una superposición entre dos o más materias similares, y ante la imposibilidad de precisar una de prevalente, el legislador estatal debería haber atribuido una mayor relevancia al principio de leal colaboración”, que impone a la ley estatal la tarea de encontrar instrumentos adecuados para implicar a las regiones, en salvaguardia de los intereses de estas últimas.

Igualmente, en materia de protección del suelo y prevención de riesgos derivados de inestabilidades hidrogeológicas se registra una competencia exclusiva del Estado, pero también una competencia primaria de la Provincia de Trento, como se desprende del Estatuto especial de la Región Trentino Alto Adigio. Por lo tanto, se producía una concurrencia de competencias, pero el Estado no la tuvo en cuenta en el momento de nombrar a los Comisarios extraordinarios competentes para intervenir en las situaciones con mayor riesgo hidrogeológico. En realidad, según la normativa estatal impugnada ante el juez constitucional, los comisarios eran nombrados por Decreto del Presidente del Consejo de Ministros, conforme a la propuesta del Ministro de medio ambiente y de protección del territorio y del mar, tras haber oído a los órganos y responsables indicados en la propia norma y, entre ellos, los Presidentes de las regiones y de las provincias autónomas interesadas. Sin embargo, este procedimiento, en opinión de la Corte Constitucional, no resultaba adecuado porque se circunscribía a la fase inicial del nombramiento y porque estaba limitado a una participación débil (una mera opinión), y porque además no se preveía nada con respecto a la función de la provincia autónoma en las fases y las decisiones siguientes (Sentencia núm. 109 de 2011).

Procedimientos inspirados en la leal colaboración son necesarios también en los casos en que el Estado, por razones unitarias, requiere para sí mismo el ejercicio de funciones en ámbitos de competencia regional. A estos efectos, la Corte Constitucional declaró la ilegitimidad constitucional del art. 43 del Decreto-ley núm. 78 de 2010, que, a los fines de simplificar los procedimientos burocráticos y para facilitar la implantación de nuevas actividades económicas, había asignado las competencias en tales materias a un Comisario de Gobierno. La normativa en cuestión, de hecho, sustraía competencias propias de las regiones sin motivar la exigencia unitaria que justificaba la citada avocación de competencias regionales y sin prever, además, mecanismos de colaboración de las regiones interesadas.

Por su parte, la Sentencia núm. 79 de 2011 declaró la ilegitimidad de una



norma que atribuía al Ministerio de infraestructuras y de transportes un fondo destinado a financiar obras infraestructurales en los puertos de interés nacional, en la parte en que no preveía ninguna forma de leal colaboración entre Estado y regiones. Remitiéndose a una jurisprudencia previa, que consideraba admisible la previsión de fondos estatales a unos destinos vinculados en materias de competencia regional, residual o concurrente, cuando exigencias unitarias reclamaban una intervención estatal según criterios de subsidiariedad, el juez constitucional precisó que la distribución de tales fondos debía producirse sobre la base de un acuerdo con la Conferencia Estado-Regiones (para los planes generales de distribución de los recursos), y con cada una de las regiones interesadas (para las intervenciones específicas relacionadas con los correspondientes puertos).

Finalmente, la colaboración interinstitucional debe ser sustancial y no formal: esto último ocurre cuando los procedimientos no son los adecuados con referencia a las competencias respectivas del Estado y de las regiones, o bien si el procedimiento participativo deviene un tipo de modalidad que revela la falta de un efectivo *animus* cooperativo. En este sentido, es interesante remitirse a la Sentencia núm. 255 del año 2011, en la que la Corte Constitucional anuló un Decreto ministerial de nombramiento del Comisario extraordinario de un parque nacional, en cuanto que de la actitud y del comportamiento del Ejecutivo se desprendía una voluntad manifiesta de no involucrar a la Región en el procedimiento de nombramiento, como preveía, en cambio, la legislación dictada en dicha materia. A partir del examen de los hechos, en efecto, se deducía que el Ministro no había buscado alcanzar un acuerdo, sino que al contrario había pretendido evitar la aplicación de la norma jurídica, que establecía la obligación de fijar un acuerdo: de este modo, había propuesto un solo nombre y, por otra parte, había rehusado todas las propuestas de reunión provenientes de la contraparte y, además, había nombrado Comisario extraordinario justamente a la persona que había sido rechazada implícitamente por esta última.

## EL REINO UNIDO: LA CAMBIANTE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL\*

*Charlie Jeffery*

El año 2011 fue un año excepcional para la organización territorial del Reino Unido, debido a la inesperada victoria del Partido Nacional Escocés (SNP) en las elecciones al Parlamento Escocés de mayo de 2011. La amplia mayoría de escaños sorprendió incluso al SNP, que fue de largo el partido que obtuvo un porcentaje mayor de votos. Además, los resultados situaron al Partido Laborista en un distante segundo lugar (ver Tabla 1). Por su parte, los Conservadores perdieron un número menor de escaños, mientras que el partido Liberal Demócrata redujo sus apoyos a más de la mitad. Estos resultados convierten a Escocia en el territorio donde el partido Liberal Demócrata se resiente en mayor medida de la impopularidad de la coalición Conservadora-Liberal Demócrata en el Gobierno del Reino Unido.

La victoria del SNP introdujo en la agenda política la propuesta de referéndum sobre la independencia y otorgó al Primer Ministro Escocés, y líder del SNP, Alex Salmond, el mandato para llevarlo a cabo. La propuesta sobre la futura celebración de un referéndum ha sido el escenario que ha dominado el debate constitucional en Escocia, convirtiéndose además en un asunto destacado para la coalición de Gobierno del Reino Unido liderada por el primer Ministro David Cameron.

**Tabla 1: Elecciones al Parlamento Escocés 1999-2011**

	1999		2003		2007		2011	
	%	escaños	%	escaños	%	escaños	%	escaños
<b>SNP</b>	28,7	35	23,8	27	32,9	47	45,4	69
<b>Laborista</b>	38,8	56	34,6	50	32,2	46	31,7	37
<b>Conservador</b>	15,6	18	16,6	18	16,6	17	13,9	15
<b>Liberal Demócrata</b>	14,2	17	15,4	17	16,2	16	7,9	5
<b>Otros</b>	2,7	3	7,5	17	0,2	3	1,1	3

Porcentajes de voto en la circunscripción

\*Traducción realizada por Natalia Caicedo Camacho, profesora ayudante del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona.

Las elecciones de mayo del 2011 a la Asamblea Nacional de Gales – las primeras desde el referéndum de marzo del 2011 en el que se aprobó una forma reforzada de *devolution* para Gales– mostraron un patrón distinto. El Partido Laborista demostró suficiente fuerza como para ganar por una ligera mayoría absoluta con el Primer Ministro Carwyn Jones al frente. El partido Nacionalista Galés, Plaid Cymru, no emuló el éxito de su homólogo escocés quedando, por primera vez desde la *devolution*, por detrás de los Laboristas. Por su parte, el Partido Conservador registró su mejor resultado desde la *devolution* y los Liberal Demócratas retrocedieron, pero no tanto como en Escocia (Tabla 2).

**Tabla 2: Elecciones a la Asamblea Nacional de Gales 1999-2011**

	1999		2003		2007		2011	
	%	escaños	%	escaños	%	escaños	%	escaños
Laborista	37,6	28	40,0	30	32,2	26	42,3	30
Plaid Cymru	29,4	17	21,2	12	22,4	15	19,3	11
Conservador	15,8	9	19,9	11	22,4	12	25,0	14
Liberal Demócrata	13,4	6	14,1	6	14,8	6	10,6	5
Otros	4,7	0	4,8	1	9,2	1	2,8	0

Porcentajes de voto en la circunscripción

Los resultados electorales en Irlanda del Norte no cambiaron demasiado el escenario parlamentario, de hecho la estabilidad en el patrón de voto es la principal característica destacable (Tabla 3). El sector protestante/pro-Británico continúa siendo liderado por el Partido Unionista Demócrata y nuevamente Peter Robinson, líder del partido, se posiciona como Primer Ministro. Mientras que el sector católico/pro-Irlandés continúa bajo el liderazgo del partido Sinn Fein, que sitúa en el Gobierno al Viceministro primero Martin McGuinness.

**Tabla 3: Elecciones a la Asamblea de Irlanda del Norte 1998-2011**

	1998		2003		2007		2011	
	%	escaños	%	escaños	%	escaños	%	escaños
DUP	18,0	20	25,7	30	30,1	36	30,0	38
Sinn Fein	17,6	18	23,5	24	26,2	28	26,9	29
SDLP	21,9	24	16,9	18	15,2	16	14,2	14
UUP	21,3	28	22,7	27	14,9	18	13,2	16
Alliance	6,5	6	3,7	6	5,2	7	7,7	8

Porcentajes relativos a los votos emitidos como primera preferencia. No se incluyen los partidos minoritarios. SDLP = Social Democratic and Labour Party; UUP = Ulster Unionist Party.

En medio de este escenario electoral tomaron forma un buen número de compromisos en materia de *devolution*. Por una parte destacan los dos compromisos acordados en 2010 por la coalición liderada por Cameron. A través del primero se pretende establecer una comisión para la *devolution* en Gales con el objetivo de estudiar –otra vez: esta es la cuarta comisión de este tipo desde 2002!– las competencias y los acuerdos de financiación de la Asamblea Nacional; el segundo compromiso gira en torno al establecimiento de una comisión para explorar las implicaciones de una *devolution* de las competencias legislativas a Inglaterra. Por otra parte, la *Scotland Bill* –cuyo origen puede remontarse a noviembre del 2007– continuó su paso por el Parlamento del Reino Unido y por el Parlamento de Escocia para promulgarse finalmente como Ley, el 1 de mayo de 2012. La *Scotland Bill* introduce disposiciones que solo marginalmente incrementan las potestades legislativas del Parlamento Escocés, si bien son mucho más significativas las que aumentan su nivel de autonomía fiscal.

La situación descrita y los cambios propuestos a futuro confirman una vez más que la organización territorial del Reino Unido no ha encontrado aún un escenario de estabilidad; es más, la propuesta de referéndum sobre la independencia de Escocia sugiere que en los próximos años la estructura territorial del Reino Unido puede experimentar una reconfiguración fundamental.

### Escocia: ¿Independencia vs. Unión?

El reto que tiene el Reino Unido para mantener su integridad se refleja en la inesperada victoria electoral del SNP. Hasta las últimas semanas de campaña electoral, las encuestas daban una cierta ventaja al partido Laborista. En este contexto, los laboristas, en gran medida animados por su éxito en las elecciones generales de 2010 cuando obtuvieron en Escocia un 42% de los votos, centraron la campaña en la oposición a la coalición de Gobierno en el Reino Unido, dejando de lado las cuestiones concretas relacionadas directamente con Escocia. Este enfoque resultó bastante desacertado puesto que, desde la *devolution*, el electorado escocés afronta las elecciones del Reino Unido y las escocesas de forma distinta, así muchos votantes se inclinan por el partido laborista en las elecciones al Reino Unido pero apoyan al SNP en las *devolved elections*.<sup>1</sup> En las elecciones al Parlamento escocés los votantes continúan buscando “Respuestas escocesas a cuestiones escocesas”<sup>2</sup> y el SNP fue visto como el partido más competente para gestionarlás, puesto que centró su campaña en estas cuestiones<sup>3</sup>. A medida que se acercaba la fecha de las elecciones, la atención pública se fue centrando en asuntos escoceses, dejando de lado el debate sobre conjunto del Reino Unido y, por lo tanto, la intención de voto cambió rápidamente de los Laboristas hacia el SNP.

La mayoría absoluta que obtuvo el SNP, 69 de los 129 escaños, representó un cambio significativo en el escenario político. En la legislatura anterior el SNP

1. Carman, Johns and Mitchell, 2011: 23-4.

2. Bromley et al 2003.

3. Johns, Carman and Mitchell, 2011: 12-19.

gobernaba en minoría con 46 escaños. Ésta circunstancia le impidió presentar ante el Parlamento escocés la ley sobre el referéndum. Así, el compromiso con un referéndum sobre la independencia ha estado siempre muy presente en el SNP y en febrero de 2010 elaboró el borrador de ley de referéndum<sup>4</sup>. Sin embargo argumentó que no sería tramitado ante el Parlamento escocés puesto que el resto de partidos formarían una mayoría para rechazarlo. Tras los resultados electorales de mayo de 2011 el escenario es distinto y el programa político del partido con la mayoría parlamentaria, el SNP, es claro: “Daremos a los escoceses la oportunidad de decidir el futuro de nuestra nación en un referéndum de independencia en la segunda parte de esta legislatura”<sup>5</sup>.

Por “segunda parte de esta legislatura” se entiende algún momento posterior a noviembre de 2013. Esta propuesta de calendario se convirtió rápidamente en el objeto de las críticas de los oponentes a la independencia, argumentado que el SNP carecía de la confianza necesaria para conseguir la independencia y que el retraso prolongaba innecesariamente una incertidumbre que podía dañar la confianza en la economía escocesa.

Los cálculos del SNP sobre el calendario del referéndum fueron ciertamente tácticos y las encuestas lo evidencian claramente: de las catorce encuestas de opinión realizadas desde 2007, en las cuales tal cuestión se planteaba en términos absolutos de SÍ/NO, sólo dos encuestas se inclinaban hacia el “SÍ” a la independencia, aunque el mayor porcentaje obtenido para el “SÍ” se situaba entorno a un 41%<sup>6</sup>.

Ante este panorama, al SNP le interesa que el referéndum se plantee a medio plazo con la esperanza de convencer a más votantes y/o que la dura oposición sobre la cuestión escocesa dirigida por el Gobierno liderado por los Conservadores en el Reino Unido empuje a más votantes hacia la opción del SÍ. Por el contrario, los oponentes a la independencia parecen optar porque el referéndum se realice lo antes posible.

La cuestión del calendario del referéndum ha sido una de las que ha dominado el debate acerca del proceso paralelo de consultas sobre el referéndum iniciado por el Gobierno del Reino Unido el 11 de enero de 2012<sup>7</sup>; y poco después por el Gobierno escocés, el 25 de enero del 2012.<sup>8</sup> El Gobierno escocés maneja el ‘otoño del 2014’<sup>9</sup> como calendario de referencia; mientras que para el Gobierno del Reino Unido el referéndum debe llevarse a cabo ‘más pronto que tarde’.<sup>10</sup> En este debate, resulta llamativo que el Gobierno del Reino Unido no haya discutido la legitimidad del SNP para someter a referéndum la opción de la independencia, cuestión que en última instancia plantea el derecho de Escocia a abandonar el Reino Unido. De hecho, el Gobierno central incluso ofreció en su

---

4. Scottish Government 2010a.

5. Scottish Government 2011: 5.

6. UK Polling Report, 2012.

7. Scotland Office 2012.

8. Scottish Government 2012.

9. Scottish Government 2012: 2.

10. Scotland Office 2012: 18.

documento de consulta realizar el referéndum sobre unas bases legales sólidas, debido a la incertidumbre legal –constitucional– relativa a si el Parlamento escocés es competente para organizar un referéndum en esta materia, ya que éste un poder formalmente reservado al Parlamento del Reino Unido. Lógicamente, la oferta tenía contrapartidas, en particular sobre el calendario, como ya se ha comentado, y sobre qué pregunta (o preguntas) se deberían formular.

El Gobierno del Reino Unido planteó dos cuestiones en torno a la(s) pregunta(s) del referéndum. En primer lugar, sostuvo que la pregunta sujeta a referéndum debía ser “justa”. El SNP se inclinaba, en el documento de consulta, por una pregunta tipo “¿Está de acuerdo en que Escocia debe ser un país independiente? Sin embargo para el Gobierno, la fórmula “¿está de acuerdo?” generaba confusión en el sentido de sugerir a los encuestados precisamente la idea de acuerdo. En segundo lugar, el Gobierno del Reino Unido insistió en que el referéndum debía contener una sola pregunta que ‘debe ofrecer al votante una opción entre sólo dos respuestas’. Por ello, exigía una pregunta clara y precisa cercana a “la independencia, ¿sí o no?”. Asimismo, se oponía a la opción del Gobierno de Escocia de plantear ante el electorado escocés una pregunta adicional relacionada con la “*devolution-max*”.

‘Devolution-max’ es un concepto hasta el momento indefinido. Sin embargo tiende a entenderse como un nivel máximo de autonomía que incluye, sobre todo, la autonomía fiscal, pero que se compatibiliza con la pertenencia de Escocia a un Estado más grande y la aplicación de la legislación de la UE. El Gobierno escocés define la ‘*Devolution-max*’ de la siguiente manera:

Bajo esta opción, el Parlamento Escocés, con ciertas excepciones, será competente para dictar todas las leyes, establecer impuestos y regular derechos en Escocia. Dentro de las cuestiones que seguirían siendo responsabilidad del Parlamento del Reino Unido se incluyen la defensa y las relaciones exteriores, la regulación financiera, la política monetaria y la moneda. A falta de la independencia, esta opción otorga al Parlamento Escocés un importante poder económico<sup>11</sup>.

En los últimos años el SNP ha introducido en el debate constitucional la ‘*devolution-max*’ como una alternativa de menor intensidad a la independencia. Esta última sigue siendo la primera opción, pero en caso de no lograr la independencia la opción de la *devolution-max* supone un nivel superior de autonomía al vigente actualmente. En el documento de consulta sobre el referéndum, el SNP no se inclina directamente por la *devolution-max*, pero la mantiene como una opción en caso de que el referéndum no logre obtener el apoyo suficiente. Para el SNP esta postura política resulta estratégica, puesto que la *devolution-max* supone una mayor autonomía fiscal y la transferencia de todas las competencias relacionadas con el Estado del bienestar, manteniendo al mismo tiempo en el

---

11. Scottish Government 2012: 15.

Reino Unido las competencias sobre asuntos exteriores y defensa. Ésta resulta, además, la opción que cuenta con mayor apoyo entre los escoceses<sup>12</sup>.

En este sentido, la *devolution-max* se configura como una suerte de seguro político para el SNP en caso de que la independencia resulte difícil de alcanzar. La *devolution-max* se considera entonces como un paso más en la ruta hacia la independencia, pese a que es bastante probable que tal opción caiga de la consulta y de la papeleta electoral. Tanto el Gobierno del Reino Unido como los principales partidos políticos opuestos a la independencia -los conservadores, los laboristas y los liberal demócratas- se niegan a incluir la opción de la *devolution-max* en el referéndum. En últimas, es posible que el Gobierno y los partidos de centro lleguen a un acuerdo para aceptar la fecha de celebración del referéndum en otoño de 2014, tal y como prefiere el SNP, y en contrapartida se opte porque la pregunta a realizar sea simple: independencia sí o independencia no.

No está claro cuán convincente sea para los electores la posición del Gobierno sobre el tipo de pregunta, pues tal posición podría percibirse como una intromisión en su libertad de elección democrática y legítima. Y parece que hay una percepción desde el propio Gobierno del Reino Unido -expresado en Escocia por Cameron en febrero de 2012- y de los partidos demócrata, laboristas y liberales en Escocia, de que a un NO en el referéndum podría responderse con la reapertura de negociaciones para dotar de poderes adicionales al Parlamento Escocés. En este sentido, la opción que han venido defendiendo los partidos contrarios a la independencia "Votar NO para conseguir más poderes" parece un mensaje reiterado que, quizás, refleja la forma en que el SNP ha marcado el ritmo de la agenda constitucional de los últimos cinco años. No obstante, tanto la opción de la *devolution-max* como los términos en que el SNP entiende la independencia plantean problemas para los partidos de centro. Por una parte, la apertura del SNP a la *devolution-max* resulta ser una opción especialmente problemática para el resto de partidos, puesto que les deja como defensores de un *statu quo* fundamentalmente impopular. Por otra parte, el SNP ha presentado la independencia como una opción que no rompe totalmente con el Reino Unido sino que se mueve en un escenario de continuidad. En este contexto, una Escocia independiente significa para el SNP mantener a la Reina como jefa de Estado, la libra esterlina como moneda de cambio, algún tipo de defensa común con el resto del Reino Unido y ejercer de forma compartida áreas como la representación diplomática y la recaudación de impuestos sobre los vehículos. El objetivo es presentar la independencia bajo un cuadro tranquilizador y como una opción segura, alejada de la imagen de riesgo y de incertidumbre que los opositores a la independencia suelen evocar.

No obstante, no está del todo claro que tras una hipotética independencia el Reino Unido optara por mantener el acuerdo en relación a las competencias señaladas anteriormente. Por el momento, se espera que en verano de 2012 se resuelvan los dos principales interrogantes abiertos sobre la consulta: la fecha en que se realizará y el tipo de pregunta que se someterá a votación y, por lo tanto,

---

12. Curtice and Seyd, 2009: 129-30; Curtice and Ormston 2011.

una vez resueltas estas preguntas habrá mayor claridad a los interrogantes planteados. En cuanto al debate público sobre la independencia cabe destacar que éste se mueve hacia aspectos más sustantivos que procedimentales y relacionados con las ventajas y desventajas de la independencia vs. continuar con la unión con el resto del Reino Unido.

Cabe señalar que este debate no es nuevo en el Reino Unido, puesto que estuvo muy presente en la discusión de la *Scotland Bill 2012*, ley que representó primera gran reforma de la descentralización de Escocia desde el establecimiento del Parlamento escocés. Dicha ley tiene origen en las propuestas que los partidos Laborista, Conservador y Liberal en Escocia elaboran a finales de 2007 como respuesta a la victoria del SNP de las elecciones de mayo 2007. Aquellas discusiones llevaron a la creación, por el entonces Gobierno laborista dirigido por el Primer Ministro británico, Gordon Brown, de la *Scottish Devolution Commission* a principios de 2008, cuyo Informe vio la luz en junio de 2009<sup>13</sup>. Este Informe se convirtió en la base para el *UK Government White Paper* de noviembre de 2009 y éste a su vez en el documento base para el Proyecto de *Scotland Bill* que se presentó al Parlamento británico en noviembre de 2010.

Cabe recordar que bajo el acuerdo constitucional de la *devolution*, la *Scotland Bill* discutida en el Parlamento Británico requería a su vez conformidad del Parlamento Escocés, al afectar a sus competencias. En este contexto, al tiempo que avanzaba la discusión parlamentaria en Westminster se desarrollaba también una discusión legislativa paralela en el Parlamento escocés. De hecho, la discusión sobre el proyecto de ley escocesa llevó a la creación de un comité especial, el *Scotland Bill Committee*, en el cual se discutió el proyecto antes y después de las elecciones de 2011. En un primer momento, cuando el SPN gobernaba en minoría, los partidos laborista, conservador y demócrata liberal elaboraron un Informe positivo<sup>14</sup>. Sin embargo, tras las elecciones, con una nueva mayoría y bajo la dirección del SNP, la comisión se pronunció sobre la *Scotland Bill* de forma mucho más crítica<sup>15</sup>, enfatizando las preocupaciones del Gobierno Escocés sobre las propuestas en materia fiscal y apoyando sus propuestas relativas a la ampliación del contenido de las competencias previstas en la ley en materia de endeudamiento público, de impuestos de sociedades, sobre el área marítima (competencias que tienen una gran importancia sobre la política de energía renovables) actualmente en poder del *Crown Estate* (entidad del Gobierno del Reino Unido que extrae beneficios de las tierras de propiedad pública), en materia de radiodifusión y sobre las políticas en materia de derechos de la UE. Al final, el proyecto de Ley fue aprobado con pocas concesiones al SNP por el Parlamento Escocés y por el Parlamento del Reino Unido. Los principales cambios en la nueva *Scotland Bill* son:

- Un nuevo tramo escocés al impuesto sobre la renta.
- Poderes adicionales para el Parlamento de Escocia en materia de endeudamiento público.

---

13. Scotland Office 2009.

14. Scottish Parliament 2011a.

15. Scottish Parliament 2011b.



- La transferencia de una serie de pequeños impuestos sobre la propiedad y sobre la eliminación de los residuos en los vertederos.
- Nuevas competencias en materia de armas de aire comprimido, sanciones sobre conducción bajo los efectos del alcohol y límites de velocidad.
- Nuevas competencias en radiodifusión y sobre el *Crown Estate*.
- El establecimiento de nuevos procedimientos para los asuntos de derecho penal escocés llevados ante el Tribunal Supremo del Reino Unido.

A excepción del impuesto escocés sobre el impuesto de la renta, el resto son competencias marginales. En cuanto al impuesto escocés, la Ley de Escocia del Reino Unido establece que las tasas del impuesto sobre la renta, que actualmente son un 20%, 40% y 45% dependiendo del nivel de ingresos, se reducen en Escocia en un 10% para cada tramo, es decir el impuesto queda tasado en 10%, 30% y 35%. En consecuencia, la cuota de fondos transferidos desde el Tesoro del Reino Unido hacia el Gobierno escocés se reduce proporcionalmente. En este contexto, queda entonces en poder del Parlamento escocés decidir la cuantía de la tasa en Escocia y disponer así de los ingresos generados por su decisión. Así, el parlamento puede optar por introducir ratios más bajos, más altos o iguales que en el resto del Reino Unido. Sin embargo no puede cambiar el modelo impositivo de progresividad: este debe incrementar todos los tramos con la misma magnitud (p. ej. fijando las tasas finales en 18%/28%/38%), en vez de, por ejemplo, tasar más a las rentas más altas (p. ej. fijando las tasas finales en el 15%/40%/50%). Por lo tanto, el Parlamento Escocés se convierte en el ente responsable de tasar o recaudar en mayor proporción que el dinero que gasta. Sin embargo, éstas y las demás disposiciones de la *Scotland Bill* entrarán en vigor en 2016 (esto es así debido a los cambios que deben introducirse a la administración fiscal), fecha en que los resultados sobre la independencia escocesa podrían superar los términos de la *Scotland Bill*.

### País de Gales: ¿mas competencias, de nuevo?

El 3 de marzo de 2011 los votantes galeses decidieron aprobar por un 63,49% sobre un 36,51% de participación que la Asamblea Nacional Galesa fuese el ente competente para dictar leyes en exclusiva y sin la intervención del Reino Unido en relación a un número significativo de materias. La votación en referéndum fue el resultado de la aprobación por el Gobierno de Gales en 2006 del proyecto legislativo conocido como *Wales Act*, que posteriormente siguió un proceso de consulta liderado por una multi-partisana All-Wales Convention, celebrada entre octubre de 2007 y noviembre 2009<sup>16</sup>. Este nuevo acuerdo modifica los términos en que el País de Gales venía ejercicio sus potestades legislativas. Así cabe recordar que bajo el anterior acuerdo el poder legislativo de la Asamblea Nacional requería la habilitación legislativa y/o la autorización del Parlamento

16. All-Wales Convention 2009.

del Reino Unido. A partir de ahora, la Asamblea Nacional es competente para legislar sin necesidad de la intervención del Parlamento del Reino Unido en un total de 20 materias específicas. Dentro de las nuevas competencias se incluyen campos como la agricultura, la cultura, el desarrollo económico, la educación y formación, el medio ambiente, la sanidad, la vivienda, el gobierno local, el Estado del bienestar, el transporte, el turismo y la lengua galesa. Estas nuevas materias representan una amplia extensión de competencias que acerca la autonomía galesa, aunque continúa siendo distinta, a la *devolution* en Escocia y en el Irlanda del Norte. Tras la celebración del referéndum aparentemente acaba el proceso, más o menos constante, de revisión constitucional- o “delimitación”<sup>17</sup> – abierto desde que la Asamblea Nacional Galesa se constituye por primera vez en 1999<sup>18</sup>.

Sin embargo, el aparente cierre de la *devolution* en Gales vuelve a abrirse tras la celebración del referéndum a través de la constitución de una nueva comisión de revisión de la *devolution* para el País de Gales. La nueva comisión es la cuarta que se establece a este fin tras la inicial Comisión Richard 2002-04<sup>19</sup> relativa a las competencias y disposiciones electorales de la Asamblea Nacional, y tras la All-Wales Convention 2007-2009<sup>20</sup> y la Comisión Independiente sobre la financiación del País de Gales. Esta cuarta Comisión se conoce como la *Silk Commission*, en honor a su Presidente Paul Silk, ex-Clerk (funcionario de más alto nivel de la Asamblea Nacional) y, a diferencia de las comisiones anteriores, fue creada por el Gobierno del Reino Unido y no por la Asamblea Nacional País de Gales. La Comisión tenía en el horizonte dos referentes de *devolution* distintos. El primero, el proceso iniciado con la Comisión de Descentralización escocesa 2008-2009 en cuyo marco se produjeron las principales recomendaciones sobre la recaudación de impuestos y sobre la competencia del Parlamento escocés en materia de endeudamiento, recomendaciones que posteriormente fueron aprobadas en la *Scotland Bill* 2012. El segunda, el proceso seguido a través de la *Independent o Holtham Commission on Funding and Finance for Wales*, que en 2010 elaboró un Informe, muy bien valorado, en el cual se analizaba la equidad del modelo de financiación vigente y sus efectos para el País de Gales y se introducían propuestas en torno a la autonomía fiscal y a la equiparación fiscal.

En el marco de contexto de la *devolution* galesa la *Silk Commission's* se constituye con un doble objetivo. El primero es el de “revisar la transferencia de competencias fiscales a la Asamblea Nacional de Gales y recomendar un paquete de nuevas competencias que mejoren la rendición de cuentas financieras de la Asamblea. Esta propuesta coincide con los objetivos fiscales del Reino Unido y, por ende, las probabilidades de apoyo son amplias”. En este contexto, el estudio de nuevas competencias tiene como base profundizar en la responsabilidad financiera de la Asamblea por la vía del reconocimiento de un mayor número de competencias fiscales y plantear medidas de equiparación tal y como hizo en su momento la Comisión Holtham. El segundo objetivo de la nueva comisión es el

17. Rawlings 2003.

18. Wyn Jones and Scully 2012.

19. Richard Commission.

20. Independent Commission on Funding and Finance for Wales (2010).

de “revisar las atribuciones de la Asamblea Nacional de Gales tras experiencia de los últimos años y recomendar modificaciones a las actuales disposiciones constitucionales, a través de las cuales se favorezca que el Parlamento del Reino Unido y de la Asamblea Nacional de Gales mejoren las condiciones de vida para los galeses”. Los dos objetivos planteados a la Comisión deben ser tratados en orden y, por lo tanto, se prevé un primer informe sobre competencias fiscales durante el año 2012 y, posteriormente, un segundo informe, relativo a los cambios en las disposiciones constitucionales en 2013. Por ahora, es demasiado pronto para predecir cuales serán las propuestas de la Comisión, no obstante es probable que se introduzcan medidas de autonomía fiscal similares a las previstas en la *Scotland Bill 2012*.

Las propuestas que realizará la Comisión en materia de atribución de nuevas competencias resultan más difíciles de anticipar, sobre todo teniendo en cuenta la transferencia de nuevas competencias legislativas realizada en 2011. Ahora bien, pese a la dificultad de predicción se plantean dos posibles escenarios. El primero de los escenarios plantea la posibilidad que las competencias se ejerzan de forma similar a como se desarrollan en el Parlamento Escocés o en la Asamblea de Irlanda del Norte. Mientras que la Asamblea Nacional del País de Gales tiene transferidas un total de veinte materias específicas, las competencias de Escocia o de Norte de Irlanda se especifica que regulación de cada materia se reserva el Reino Unido y el resto de regulación le corresponde de forma amplia a los territorios descentralizados. En este contexto, es posible que se produzca una homogenización en este aspecto.

El segundo de los escenarios, puede girar en torno al debate abierto por el Primer Ministro galés **Carwyn Jones sobre el establecimiento de una jurisdicción distinta en Gales**. Actualmente, el sistema jurisdiccional de Gales e Inglaterra es único y tanto jueces como abogados ejercen libremente en ambos territorios, a pesar de que tras el referéndum de 2011 hay diferencias entre las leyes Gales e Inglesas. En cambio, Escocia e Irlanda del Norte disponen de un sistema jurisdiccional independiente y, por lo tanto, la cuestión planteada por el Primer Ministro Jones es **si debe aplicarse un sistema similar en País de Gales**. Esta cuestión responde en parte a la necesidad de configurar un modelo de administración de justicia más efectivo- y también de viabilidad jurídica dados los retos que supondría el establecimiento de un sistema de tribunales y profesionales del derecho distintos- pero también es una cuestión relacionada con la autonomía y la identidad. Ambas razones lo justifican<sup>21</sup>. Por ahora, el Gobierno de Gales ya ha realizado una consulta en esta dirección y la Comisión de Asuntos Constitucionales y Legislativos de la Asamblea Nacional esta estudiando la propuesta; por lo tanto, en los próximos meses seguramente se clarifique por qué vía decide empezar a transitar el País de Gales.

En todo caso, aquello que queda claro sobre la trayectoria de la *devolution* en el País de Gales es su parecido, cada vez más, a la *devolution* de Escocia y de Irlanda del Norte. Además los términos en que se viene desarrollando el debate parecen llevarla en la dirección de Escocia e Irlanda del Norte y, por lo tanto,

---

21. National Assembly for Wales 2011.

las perspectivas sobre la independencia de Escocia o de una *devolution-max* pueden llegar a producir importantes cambios en Irlanda del Norte y en el País de Gales. En este sentido, lo que en un principio se esperó que fuese una *devolution* ‘settlement’, por ahora esta lejos de mostrar signos de consolidación dentro de un equilibrio estable.

### La emergencia de Inglaterra

También Inglaterra muestra signos, si no de desestabilización, por lo menos de poner en cuestión algunos de los actuales acuerdos de gobierno. Inglaterra es un caso extraño. Mientras otras partes del Reino Unido gozan actualmente de una amplia *devolution*, ejercida por instituciones democráticas nacionales, Inglaterra sigue gobernada de forma altamente centralizada en Londres por las instituciones del Reino Unido. A pesar de que, como resultado de la *devolution*, algunos departamentos gubernamentales del Reino Unido – por ejemplo los de educación o sanidad – se ocupan principalmente de cuestiones relacionadas con Inglaterra, sin embargo no hay procesos representativos que agrupen los intereses ingleses y aborden en exclusiva las específicas necesidades de los ciudadanos de Inglaterra. El Parlamento del Reino Unido en Westminster y la mayoría de los departamentos gubernamentales del Reino Unido ejercen roles (no siempre de forma muy coherente o bien entendida) mezclando en su ejercicio una proyección “exclusivamente inglesa” y en otros casos un ejercicio que se proyecta sobre todo el Reino Unido (o que tienen un alcance territorial diverso: Inglaterra y Gales; Inglaterra, Gales y Escocia; o Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte).

La ausencia de acuerdos de gobierno específicos y coherentes para Inglaterra así como de procesos representativos, ha sido reconocida siempre como una anomalía dentro del proceso de *devolution* pero que -en última instancia- no importaba demasiado, dado que los ingleses parecían satisfechos con la forma en que eran gobernados. Generalmente la visión de los observadores ha sido que los ingleses, más allá de una ligera irritación respecto de algunos beneficios percibidos en particular por los escoceses tras la *devolution*, en general se sentían satisfechos<sup>22</sup>. No obstante, esta percepción es ahora cuestionada. Hay evidencias de que, actualmente, los ciudadanos ingleses combinan su sentimiento de irritación con Escocia con un sentimiento más fuerte de identidad propia inglesa y una insatisfacción manifiesta con sus actuales acuerdos de gobierno. Esta confluencia de factores fueron descritos en un Informe reciente sobre encuestas de opinión pública como una “comunidad política emergente” en Inglaterra.<sup>23</sup> Este Informe muestra, por ejemplo, que el 59% de los ingleses no confían en que “el gobierno del Reino Unido trabaje en los mejores intereses a largo plazo de Inglaterra” y que estarían abiertos a considerar algún tipo de acuerdos de gobierno específicos para Inglaterra, ya sea un Parlamento inglés o procedimientos especiales en el Parlamento del Reino Unido para tratar las leyes que afecten solamente a Inglaterra. Llama la atención que la preferencia por unos acuerdos

---

22. Curtice 2006; Curtice and Seyd 2009.

23. Wyn Jones et al 2012.

de gobierno específicos para Inglaterra sea la opción escogida por aquellos que se consideran a sí mismos como “ingleses no británicos” o “más ingleses que británicos” (Tabla 4).

**Tabla 4: Preferencias constitucionales en Inglaterra según identidad nacional (2011, %)**

	Inglés no Británico	Más Inglés que Británico	Tan Inglés como Británico	Más Británico que Inglés	Británico no Inglés
Inglaterra debe gobernarse como hasta ahora con leyes hechas por todos los miembros del Parlamento del Reino Unido	13	19	31	21	35
Inglaterra debe gobernarse por leyes hechas por los parlamentarios ingleses del Parlamento del Reino Unido	39	44	34	21	20
Inglaterra debe tener su propio Parlamento Inglés con poderes legislativos	32	23	10	13	16
Cada región de Inglaterra debe tener su propia asamblea	7	5	12	28	8

No Sabe/No Contesta excluidos.

Fuente: *Wyn Jones et al* (Fn. 25), S. 30).

Los indicadores que muestran una comunidad política emergente en Inglaterra adquieren una mayor importancia a la luz de otra novedad reciente en el debate sobre la organización territorial del Reino Unido: el establecimiento de la Comisión sobre las consecuencias de la *devolution* de la Cámara de los Comunes, o la *McKay Commission's*, que recibe el nombre de su Presidente, Sir William McKay, ex-Clerk de la Cámara de los Comunes, el funcionario de más alto nivel de la Cámara. La Comisión, de la cual este autor forma parte, se centra en lo que desde hace tiempo se ha llamado la “*West Lothian Question*”, o más recientemente denominada “la cuestión inglesa”. La *West Lothian Question* fue inicialmente popularizada por el entonces miembro del Parlamento para West Lothian en Escocia central, Tam Dalyell, en los debates sobre la *devolution* en la década de 1970. El argumento de Dalyell era que la *devolution* a Escocia crearía una situación injusta que, como miembro de una circunscripción escocesa, después de la *devolution* podría votar en Westminster en materia de sanidad en Inglaterra, pero los diputados de circunscripciones inglesas no podrían votar sobre cuestiones de sanidad en West Lothian, porque estas competencias habrían sido transferidos a un Parlamento escocés.

Esta anomalía se volverá más evidente cuando un Gobierno del Reino Unido sin mayoría de escaños ingleses lleve a cabo políticas para Inglaterra, con el apo-

yo de una mayoría parlamentaria a nivel del Reino Unido basada en diputados de fuera de Inglaterra. En principio, la única posibilidad de que esto ocurra realmente sería con una mayoría absoluta laborista en la Cámara de los Comunes basada en su tradicional representación (y la debilidad conservadora) en Escocia y Gales y en contrapartida una mayoría conservadora de los escaños ingleses. La mayoría conservadora inglesa, en tal caso, podría quedar anulada gracias al poder laborista fuera de Inglaterra.

Esta situación difícilmente puede llegar a materializarse en la realidad, pero tiene una cierta repercusión sobre los ingleses: un 79% de los entrevistados en una encuesta reciente creían que “los diputados escoceses no deberían poder votar en cuestiones inglesas” en la Cámara de los Comunes. Y el Partido Conservador tiene desde hace más de una década en Westminster el lema “Votos Ingleses para Leyes inglesas” como política de partido. Esta posición resulta reforzada tras las elecciones del Reino Unido de 2010, de modo que tras obtener la victoria los conservadores acuerdan con sus socios de coalición liberal demócratas constituir una comisión para examinar la “West Lothian Question”. La comisión se constituyó en febrero de 2012 con el mandato de “considerar como la Cámara de los Comunes debería tratar la legislación que afecta exclusivamente a partes del Reino Unido tras la *devolution* de ciertos poderes legislativos al Parlamento Escocés, la Asamblea de Irlanda del Norte y la Asamblea Nacional de Gales”. La comisión presentará sus conclusiones en la primavera de 2013 y puede constituir la plataforma para un cambio significativo en la organización territorial de Inglaterra.

### ¿Que tipo de Unión?

Los términos en que se ha desarrollado la *devolution* dejan claro que el Reino Unido no es una unión estable. Cada parte del Estado está siguiendo su propia trayectoria, preocupándose de su diferenciación respecto de las otras, mientras, se ha prestado muy poca atención a los instrumentos o mecanismos que permitan configurar al Reino Unido como un sistema conectado de jurisdicciones. El desarrollo de las relaciones intergubernamentales continúa siendo informal y “ad hoc”, y pocas veces se orienta hacia la identificación y consecución de objetivos comunes. Las conflictivas relaciones políticas entre los gobiernos del Reino Unido y de Escocia en torno a la cuestión de la independencia limitan aún más el objetivo de alcanzar propuestas comunes. Las voces que piden un análisis de las cuestiones de política territorial en todo el Reino Unido son pocas y distantes entre sí. Sin embargo, algunas han surgido ya. Así, el Primer Ministro de Gales, Carwyn Jones, llamó la atención en marzo 2012 sobre la necesidad de crear una convención constitucional de todo el Reino Unido “que permita a los cuatro países de la Unión discutir sobre su futuro”, argumentando que ‘hay razones de peso para reformar nuestras instituciones centrales para reflejar un Reino Unido emergente y menos encorsetado’<sup>24</sup>. Poco después, el Comité de Reforma Política y Constitucional de la Cámara de los Comunes anunció un

---

24. Shipton 2012.

estudio en este sentido, para determinar si el Reino Unido necesita una conveni3n constitucional que pudiera ‘permitir un debate sobre el futuro de la Uni3n en su conjunto, y no un debate fragmentado que se centre en temas espec3ficos en o naciones<sup>25</sup>.

Este debate emergente sobre un enfoque m3s sist3mico para la constituci3n territorial es interesante. 3Qu3 tipo de reforma de la uni3n podr3a salir de ella?. El Reino Unido parece estar situado en un camino hacia una “uni3n cada vez m3s suelta”<sup>26</sup>. El debate escoc3s conduce indudablemente hacia esta direcci3n. Sin embargo, posiblemente tanto o m3s importante ser3a la aparici3n de una demanda inglesa m3s potente en materia de acuerdos de gobierno propios. Si Inglaterra tiene un gobierno independiente dentro o fuera de Westminster, entonces el Reino Unido ser3a una uni3n con unas instituciones centrales de gobierno muy vac3as de competencias y, por lo tanto, una uni3n m3s cercana a la forma confederal.

## Bibliograf3a

- All-Wales Convention (2009), *Report*, <http://wales.gov.uk/docs/awc/publications/091118thereporten.pdf>
- Bromley, Catherine et al (2003), *Devolution – Scottish Answers to Scottish Questions?*, Edinburgh, Edinburgh University Press.
- Carman, C., Johns, R. and Mitchell, J. et al (2011), ‘How we “do” elections’, [http://www.scottishelectionstudy.org.uk/docs/Carman\\_slides.pdf](http://www.scottishelectionstudy.org.uk/docs/Carman_slides.pdf)
- Curtice, John (2006), ‘A Stronger or Weaker Union? Public reactions to Asymmetric Devolution in the United Kingdom’, *Publius. The Journal of Federalism*, Vol. 36/1, pp. 95-114.
- Curtice, John and Ormston, Rachel (2011), ‘Ready to take another leap? Public opinion on how Scotland should be governed’, *Scottish Centre for Social Research Research Findings*, at [http://www.scotcen.org.uk/media/767696/nc441\\_findings-public%20opinion%20scotland%20final.pdf](http://www.scotcen.org.uk/media/767696/nc441_findings-public%20opinion%20scotland%20final.pdf).
- Curtice, John and Seyd, Ben (2009), ‘The Citizens’ Response: Devolution and the Union’, in John Curtice and Ben Seyd (eds), *Has Devolution Worked?*, Manchester, Manchester University Press, pp. 116-137.
- Gallagher, Jim (2012), England and the Union. How and Why to Answer the West Lothian Question, [http://www.ippr.org/images/media/files/publication/2012/04/west-lothian-question\\_Apr2012\\_8954.pdf](http://www.ippr.org/images/media/files/publication/2012/04/west-lothian-question_Apr2012_8954.pdf)
- Hazell, Robert (ed.) (2006), *The English Question*, Manchester, Manchester University Press.
- House of Commons (2012a), ‘Devolution in Wales: The Silk Commission’, *SN/PC/06108*, <http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN06108>.

25. House of Commons 2012c.

26. Mitchell 2009: 219.

- House of Commons (2012b), 'The West Lothian Question', *SN/PC/2586*, [www.parliament.uk/briefing-papers/SN02586.pdf](http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN02586.pdf).
- House of Commons (2012c), Do we need a constitutional convention for the UK?, <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/political-and-constitutional-reform-committee/inquiries/parliament-2010/constitutional-convention-for-the-UK/>
- Independent Commission on Funding and Finance for Wales (2010), *Final Report. Fairness and accountability: a new funding settlement for Wales*, <http://wales.gov.uk/docs/icffw/report/100705fundingsettlementfullen.pdf>.
- Johns, R., Carman, C. and Mitchell, J. (2011), 'Why we voted that way', [http://www.scottishelectionstudy.org.uk/docs/Johns\\_slides.pdf](http://www.scottishelectionstudy.org.uk/docs/Johns_slides.pdf).
- Mitchell, James (2009), *Devolution in the UK*, Manchester, Manchester University Press.
- National Assembly for Wales (2011), *Constitutional and Legislative Affairs Committee. A Welsh Jurisdiction. Scoping Paper*, <http://www.senedd.assemblywales.org/documents/s4466/Research%20Service%20Background%20Briefing%20-%20Inquiry%20into%20Welsh%20Jurisdiction.pdf>.
- Rawlings, Rick (2003), *Delineating Wales. Constitutional, Legal and Administrative Aspects of National Devolution*, Cardiff, University of Wales Press.
- Richard Commission (2004), Report of the Richard Commission, <http://www.richardcommission.gov.uk/content/finalreport/report-e.pdf>.
- Scotland Office (2009), *Scotland's Future in the United Kingdom*, Cm 7738, <http://www.scotlandoffice.gov.uk/scotlandoffice/files/Scotland%27s%20Future%20in%20the%20United%20Kingdom.pdf>.
- Scotland Office (2012), *Scotland's constitutional future. A consultation on facilitating a legal, fair and decisive referendum on whether Scotland should leave the United Kingdom*, Cm 8203, <http://www.scotlandoffice.gov.uk/scotlandoffice/files/17779-Cm-8203.pdf>
- Scottish Government (2010), *Scotland's Future: Draft Referendum (Scotland) Bill Consultation Paper*, <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/303348/0095138.pdf>
- Scottish Government (2011), *Renewing Scotland: The Government's Programme for Scotland 2011-2012*, <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/357504/0120772.pdf>.
- Scottish Government (2012), *Your Scotland – Your Referendum – A Consultation Document*, <http://www.scotland.gov.uk/Resource/0038/00386122.pdf>.
- Scottish Parliament (2011a), *Scotland Bill Committee. First Report 2011 (Session 3)*, SP Paper 608 Session 3, [http://archive.scottish.parliament.uk/s3/committees/scotBill/documents/sbcr-11-01\\_proof2-final\\_000.pdf](http://archive.scottish.parliament.uk/s3/committees/scotBill/documents/sbcr-11-01_proof2-final_000.pdf)
- Scottish Parliament (2011b), *Scotland Bill Committee. First Report 2011, (Ses-*



sion 4) SP Paper 49 Session 4, <http://www.scottish.parliament.uk/parliamentarybusiness/CurrentCommittees/45318.aspx>.

Shipton, Martin (2012), 'Carwyn Jones: UK on brink of huge constitutional change', <http://www.walesonline.co.uk/news/wales-news/2012/03/29/uk-on-the-brink-of-huge-constitutional-change-says-carwyn-jones-91466-30656148/#ixzz1tuTamnyf>

UK Polling Report (2012), Scottish Independence, <http://ukpollingreport.co.uk/scottish-independence>

Wyn Jones, Richard and Scully, Roger (2012), *Wales Says Yes. Devolution and the 2011 Welsh Referendum*, Cardiff, University of Wales Press

Wyn Jones, Richard et al (2012), *The Dog that Finally Barked. England as an Emerging Political Community*, London: ippr.



CUARTA PARTE  
**Bibliografía**



# BIBLIOGRAFÍA SOBRE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (2011)

## 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), los informes, working papers y otros documentos se reseñan como (I), las revistas nacionales aparecerán citadas por su título según el siguiente listado de revistas consultadas:*

- Actualidad Administrativa (AA): núms. 1 a 21 /2011.  
Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic (AUTON): número extraordinario 2010 y núms. 42 y 43 / 2011.  
Anuario de Derecho Administrativo, núm. 16/2010.  
Anuario de Derecho Parlamentario (Corts): núm. 23 a 24/2011.  
Cuadernos de Derecho Público (CDP): núms. 37/2010.  
Civitas Europa: núm. 24/2010.  
Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo (REDA): núms. 149 a 151/ 2011.  
Civitas. Revista Española de Derecho Financiero (REDF): núms. 149 a 152/2011.  
Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol (CCFF): núms. 64-64/2008.  
Documentación Administrativa (DA): núm. 284-285/ 2010 y 286-287/ 2010.  
Gaceta Jurídica de la Unión Europea y la Competencia (GJUE): núm. 19 a 24/2011.  
Justicia Administrativa. Revista de Derecho Administrativo (JA): núms. 51 a 54/ 2011.  
Llengua i Dret: núms. 55 y 56/ 2011.  
Noticias de la Unión Europea: núms. 312 a 323/2011.  
Papeles de Economía Española: núms. 127 a 130/2011.  
Parlamento y Constitución: núm. 13/2010.  
Perspectivas del Sistema Financiero: núms. 100/2010 y 101 a 102/2011.  
Presupuesto y Gasto Público: núms. 61/2010 y 62-65/2011.  
Revista Andaluza de Administración Pública (RAAP): núms. 77 a 78/2010, y 79 a 80/2011.  
Revista de Administración Pública (RAP): núms. 184 a -186, 2011.  
Revista Aragonesa de Administración Pública (RArAP): núm. 36, 37 y Monográfico XII /2010; 38/2011.  
Revista de las Cortes Generales (RCG): núms. 80 a 81/2010.  
Revista de Derecho Comunitario Europeo (RDCE): núms. 38 a 39, vol. 15/2011.  
Revista de Derecho Político (RDP): núms. 80 a 82/2011.  
Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente (RDUrb): núms. 263 a 269, vol. 45/2011.  
Revista de Estudios Autonómicos y Federales (REAF): núms. 12-14, 2011.

- Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA): núms. 310/2009 y 311/2010; 312/2010.
- Revista Española de Ciencia Política (RECP): núms. 25-27/2011.
- Revista Española de Derecho Constitucional (REDC): núms. 91 a 93, vol. 31/2011.
- Revista Española de Derecho Europeo (REDE): núms. 37 a 40/2011.
- Revista de Estudios Políticos (REP): núms. 151 a 154, 2011.
- Revista General de Derecho Constitucional (RGDC): núms. 11 y 12/2011\*.
- Revista General de Derecho Administrativo (RGDA): núms. 26 a 29/2011\*.
- Revista Jurídica de Asturias (RJAst): núm. 34/2010.
- Revista Jurídica de Cataluña (RJCAt): núms. 1-4, vol. 110/2011.
- Revista Jurídica de Castilla-La Mancha (RJCLM): núms. 49/2010.
- Revista Jurídica de Castilla y León (RJCyL): núms. 23 a 25 /2011.
- Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana (RJCV): núms. 37 a 40/2011.
- Revista Jurídica de Navarra (RJNav): núms. 50/2010 y 51/2011.
- Revista Valenciana d'Estudis Autònòmics (RVEA): núms. 55/2010.
- Revista Vasca de Administración Pública (RVAP): núms. 89 a 91/2011.
- Teoría y Realidad Constitucional. Revista de la UNED (RUNED) núm. 27/2011.

\**Revistas publicadas por IUSTEL que se incorporan a este listado por primera vez. Destacadamente, la Revista General de Derecho Constitucional (RGDC), 11/2011 recoge un conjunto de estudios de derecho autonómico dedicados a la actual coyuntura económica y política.*

*Nota: durante el año 2011 se han publicado estudios específicos sobre la sentencia del Tribunal Constitucional relativa al Estatut de Autonomia de Catalunya (STC 31/2010, de 28 de junio). Concretamente las revistas: Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic (AUTON), número extraordinario 2010, Revista d'Estudis Autònòmics i Federals (REAF), 12, 2011, Número Especial y Teoría y Realidad Constitucional. Revista de la UNED (RUNED), Número 27.*

## TRATAMIENTOS GENERALES

- BALAGUER CALLEJÓN, F. (coord.) (L)  
*Manual de derecho constitucional*. Vol. I. Constitución y fuentes del derecho, derecho constitucional, estado autonómico, Ed. Tecnos, 2011.
- CASTEL GAYÁN, Sergio  
 “Descentralización política, participación ciudadana y renovación jurídica: ¿hacia una democracia participativa?”, *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, 43, 2011.
- GIL SERRATE, Ramiro; LÓPEZ LABORDA, Julio; MUR LACAMBRA, Jesús (I)  
 “Revenue autonomy and regional growth: an analysis for the 25 year-process of fiscal decentralisation in Spain”, *Documentos de Trabajo FUNCAS*, nº. 609, 2011.
- ORDÓÑEZ SOLÍS, David  
 “Las cláusulas europeas de los nuevos Estatutos de Autonomía en la perspectiva del Tratado de Lisboa”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, 77, 2010.
- PEÑA DIEZ, José Francisco  
 “De una administración prestacional a una relacional en el Estado de las Autonomías. Luces y sombras de una experiencia inédita”, *Documentación Administrativa*, 286-287, 2010.
- REVENGA SÁNCHEZ, Miguel; PAJARES MONTOLÍO, Emilio (L)  
*Organización territorial en España y Latinoamérica perspectivas constitucionales y comparación de sistemas*, Ed. Tirant lo Blanch, 2011.

- SÁNCHEZ PINO, Antonio José (L)  
*Derechos Sociales, Políticas Públicas y Financiación Autonómica a Raíz de los Nuevos Estatutos de Autonomía*, Ed. Tirant lo Blanch, 2012.
- SOSA WAGNER, Francisco; IGLESIAS, Carmen; FUERTES LÓPEZ, Mercedes (L)  
*El Estado sin territorio: cuatro relatos de la España autonómica*, Ed. Marcial Pons. Ediciones Jurídicas y Sociales, 2011.
- TUDELA ARANDA, José  
 “¿Reforma constitucional en clave federal? (Sistematización de problemas generados por las reformas y posibles soluciones)”, *Revista de Estudios Políticos*, 151, 2011.
- VIVER PI-SUNYER, Carles  
 “El impacto de la crisis económica global en el sistema de descentralización política en España”, *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, 13, 2011.

## INSTITUCIONES Y FUENTES DEL DERECHO

- ALBERTÍ ROVIRA, Enoch  
 “Concepto y función del Estatuto de Autonomía ante la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña”, *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, número extraordinario 2010.
- ALBERTÍ ROVIRA, Enoch; APARICIO PÉREZ, Miguel Ángel; ARBÓS I MARÍN, Xavier; BARCELÓ, Mercè; FERRET I JACAS, Joaquim; TORNOS MAS, Joaquín; VINTRÓ I CASTELLS, Joan; VIVER I PI-SUNYER, Carles  
 “Valoración general de la Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional”, *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, número extraordinario, 2010.
- ÁLVAREZ, E.; TUR AUSINA, Rosario  
 “El Estatuto de Cataluña a través de los votos particulares a la STC 31/2010”, *Teoría y Realidad Constitucional. Revista de la UNED*, 27, 2011.
- ÁLVAREZ CONDE, Enrique; ROSADO VILLAVARDE, Cecilia; SANJUÁN ANDRÉS, Francisco Javier (coords.) (L)  
*Estudios sobre la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Universidad Rey Juan Carlos, Instituto de Derecho Público, 2011.
- ÁLVAREZ CONDE, Enrique; TUR AUSINA, Rosario (L)  
*Las consecuencias jurídicas de la Sentencia 31/2010, de 28 de junio del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña. La Sentencia de la Perfecta Libertad*, Cuadernos Aranzadi del Tribunal Constitucional, Ed. Aranzadi, diciembre de 2010.
- ALZAGA VILLAMIL, Oscar  
 “La nación como poder constituyente en los preámbulos de las leyes superiores: El Estatut de 2006 y la STC 31/2010”, *Teoría y Realidad Constitucional. Revista de la UNED*, 27, 2011.
- APARICIO PÉREZ, Miguel A.  
 “Posición y funciones de los Estatutos de autonomía en la STC 31/2010”, *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, 12, 2011.
- BALAGUER CALLEJÓN, Francisco  
 “El Tribunal Constitucional como “supremo intérprete” de la ley de aguas. Una reflexión sobre la posición de los Estatutos de Autonomía en nuestro ordenamiento constitucional y un comentario a la STC 30/2011”, *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, 14, 2011.
- BARCELÓ I SERRAMALERA, Mercè  
 “Los efectos de la sentencia 31/2010 en el catálogo de derechos, deberes y principios del estatuto de autonomía de Cataluña: una desactivación más aparente que real”, *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, 12, 2011.
- BAYONA I ROCAMORA, Antoni; FERRERES COMELLA, Víctor  
 “El Tribunal Constitucional ante el Estatuto: la competencia del Tribunal Constitucional

- (composición, recusaciones). El papel de la Justicia Constitucional”, *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, número extraordinario 2010.
- BONACHELA MESA, Manuel  
“Los preámbulos de los estatutos de autonomía entre la técnica legislativa y su trascendencia constitucional”, *Teoría y Realidad Constitucional. Revista de la UNED*, 27, 2011.
- CABELLOS ESPÍERREZ, Miguel Ángel  
“Los consejos de Justicia en el actual proceso de reformas estatutarias y sus perspectivas de futuro”, *Revista de Derecho Político*, 80, 2011.
- CÁMARA VILLAR, Gregorio  
“Reformas estatutarias y consejos de justicia autonómicos a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional”, *Teoría y Realidad Constitucional. Revista de la UNED*, 27, 2011.
- CÁMARA VILLAR, Gregorio  
““Veste” y realidad de los derechos estatutarios”, *Revista de Estudios Políticos*, 151, 2011.
- CARRILLO, Marc  
“Els drets estatutaris a la Sentència 31/2010, de 28 de juny, sobre la reforma de l’estatut d’autonomia de Catalunya”, *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, 12, 2011.
- CARRILLO LÓPEZ, Marc  
“La sentencia del tribunal Constitucional Español sobre estatuto de Autonomía de Cataluña”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Año 9, nº. 1, 2011.
- CARRILLO LÓPEZ, Marc  
“Los derechos estatutarios y sus garantías en la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 92, 2011.
- CASTELLÀ I ANDREU, Josep María  
“La función constitucional del Estatuto en la Sentencia 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña”, *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, número extraordinario 2010.
- CEBRIÁN ZAZURCA, E.  
“La razón o la historia. Reflexiones en torno al término nacionalidades en la Constitución española y a las sucesivas definiciones de Aragón en su Estatuto de Autonomía”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 37, 2010.
- DE ESTEBAN ALONSO, Jorge  
“De Constitución normativa a nominal”, *Teoría y Realidad Constitucional. Revista de la UNED*, 27, 2011.
- DE LA QUADRA-SALCEDO Y FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Tomás  
“El Estatuto de Cataluña y el Estado Autonomico tras la Sentencia del Tribunal Constitucional”, *Revista de Administración Pública*, 184, 2011.
- DÍAZ REVORIO, Francisco Javier  
“La tipología de los pronunciamientos en la STC 31/2010 sus efectos sobre el estatuto catalán y otras normas del ordenamientos vigente”, *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, 43, 2011.
- FERRET JACAS, Joaquim  
“Nación, símbolos y derechos históricos”, *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, 12, 2011.
- FOSSAS ESPADALER, Enric  
“El control de constitucionalitat dels estatuts d’autonomia”, *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, 43, 2011.
- FOSSAS ESPADALER, Enric  
“El Estatuto tras la sentencia”, *Teoría y Realidad Constitucional. Revista de la UNED*, 27, 2011.



- FOSSAS ESPADALER, Enric  
“El Estatuto como norma y su función constitucional. Comentario a la Sentencia 31/2010”, *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, número extraordinario 2010.
- GALÁN GALÁN, Alfredo; GARCIA RETORTILLO, Ricard  
“Estatuto de Autonomía de Cataluña, gobiernos locales y Tribunal Constitucional”, *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, 12, 2011.
- GARCÍA ROCA, Francisco Javier  
“El intérprete supremo de la constitución abierta y la función bilateral de los estatutos: o la insoportable levedad del poder de reforma constitucional”, *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, 43, 2011.
- GAVARA DE CARA, Juan Carlos  
“Los efectos de la STC 31/2010 del estatuto de Autonomía de Cataluña: Las implicaciones para su normativa de desarrollo y los estatutos de otras Comunidades Autónomas”, *Teoría y Realidad Constitucional. Revista de la UNED*, 27, 2011.
- GERPE LANDÍN, Manuel; Cabellos Espiérrez, Miguel Ángel  
“La regulación estatutaria del poder judicial y su tratamiento en la STC 31/2010”, *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, 12, 2011.
- GONZÁLEZ DEL CAMPO, Luis  
“Parlamento y políticas públicas: procedimientos parlamentarios de evaluación e impulso”, *Anuario de Derecho Parlamentario*, 23, 2011.
- GONZÁLEZ PASCUAL, Maribel  
“La posición de los Estatutos de Autonomía en el sistema constitucional: (Comentario a STC 31/2010)”, *Teoría y Realidad Constitucional. Revista de la UNED*, 27, 2011.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael  
“La “nueva oficina judicial” y el modelo constitucional de justicia: problemas abiertos”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 89, 2011.
- LLUCH MARTÍNEZ, Jordi  
“La 1ª reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana: «sostenella y no enmendalla» o «más vale tarde que nunca» (1)”, *Actualidad Administrativa*, 18/2011.
- LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando  
“La sentencia más larga: Repercusiones de la STC 31/2010: política y jurisprudencia”, *Teoría y Realidad Constitucional. Revista de la UNED*, 27, 2011.
- MENÉNDEZ REXACH, Ángel  
“La potestad reglamentaria del Gobierno en la Constitución Española: notas para una nueva reflexión”, *Justicia Administrativa. Revista de Derecho Administrativo*, 52, 2011.
- MONTILLA MARTOS, José Antonio  
“La organización institucional de la Comunidad Autónoma en la STC 31/2010”, *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, 12, 2011.
- PÉREZ ROYO, Francisco Javier  
“La STC 31/2010 y la contribución de la jurisprudencia constitucional a la configuración de un estado compuesto en España: elementos de continuidad y ruptura, e incidencia en las perspectivas de evolución del estado autonómico”, *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, 43, 2011.
- PORRAS RAMÍREZ, José M<sup>a</sup>  
“El poder judicial en Cataluña, según el Estatut y el Tribunal Constitucional. Limitaciones y posibilidades de desarrollo de un modelo”, *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, 12, 2011.
- PRIETO SANCHÍS, Luis  
“Sobre las declaraciones de derechos y los nuevos Estatutos de Autonomía”, *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, 49, 2010.

- REQUEJO RODRÍGUEZ, Paloma  
 “La posición del tribunal constitucional español tras su Sentencia 31/2010”, *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, 43, 2011.
- SÁEZ HIDALGO, Ignacio; REY MARTÍNEZ, Fernando; HERRERA CAMPO, Juan Vicente (L)  
*Comentarios al Estatuto de Autonomía de Castilla y León Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre*, Ed. Civitas, S.A., 2011.
- SÁNCHEZ MUÑOZ, Oscar  
 “Desarrollo de derechos estatutarios en Castilla y León: el derecho a una buena administración y la renta garantizada de ciudadanía”, *Revista General de Derecho Constitucional*, 11, 2011.
- SERRANO BLANCO, Ignacio  
 “La legitimación activa de las Comunidades Autónomas en el recurso de inconstitucionalidad y la reforma de los Estatutos”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, 24, 2011.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José  
 “La Sentencia sobre el Estatuto de Cataluña: una visión de conjunto”, *Revista de Estudios Políticos*, 151, 2011.
- TAJADURA TEJADA, Javier  
 “El pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre el preámbulo del Estatuto de Autonomía de Cataluña: Nación, realidad nacional y derechos históricos”, *Teoría y Realidad Constitucional. Revista de la UNED*, 27, 2011.
- TEROL BECERRA, Manuel José (L)  
*Reivindicación autonómica sobre el gobierno desconcentrado del Poder Judicial*, Ed. Tirant lo Blanch, 2012.
- TORNOS MAS, Joaquín  
 “El Estatuto como norma jurídica”, *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, número extraordinario 2010.
- TORNOS MAS, Joaquín  
 “Las instituciones de la Generalitat ante el Tribunal Constitucional. La sentencia 31/2010, el Consell de Garanties Estatutàries y el Síndic de Greuges”, *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, 12, 2011.
- TORRES MURO, Ignacio; ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, Ignacio  
 “El poder judicial en Cataluña en la STC 31/2010”, *Teoría y Realidad Constitucional. Revista de la UNED*, 27, 2011.
- VÍRGALA FORURIA, Eduardo  
 “Las relaciones de inordinación en el Estado Autonómico Español”, *Revista de Estudios Políticos*, 151, 2011.
- VIVER PI-SUNYER, Carles  
 “El Tribunal Constitucional, ¿”Siempre, solo... e indiscutible”? La función constitucional de los estatutos en el ámbito de la distribución de competencias según la STC 31/2010”, *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, 12, 2011.

## ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

- ARRUEGO RODRÍGUEZ, Gonzalo  
 “Aragón a menos de un año de las elecciones autonómicas de mayo de 2011”, *Revista General de Derecho Constitucional*, 11, 2011.
- CALAFELL FERRÁ, Vicente Juan  
 “Acuerdo de gobierno y desarrollo estatutario: un difícil equilibrio, el caso de las Illes Balears”, *Revista General de Derecho Constitucional*, 11, 2011.
- DE MIGUEL BÁRCENA, Josu  
 “El País Vasco: estabilidad institucional y proceso político”, *Revista General de Derecho Constitucional*, 11, 2011.

- DÍAZ REVORIO, Francisco Javier  
 “Castilla-La Mancha: crisis, austeridad, y adiós al nuevo Estatuto y la Caja”, *Revista General de Derecho Constitucional*, 11, 2011.
- GÁLVEZ MUÑOZ, Luis A.  
 “La crisis económica y sus efectos sobre la actividad pública en la Comunidad de Murcia”, *Revista General de Derecho Constitucional*, 11, 2011.
- GÓMEZ SÁNCHEZ, Y. (coord.) (L)  
*Derecho público y Estado autonómico*. (I). Formación de funcionarios y trabajadores públicos, Ed. Tirant Lo Blanch, 2011.
- GÓMEZ SÁNCHEZ, Y. (coord.) (L)  
*Derecho público y Estado autonómico*. (II). Formación de funcionarios y trabajadores públicos, Ed. Tirant Lo Blanch, 2011.
- GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, Francisco J.  
 “El decreto-ley como instrumento ordinario de gobierno en Andalucía”, *Revista General de Derecho Constitucional*, 11, 2011.
- LÓPEZ PORTAS, M. Begoña  
 “El Gobierno gallego frente a dos oposiciones”, *Revista General de Derecho Constitucional*, 11, 2011.
- PAJARES MONTOLÍO, Emilio J.  
 “Madrid, una Comunidad entre la crisis económica y las próximas elecciones”, *Revista General de Derecho Constitucional*, 11, 2011.
- PASCUAL MEDRANO, María Amelia  
 “Las “singulares” leyes riojanas de alteración de términos municipales y los conflictos en defensa de la autonomía local”, *Revista General de Derecho Constitucional*, 11, 2011.
- RODRÍGUEZ-DRINCOURT ÁLVAREZ, Juan Ramón  
 “De democratización y participación en Canarias”, *Revista General de Derecho Constitucional*, 11, 2011.
- SÁNCHEZ MUÑOZ, Oscar  
 “Desarrollo de derechos estatutarios en Castilla y León: el derecho a una buena administración y la renta garantizada de ciudadanía”, *Revista General de Derecho Constitucional*, 11, 2011.
- SANZ PÉREZ, Angel Luis  
 “Cómo tratar de salir de la crisis: hacia la Cantabria de 2011”, *Revista General de Derecho Constitucional*, 11, 2011.
- VISIEDO MAZÓN, Francisco J.  
 “La relación entre la política y la justicia: un proceso abierto en la Comunidad Valenciana a lo largo del 2010”, *Revista General de Derecho Constitucional*, 11, 2011.

## COMPETENCIAS

- AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç  
 “La decisión del Tribunal Constitucional con respecto a las competencias sobre inmigración en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006”, *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, número extraordinario 2010.
- ALONSO SECO, José María  
 “El efecto expansivo de la Ley de Dependencia en los sistemas autonómicos de servicios sociales”, *Papeles de Economía Española*, 129, 2011.
- ALONSO SECO, José María; ALEMÁN BRACHO, María del Carmen  
 “Los sistemas de servicios sociales en las Leyes autonómicas de servicios sociales”, *Revista General de Derecho Administrativo*, 27, 2011.

- ÁLVAREZ CAPEROCHIPI, J. (I)  
*Hacia dónde van los derechos civiles autonómicos?*. “El futuro de los derechos civiles autonómicos”, Ed. Difusión Jurídica y Temas de Actualidad, 2011.
- ÁLVAREZ GARCÍA, Vicente  
 “El ejercicio de las funciones legislativa y ejecutiva en relación con los títulos competenciales materiales atribuidos a la Comunidad Autónoma de Extremadura por el proyecto de Reforma de su Estatuto”, *Revista General de Derecho Administrativo*, 26, 2011.
- AMORES INIESTA, Arturo (Coord.) (L)  
*Derecho Urbanístico y de Suelo de la Región de Murcia*, Ed. Tirant lo Blanch, 2011.
- APARICIO WILHELMI, Marco  
 “La decisión sobre las competencias relacionadas con la inmigración”, *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, número extraordinario 2010.
- BADOSA COLL, Ferrán  
 “Sentencia 31/2010, de 28 de junio”, *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, número extraordinario 2010.
- BALAGUER CALLEJÓN, Francisco (L)  
*Manual de Derecho autonómico de Andalucía*, Ed. Tecnos, S.A., 2011.
- BARCELÓ I SERRAMALERA, Mercé  
 “La doctrina de la Sentencia 31/2010 sobre la definición estatutaria de las categorías competenciales”, *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, número extraordinario 2010.
- BAYONA I ROCAMORA, Antoni  
 “La doctrina del Tribunal Constitucional sobre la definición de competencias. Las competencias exclusivas, las compartidas y las ejecutivas”, *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, número extraordinario 2010.
- BELTRÁN AGUIRRE, Juan Luis  
 “La incidencia de la transposición de la directiva de servicios en el régimen de las licencias urbanísticas”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 267, 2011.
- BERNADÍ GIL, Xavier  
 “¿Competencias desactivadas? Consideraciones sobre la denominada Sentencia Oculta”, *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, número extraordinario 2010.
- BERNADÍ GIL, Xavier  
 “La doctrina de la Sentencia 31/2010 sobre las competencias ejecutivas (sostenella e no enmendalla)”, *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, número extraordinario 2010.
- BRIONES MARTÍNEZ, Irene María (L)  
*El factor religioso y las Autonomías*, Ed. Comares, 2011.
- CARRASCO I NUALART, Raimon  
 “Competencia en materia de cultura”, *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, número extraordinario 2010.
- CARRILLO LÓPEZ, Marc  
 “La doctrina del Tribunal sobre la definición de las competencias. Las competencias exclusivas, las compartidas y las ejecutivas”, *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, número extraordinario 2010.
- CASTELLÀ I ANDREU, Josep Maria  
 “La competencia en materia de consultas populares por la vía de referéndum en la Sentencia 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña”, *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, número extraordinario 2010.
- CHOLBI CACHÁ, Francisco Antonio; MERINO MOLINS, Vicente (L)  
*Autorizaciones para apertura de actividades en las normativas autonómicas*, La Ley, 2011.
- CORRETJA I TORRENS, Mercè  
 “Los efectos de la Sentencia sobre la definición estatutaria de las competencias: la “devaluación” jurídica de los estatutos de autonomía”, *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, número extraordinario 2010.

- DÍAZ DE SERRALDE MIGUEZ, Santiago  
“La garantía de Servicios Públicos Fundamentales en el nuevo Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas”, *Presupuesto y Gasto Público*, 62, 2011.
- DONAIRES VILLA, Francisco Javier; MOYA MALAPEIRA, David  
“La STC 31/2010 y el reparto competencial Estado-Comunidades Autónomas en materia de inmigración”, *Cuadernos de Derecho Público*, 37, 2010.
- EGEA FERNÁNDEZ, Joan  
“Competencia en materia de derecho civil”, *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, número extraordinario 2010.
- ESTOA PÉREZ, Abel  
“Descoordinación de competencias en materia de energías renovables”, *Revista General de Derecho Administrativo*, 27, 2011.
- FELIU TORRENT, Dolors  
“Alcance territorial y efectos de las competencias”, *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, número extraordinario 2010.
- FOSSAS ESPADALER, Enric  
“Competencia en materia de cultura. Comentario a la Sentencia 31/2010”, *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, número extraordinario 2010.
- GALLEGRO CÓRCOLES, Isabel  
“De la limitación de las demarcaciones hidrográficas: errores y contradicciones”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 90, 2011.
- GARCÍA-TORRES FERNÁNDEZ, M. (L)  
*Análisis de la protección tributaria del medio ambiente. Especial referencia a la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Ed. Aranzadi, 2011.
- GONZÁLEZ IGLESIAS, Miguel Ángel; MENÉNDEZ REXACH, Ángel (L)  
*Lecciones de Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid*, Ed. Tirant lo Blanch, 2011.
- GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio  
“El régimen jurídico estatal y autonómico de la situación básica rural y de la clasificación de suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma Valenciana”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 264, 2011.
- LÓPEZ BOFILL, Héctor  
“Distribución de competencias y reformas estatutarias. Un estudio comparado del sistema de distribución de competencias en los estatutos reformados y los efectos de la STC 31/2010, de 28 de junio”, *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, 14, 2011.
- LÓPEZ BOFILL, Héctor  
“Estatutos y competencias después de la STC 31/2010, de 28 de junio”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 90, 2011.
- LÓPEZ RODRÍGUEZ, José Antonio  
“La ordenación del territorio y la ordenación de los montes”, *Actualidad Administrativa*, 1/2011.
- MAESO SECO, Luis F.  
“El personal directivo en las leyes autonómicas de desarrollo del EBEP”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 91, 2011.
- MARTÍN NÚÑEZ, Esther  
“Comentario a la Sentencia sobre el Estatuto. Competencia en materia de consultas populares (art. 122)”, *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, número extraordinario 2010.
- MONTILLA MARTOS, José Antonio  
“Las competencias autonómicas en inmigración tras la STC 31/2010”, *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, 12, 2011.
- MOYA MALAPEIRA, David  
“Competencia en materia de inmigración”, *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, número extraordinario 2010.

- ORTEGA ÁLVAREZ, Luis  
 “El debate competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, *Revista de Estudios Políticos*, 151, 2011.
- QUINTANA LÓPEZ, Tomás  
 “Régimen urbanístico de la implantación de grandes establecimientos comerciales en Castilla y León”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, 24, 2011.
- TORNOS MAS, Joaquín  
 “Tipología de las competencias. Su alcance funcional: los artículos 110 a 112”, *Autonomías. Revista Catalana de Dret Públic*, número extraordinario 2010.
- RIU I FORTUNY, Ramon  
 “Las categorías funcionales de competencias en el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Comentarios a la Sentencia 31/2010”, *Autonomías. Revista Catalana de Dret Públic*, número extraordinario 2010.
- ROCA I TRÍAS, M. Encarnación  
 “La competencia en materia de derecho civil”, *Autonomías. Revista Catalana de Dret Públic*, número extraordinario 2010.
- RODRÍGUEZ GARCÍA, José Antonio  
 “La normativa catalana sobre centros de culto (I): planeamiento urbanístico”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 266, 2011.
- RODRÍGUEZ GARCÍA, José Antonio  
 “La normativa catalana sobre centros de culto (II): licencias urbanísticas y otras materias urbanísticas”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 268, 2011.
- RODRÍGUEZ PORTUGUÉS, Manuel A.  
 “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de agricultura”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 312, 2010.
- UTRILLA DE LA HOZ, Alfonso  
 “Demanda, cobertura y cooperación interadministrativa en el ámbito de la dependencia: una aproximación al estado de la cuestión por comunidades autónomas”, *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, 13, 2011.
- VELASCO RICO, Clara  
 “Alcance territorial de las competencias autonómicas y puntos de conexión”, *Autonomías. Revista Catalana de Dret Públic*, número extraordinario 2010.
- VILLANUEVA CUEVAS, Antonio  
 “La necesidad de una nueva perspectiva de regulación en la legislación autonómica en materia de turismo”, *Revista General de Derecho Administrativo*, 28, 2011.

## ADMINISTRACIÓN LOCAL Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

- BLASCO DÍAZ, José Luis  
 “Descentralización, autonomía y entidades de ámbito territorial inferior al municipal”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 312, 2010.
- CALVO VÉRGEZ, Juan  
 “El presupuesto por programas en la Administración Local española”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 310, 2009.
- CASTELAO RODRÍGUEZ, Julio (L)  
*Reglamento de Población y Demarcación Territorial*, El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, 2011.
- FERNÁNDEZ MONTALVO, Rafael  
 “Los gobiernos locales intermedios en el Estado autonómico después de la sentencia del Tribunal Constitucional 31”, 2010, de 28 de junio, *Cuadernos de Derecho Público*, 37, 2010.
- FONT I LLOVET, Tomàs (L)  
 “Estatutos de autonomía y gobierno local: La constitución territorial local”, en *Reforma*

- estatutaria y régimen local*, Luis Medina Alcoz (coord.); Luis Cosculluela Montaner (dir.), Eloísa Carbonell Porras (dir.), Ed. Civitas, 2011.
- FONT I LLOVET, Tomàs; VILALTA REIXACH, Marc (L)  
 “Los órganos de participación local en las Comunidades Autónomas”, en *Tratado de derecho municipal*, Santiago Muñoz Machado (Coord.), Vol. 2, Ed. Iustel, 2011.
- FONT I LLOVET, Tomàs (L)  
 “Uniformidad y diferenciación en las instituciones autonómicas y locales en España: Aquiles y la tortuga”, en *Derechos y garantías del ciudadano: estudios en homenaje al profesor Alfonso Pérez Moreno*, Francisco López Menudo (coord.), Ed. Iustel, 2011.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael  
 “El impacto de la transposición de la Directiva de Servicios en el Derecho local”, Monográfico XII, 2010.
- MARTÍN CUBAS, Joaquín  
 “El gobierno local en la Comunidad Valenciana: situación y perspectivas de futuro”, *Anuario de Derecho Parlamentario*, 23, 2011.
- MERINO ESTRADA, Valentín  
 “La Directiva de Servicios en clave municipal”, *Noticias de la Unión Europea*, 317, 2011.
- PALLARÈS SERRANO, 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*, 309, 2009.
- PAREJO ALFONSO, Luciano José  
 “Autonomía Local, régimen local básico y reformas estatutarias”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 309, 2009.
- RASTROLLO SUÁREZ, Juan José  
 “El impacto de la Directiva Bolkestein en el ámbito municipal: especial referencia al urbanismo”, *Noticias de la Unión Europea*, 317, 2011.
- 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*, 309, 2009.
- SARASÍBAR IRIARTE, Miren  
 “La participación de las entidades locales en los ámbitos estatal y supranacional”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 89, 2011.
- TORREGROSA, Teresa; SEVILLA, Martín  
 “El funcionamiento económico de una institución supramunicipal clave en la gestión del agua en la Comunidad Valenciana”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 310, 2009.
- VALENZUELA VILLARRUBIA, Isidro  
 “Los recursos financieros de las Haciendas Locales españolas y su manifestación en cada nivel hacendístico”, *Actualidad Administrativa*, 4/2011.
- VILLALBA PÉREZ, F.  
 “Nuevo marco jurídico para la gestión pública local”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Monográfico XII, 2010.

## RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

- BALAGUER CALLEJÓN, Francisco  
 “La incidencia de la STC 31/2010 en la formulación estatutaria de las relaciones entre la Generalitat de Cataluña y el estado”, *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, 12, 2011.
- CASAS I RONDONÍ, Marc  
 “La Comisión Bilateral Generalitat-Estado: regulación y actividad práctica”, *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, 42, 2011.

- CORRETJA, Mercè; VINTRÓ, Joan; BERNADÍ, Xavier  
 “Bilateralidad y multilateralidad. La participación de la Generalitat en política y organismos estatales, y la comisión bilateral”, *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, 12, 2011.
- FERNÁNDEZ ALLES, José Joaquín  
 “La configuración jurisprudencial de las relaciones intergubernamentales en las SSTC 247/2007, 31/2010 y 48/2010: particular referencia a los trasvases entre cuencas intercomunitarias”, *Actualidad Administrativa*, 6, 2011.
- MATIA PORTILLA, Francisco Javier  
 “La cooperación horizontal: un impulso tan necesario como esperado”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, 23, 2011.
- MONTILLA MARTOS, José Antonio  
 “Las relaciones de colaboración en el nuevo marco estatutario: bilateralidad y participación”, *Revista de Estudios Políticos*, 151, 2011.
- PASCUAL MEDRANO, María Amelia  
 “Distribución de competencias y colaboración territorial en materia de protección de consumidores”, *Revista General de Derecho Constitucional*, 12, 2011.
- PARÍS I DOMÈNECH, Neus  
 “Las relaciones institucionales de la Generalitat en la Sentencia sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña”, *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, número extraordinario 2010.
- PÉREZ I VELASCO, María del Mar  
 “Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional que resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado por el PP contra el Estatuto de Autonomía de Cataluña: comisión bilateral Generalitat-Estado (artículo 183 EAC)”, *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, número extraordinario 2010.

## COMUNIDADES EUROPEAS Y ACTIVIDAD EXTERIOR

- BIGLINO CAMPOS, Paloma; DELGADO DEL RINCÓN, Luis E. (L)  
*El incumplimiento del Derecho comunitario en el Estado autonómico prevención y responsabilidad*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011.
- CAMPA FERNÁNDEZ, José Manuel  
 “El sistema financiero español en la perspectiva de la integración europea”, *Perspectivas del Sistema Financiero*, 100, 2010.
- FERNÁNDEZ ALLES, José Joaquín  
 “La participación y el control del proceso decisorio europeo por la Comunidades Autónomas tras la Ley 38/2010 y la Declaración de Trento de 2010”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 89, 2011.
- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán José  
 “La repercusión sobre las Comunidades Autónomas de la responsabilidad del Estado por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea”, *Revista española de la Función Consultiva*, 15, 2011.
- OLESTI RAYO, Andreu  
 “Las relaciones de la Generalitat con la Unión Europea”, *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, número extraordinario 2010.
- PONS RAFOLS, Francesc Xavier  
 “La acción exterior de la Generalitat en la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña”, *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, número extraordinario 2010.
- UGARTEMENDIA ECEIZABARRENA, J. (L)  
*La participación de las comunidades autónomas en el procedimiento legislativo europeo*, Instituto vasco Administración Pública, 2011.



## ECONOMÍA I HACIENDA

- AGUDO SAN EMETERIO, Ángel  
 “Una visión desde Cantabria del nuevo modelo del Sistema de Financiación Autonómico”, *Presupuesto y Gasto Público*, 62, 2011.
- ALONSO GONZÁLEZ, Luis Alberto  
 “La financiación de la Generalitat (Sentencia 31/2010, de 28 de junio)”, *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, número extraordinario 2010.
- APARICIO PÉREZ, Antonio  
 “La potestad financiera de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias. Autonomía presupuestaria y de gasto”, *Revista Jurídica de Asturias*, 34, 2010.
- ARIAS ABELLÁN, María Dolores  
 “Sobre la constitucionalidad de determinados preceptos del Estatuto de Autonomía de Cataluña relativos a la financiación autonómica y local”, *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, número extraordinario 2010.
- BOSCH ROCA, Núria; VILALTA I FERRER, Maite  
 “Efectos de la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el modelo de financiación de la Generalitat de Cataluña”, *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, número extraordinario 2010.
- CHICO DE LA CÁMARA, Pablo  
 “La tasa municipal de cajeros automáticos: Una primera batalla ganada por los ayuntamientos”, *Perspectivas del Sistema Financiero*, 101, 2011.
- DE LA PEÑA VELASCO, G. y otros (L)  
*Sistema fiscal español (impuestos estatales, autonómicos y locales)*, Ed. Iustel, 2011.
- FERNÁNDEZ AMOR, José Antonio  
 “Reflexiones sobre la naturaleza jurídica de los compromisos de gasto previstos en la disposición adicional tercera del Estatuto a raíz de la Sentencia 31/2010 de 28 de junio”, *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, número extraordinario 2010.
- HERRERO ALCALDE, Ana; TRÁNCHEZ MARTÍN, José Manuel  
 “El desarrollo y evolución del sistema de financiación autonómica”, *Presupuesto y Gasto Público*, 62, 2011.
- LÓPEZ CARBAJO, Juan Manuel  
 “El nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía”, *Presupuesto y Gasto Público*, 62, 2011.
- LÓPEZ LABORDA, Julio  
 “Comparación del sistema español de financiación regional con el de otros países de estructura federal: Bélgica e Italia”, *Presupuesto y Gasto Público*, 62, 2011.
- LÓPEZ LABORDA, Julio; ZABALA, Antoni  
 “Mantenimiento temporal de la equidad horizontal en el sistema de financiación autonómica”, *Hacienda pública española*, 197, 2011.
- MEDINA GUERRERO, Manuel  
 “Las haciendas autonómica y local en la STC 31/2010”, *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, 12, 2011.
- MENÉNDEZ MORENO, Alejandro  
 “Las ayudas de Estado y las Haciendas Forales. (Comentario a la STJCE de 11 de septiembre de 2008)”, *Noticia de la Unión Europea*, 314, 2011.
- MERINO JARA, Isaac  
 “El impuesto autonómico sobre depósitos bancarios”, *Perspectivas del Sistema Financiero*, 101, 2011.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago  
 “Crítica de la exclusión de las normas fiscales de los Territorios Históricos vascos del control

- jurisdiccional contencioso-administrativo”, *Revista General de Derecho Administrativo*, 28, 2011.
- ORTIZ CALLE, Enrique  
 “Financiación de las grandes ciudades: propuestas para solucionar los problemas estructurales de estas Haciendas Locales”, *Cuadernos de Derecho Público*, 37, 2010.
- PAGÈS I GALTÈS, Joan  
 “La financiación autonómica en la Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto catalán de 2006”, *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, número extraordinario 2010.
- PERETÓ GARCÍA, Montserrat  
 “Inconstitucionalidad de las competencias relativas a la posibilidad de establecer y regular tributos locales propios”, *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, número extraordinario 2010.
- PÉREZ LARA, José Manuel (L)  
*Impuesto Sobre la Renta de las Personas Físicas e Impuesto Sobre el Patrimonio. Normativa Estatal y Autonómica 2011*, Ed. Tirant lo Blanch, 2011.
- REGO BLANCO, M<sup>a</sup>. D. (coord.) (L)  
*Las reclamaciones económico-administrativas en materias de competencia de las Comunidades Autónomas*, Ed. Aranzadi, 2011.
- SÁNCHEZ FERRO, Susana  
 “Las subvenciones condicionadas en el Estado autonómico”, *Revista General de Derecho Constitucional*, 11, 2011.
- SANTIUSTE VICARIO, Ana Isabel  
 “La aplicación práctica del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común regulado en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre”, *Presupuesto y Gasto Público*, 62, 2011.
- SERRANO PÉREZ, María Mercedes  
 “La Constitución económica del ordenamiento constitucional español tras la integración europea”, *Noticia de la Unión Europea*, 314, 2011.
- SOL I ORDIS, Pere  
 “La financiación”, *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, número extraordinario 2010.
- UTANDE SAN JUAN, José María; MUT AGUILAR, Inmaculada  
 “Autonomía y Corresponsabilidad en el nuevo sistema de financiación autonómica”, *Presupuesto y Gasto Público*, 62, 2011.

## LENGUAS

- ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luis  
 “La cuestión lingüística en la sentencia del tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña”, *Teoría y Realidad Constitucional. Revista de la UNED*, 27, 2011.
- BODOQUE ARRIBAS, Anselm  
 “El model valencià de política lingüística”, *Llengua i Dret*, 56, 2011.
- GONZÁLEZ SALGADO, José Antonio  
 “La elección lingüística como fuente de problemas jurídicos”, *Llengua i Dret*, 55, 2011.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Alejandro  
 “El régimen jurídico de las lenguas en las escuelas españolas”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, 25, 2011.
- JOU, Lluís  
 “La Sentencia 31/2010, reinterpretada. Legislación lingüística, realidad social y política”, *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, 12, 2011.

MILIAN I MASSANA, Antoni

“El régimen de las lenguas oficiales. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio”, *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, número extraordinario 2010.

MURO I BAS, Xavier

“Valoración de aspectos relativos a la lengua en la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña”, *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, número extraordinario 2010.

PÉREZ CALVO, Alberto

“Pluralismos lingüísticos y sus regulaciones”, *Revista Jurídica de Navarra*, 51, 2011.

PLA I BOIX, Anna Maria

“El régimen lingüístico en la Sentencia 31/2010 de 28 de junio”, *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, número extraordinario 2010.

PONS I PARERA, Eva

“La lengua en la Sentencia de 28 de junio de 2010”, *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, número extraordinario 2010.

PONS I PARERA, Eva

“Los efectos de la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el régimen lingüístico del Estatuto de autonomía de Cataluña”, *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, 12, 2011.

PRADILLA CARDONA, Miguel Angel

“La gestió normativa de la llengua catalana. Unitat en la diversitat o diversitat d'unitats?”, *Llengua i Dret*, 56, 2011.

SEGURA GINARD, Lluís J.

“Les llengües oficials en la doctrina recent del Tribunal Constitucional”, *Llengua i Dret*, 56, 2011.

WURL, Úrsula

“El concepte jurídic de la llengua pròpia”, *Llengua i Dret*, 56, 2011.



# BIBLIOGRAFÍA SOBRE EL FEDERALISMO Y EL REGIONALISMO EN EL DERECHO COMPARADO (2011)

## 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 según el siguiente listado de revistas consultadas:*

### ALEMANIA

- Archiv des öffentlichen Rechts: vol. 136, núm. 1-4/2011.  
Jahrbuch des öffentlichen Rechts: vol. 59, 2011.  
Der Staat: vol. 50, núm. 1-4/2011.  
Landes- und Kommunalverwaltung (LKV): 3/2011\*.  
Neue Juristische Wochenschrift: vol. 64, núm. 1-13/2011.  
Juristenzeitung: vol. 66, núm. 1-22/2011.  
Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer: vol. 70, 2011.  
Zeitschrift für Rechtspolitik: vol. 44, núm. 1-8/2011.  
Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht: vol. 71, núm. 1-4/2011.

### AUSTRIA

- Österreichische Juristen-Zeitung: vol. 66, núm. 1-24/2011.

### FRANCIA

- L'Actualité Juridique. Droit Administratif: núms. 1-44, 2011.  
Pouvoirs: núms. 137-139, 2011.  
Revue du Droit Public: núms. 1-6, 2011.  
Revue Française d'Administration Publique: núms. 135-136, 2010.  
Revue Française de Droit Administratif: núms. 1-5, 2011.  
Revue Française de Droit Constitutionnel: núms. 85-88, 2011.  
Revue Française de Science Politique: vol. 61, núms. 1-5, 2011.

## ITALIA

Diritto Pubblico: núms. 1-2, 2010 y núm. 1, 2011.

Diritto Pubblico Comparato ed Europeo: núm. IV, 2010 y núms. I-IV, 2011, también en versión on line.

Istituzioni del federalismo: núms. 1-6, 2010; 1-4, 2011. Quadernis 1 y 2, 2010; y 1 y 2, 2011.

Le Regioni: núm. 5-6, 2010; y núms. 1-4, 2011.

Quaderni Costituzionali: núms. 1-4, 2011.

Quaderni Regionali: núms. 1-2, 2011.

Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico: núms. 1-4, 2011.

Rivista di Diritto Costituzionale: no hay nuevos números en 2011.

## SUIZA

Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (vol. 112, núm. 1-12/2011).

Swiss Political Science Review, vol. 17, núm. 1-4/2011\*.

Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR), vol. 130, núm.1/2011\*.

*\*Revistas publicadas que se incorporan a este listado por primera vez.*

## TRATAMIENTOS GENERALES

## ALEMANIA

ARMIN, Hans-Herbert (*L*)

“Der Verfassungsbruch. Verbotene Extra-Diäten – Gefräßige Fraktionen”; Duncker & Humblot; 2011.

GEIS, Max-Emmanuel (*L*)

Kommunalrecht; ein Studienbuch; Beck Juristischer Verlag; 2011.

MEZZETTI, Luca

“Da Arminio alla <<culla della Nazione>>: formazione e sviluppo dello Stato nazionale in Germania”, en *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. III, 2011, p. 965-993.

THIEL, Markus

“Der Schutzauftrag des Rechts”- 70. Jahrestagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer vom 29. September bis 2. Oktober 2010 in Berlin, *Archiv des öffentlichen Rechts*, Vol. 136, N° 1, 2011, p. 130-146.

TURNER, Ed (*L*)

“Political Parties and Public Policy in the German Länder: When Parties Matter”, “New Perspectives in German Political Studies”, Palgrave Macmillan 2011.

## CANADÁ

BARRA, Andrea

“Un federalismo dinamico: l’evoluzione dei rapporti tra Stato federale e province in Canada”, *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. IV, 2011, p. 1539-1554.

GROPPI, Tania

“La difficile nascita della nazione in Canada: l’integrazione (o la disgregazione?) attraverso il diritto”, *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. III, 2011, p. 1130-1149.

## ESPAÑA

BLANCO VALDÉS, Roberto L.

“España: estado, nación, Constitución, democracia”, en *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. III, 2011, p. 876-898.

GALÁN GALÁN, Alfredo

“Editoriale”. Monográfico sobre “La differenziazione regionale e i suoi limiti: un confronto tra Italia e Spagna”, en *Istituzioni del Federalismo*, núm. 1, 2011, p. 5-12.

## ESTADOS UNIDOS

TONIATTI, Roberto

“La <<nazione costituzionale>>: genesi e consolidamento dell’identità repubblicana dell’ordenamiento federale statunitense quale Stato-nazione”, *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. III, 2011, p. 1150-1172.

## FRANCIA

AA.VV.

“Dossier: L’action publique au prisme de ses instruments”, en *Revue Française de Science Politique*, núm. 1, volumen 61, 2011, p. 5-104.

AA.VV.

“Dossier: La réforme des collectivités territoriales”, en *Revue Française de Droit Administratif*, núm. 2, 2011, p. 225-272.

AA.VV.

“Dossier: La Loi de réforme des collectivités territoriales”, en *L’Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 2, 2011, p. 74-107.

BEZES, Philippe; LE LIDEC, Patrick

“L’hybridation du modèle territorial français – RGPP et réorganisations de l’État territorial”, en *Revue Française d’Administration Publique*, núm. 136, 2010, p. 919-942.

BOTTINI, Fabien

“Identité constitutionnelle de la France et réforme territoriale”, en *L’Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 33, 2011, p. 1876-1879.

CHRÉTIEN, P.; FERREIRA, N.; Y JANI, L. (Dir.) (L)

*L’État dans ses relations avec les collectivités territoriales. Journée d’études juridiques sur la centralisation française*, U.C-P./LEJEP, 2011.

ECKERT, Gabriel

“Emprunts <<toxiques>> des collectivités territoriales”, en *L’Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 30, 2011, p. 1712-1717.

FAURE, Bertrand

“La nouvelle compétence générale des départements et des régions”, en *Revue Française de Droit Administratif*, núm. 2, 2011, p. 240-245.

FAURE, Bertrand (L)

*Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, 2011.

HOUSER, Matthieu

“La péréquation entre départements”, en *Revue Française de Droit Administratif*, núm. 1, 2011, p. 157-167.

JACQUEMET-GAUCHÉ, Anne

“La coopération régionale en outre-mer”, en *L’Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 13, 2011, p. 722-729.

- JANICOT, Laetitia  
 “Les collectivités territoriales, une définition doctrinale menacée?”, en *Revue Française de Droit Administratif*, núm. 2, 2011, p. 227-239.
- KADA, Nicolas; MULLER-QUOY, Isabelle  
 “Réforme de l’administration territoriale de l’État: les ratés de la RéATE”, en *L’Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 14, 2011, p. 765-770.
- KADA, Nicolas (L)  
*De la réforme territoriale à la réforme de l’État*, Presses Universitaires de Grenoble (P.U.G.), 2011.
- LANDOT, Eric; MALHEY, Bruno; VERPEAUX, Michel (L)  
*La réforme des collectivités territoriales*, Berger-Levrault, 2011.
- PIERRE-CAPS, Stephane  
 “La République, figure constitutionnelle française de l’état-nation ou <<tout change pour que rien ne change>>”, en *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. III, 2011, p. 899-924.
- PISSALOUX, Jean-Luc  
 “Revue de programmes et collectivités territoriales”, en *Revue Française d’Administration Publique*, núm. 136, 2010, p. 955-968.
- RIMBAULT, Christine; VERPEAUX, Michel (L)  
*Les collectivités territoriales et la décentralisation*, La documentation française, 2011, 6ª edición.
- VERPEAUX, Michel  
 “Des ambitions aux lois ou du comité Balladur à la loi du 16 décembre 2010”, en *L’Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 2, 2011, p. 74-79.
- VERPEAUX, Michel  
 “Différenciation(s) et identité(s) dans l’outre-mer français”, en *L’Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 39, 2011, p. 2233-2240.
- VERPEAUX, Michel  
 “La réforme territoriale et les nouveaux élus”, en *Revue Française de Droit Administratif*, núm. 2, 2011, p. 246-257.
- VERPEAUX, Michel  
 “Le nouveau Département de Mayotte”, en *L’Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 30, 2011, p. 1725-1729.
- VERPEAUX, Michel  
 “Les ambiguïtés entretenues du droit constitutionnel des collectivités territoriales, Cons. Const. 9 décembre 2010, *Loi de réforme des collectivités territoriales*”, en *L’Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 2, 2011, p. 99-107.
- VERPEAUX, Michel (L)  
*Les collectivités territoriales en France*, Dalloz, 2011, 4ª edición.
- VERPEAUX, Michel  
 “<<Une>> réforme ou <<la>> réforme des collectivités territoriales?”, en *Revue Française de Droit Administratif*, núm. 2, 2011, p. 225-226.

## ITALIA

## AA.VV.

Monográfico sobre “Le autonomie ai tempi della crisi”, en *Istituzioni del Federalismo*, núm. 3, 2011, p. 457-702.

## AA.VV.

Monográfico sobre “Trent’anni di <<IdF>>. Antologia di una rivista”, en *Istituzioni del Federalismo, Quaderni 2*, 2010.



AA.VV.

Monográfico sobre “Tutela e valorizzazione del paesaggio. L’esperienza della regione Emilia-Romagna”, en *Istituzioni del Federalismo*, Quaderni 1, 2010.

AMATO, Giuliano

“L’autonomia rafforza l’unità nazionale”, en *Istituzioni del Federalismo*, Quaderni 2, 2010, p. 57-66.

BALBONI, ENZO; BRUNETTI, Leonardo

“Il ruolo del CAL nell’applicazione dell’art. 116, ultimo comma, Cost., con particolare riferimento al caso della Lombardia”, en *Le Regioni*, núm. 1, 2011, p. 205-236.

BARBERA, Augusto

“Le componenti politico-culturali del movimento autonomista negli anni settanta”, en *Istituzioni del Federalismo*, Quaderni 2, 2010, p. 39-56.

BARTOLE, Sergio

“Interesse nazionale, supremazia dello Stato e dottrina giuridica”, en *Le Regioni*, núm. 2-3, 2011, p. 565-568.

CAMMELLI, Marco

“Il sistema amministrativo regionale”, en *Istituzioni del Federalismo*, Quaderni 2, 2010, p. 73-86.

CARETTI, Paolo

“Dieci anni dopo. Più o meno autonomia?”, en *Le Regioni*, núm. 2-3, 2011, p. 569-574.

CHITI, Mario P.

“Per una dimensione europea del <<nuovo regionalismo>>”, en *Istituzioni del Federalismo*, Quaderni 2, 2010, p. 87-98.

DE SIERVO, Ugo; ZACCARIA, Roberto

“Ipotesi propositive per la riforma elettorale regionale”, en *Istituzioni del Federalismo*, Quaderni 2, 2010, p. 99-118.

DONATI, Daniele

“Il principio di sussidiarietà nell’ordinamento regionale: enunciazioni, effetti e connessioni”, en *Le Regioni*, núm. 6, 2010, p. 1399-1436.

FALCON, Giandomenico

“Dieci anni dopo. Un bilancio della riforma del Titolo V”, en *Le Regioni*, núm. 2-3, 2011, p. 241-250.

FALCON, Giandomenico

“La legge sul procedimento amministrativo e i caratteri del <<federalismo>> italiano”, en *Le Regioni*, núm. 6, 2010, p. 1227-1234.

GALÁN GALÁN, Alfredo

“Editoriale”. Monográfico sobre “La differenziazione regionale e i suoi limiti: un confronto tra Italia e Spagna”, en *Istituzioni del Federalismo*, núm. 1, 2011, p. 5-12.

GAMBINO, Silvio

“Unità d’Italia e identità nazionale. L’esperienza italiana fra storia e attualità costituzionale”, en *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. III, 2011, p. 847-875.

GARDINI, Gianluca

“Dalla <<questione meridionale>> alla <<questione settentrionale>>: l’amministrazione regionale in cerca di identità”, en *Istituzioni del Federalismo*, núm. 1-2, 2010, p. 11-46.

GARDINI, Gianluca

“Editoriale”. Monográfico: “Dove vanno le regioni?”, en *Istituzioni del Federalismo*, núm. 1-2, 2010, p. 5-10.

GARDINI, Gianluca

“Le autonomie ai tempi della crisi”, en *Istituzioni del Federalismo*, núm. 3, 2011, p. 457-466.

GIANNINI, Massimo Severo

“La lentissima fondazione dello Stato repubblicano”, en *Istituzioni del Federalismo*, Quaderni 2, 2010, p. 11-38.

- LANCHESTER, Fulco  
“150 anni dell’Unità d’Italia: la dinamica istituzionale tra società civile e classe dirigente”, en *Quaderni Costituzionali*, núm. 3, 2011, p. 547-571.
- LUTHER, Jörg  
“Elementi per una storia della Regione Piemonte”, en *Quaderni Regionali*, núm. 1, 2011, p. 65-80.
- MACCANICO, Antonio  
“Il Neoregionalismo”, en *Istituzioni del Federalismo*, Quaderni 2, 2010, p. 67-72.
- MANGIAMELI, Stelio  
“Il significato della riforma a dieci anni dalla revisione del Titolo V della Costituzione”, en *Le Regioni*, núm. 6, 2010, p. 1235-1246.
- MARIUCCI, Luigi  
“Per una repubblica delle regioni. Disegno strategico della riforma istituzionale e riforme a breve termine”, en *Istituzioni del Federalismo*, Quaderni 2, 2010, p. 119-150.
- MERLONI, Francesco  
“Il sistema amministrativo italiano, le Regioni e la crisi finanziaria”, en *Le Regioni*, núm. 4, 2011, p. 599-604.
- MORRONE, Andrea  
“Per un <<progetto di Regione>>”, en *Istituzioni del Federalismo*, núm. 1-2, 2010, p. 47-62.
- NAPOLITANO, Giulio  
“Le norme di unificazione economica”, en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, núm. 1, 2011, p. 97-126.
- ONIDA, Valerio  
“Più o meno autonomia? Itinerari per una risposta articolata”, en *Le Regioni*, núm. 2-3, 2011, p. 575-580.
- PALLANTE, Francesco  
“I diritti sociali tra federalismo e principio di eguaglianza sostanziale”, en *Diritto pubblico*, núm. 1, 2011, p. 249-292.
- PASTORI, Giorgio  
“Prima e dopo la riforma: bilancio e prospettive”, en *Le Regioni*, núm. 2-3, 2011, p. 581-586.
- PIZZETTI, Franco  
“A dieci anni dalla riforma del titolo V: perché il federalismo per l’Italia”, en *Le Regioni*, núm. 5, 2010, p. 1013-1020.
- POTOTSCHING, Umberto  
“I principali temi della riforma”, en *Istituzioni del Federalismo*, Quaderni 2, 2010, p. 151-166.
- RUGGERI, Antonio  
“La <<specializzazione>> dell’autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo”, en *Istituzioni del Federalismo*, Quaderni 2, 2010, p. 281-308.
- SANDULLI, Aldo; VESPERINI, Giulio  
“L’organizzazione dello Stato unitario”, en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, núm. 1, 2011, p. 47-95.
- SEGATORI, Roberto  
“Le debolezze identitarie del regionalismo italiano”, en *Istituzioni del Federalismo*, núm. 5-6, 2010, p. 435-468.
- VANDELLI, Luciano  
“Il regionalismo quarant’anni dopo: il caso dell’Emilia-Romagna”, en *Istituzioni del Federalismo*, núm. 5-6, 2010, p. 469-494.
- VANDELLI, Luciano  
“Le problematiche prospettive del regionalismo italiano”, en *Istituzioni del Federalismo*, núm. 1-2, 2010, p. 201.

VANDELLI, Luciano

“Riflessioni a dieci anni dalla riforma del titolo V: quali prospettive per il regionalismo italiano?” en *Le Regioni*, núm. 2-3, 2011, p. 587-590.

VERONESI, Paolo

“Sulle tracce dei concetti di <<Nazione>> e di <<Unità nazionale>>”, en *Quaderni Costituzionali*, núm. 2, 2011, p. 313-335.

VIPIANA PERPETUA, Piera Maria

“Osservazioni sul cosiddetto federalismo amministrativo nella sua evoluzione e nei suoi sviluppi”, en *Istituzioni del Federalismo*, núm. 2, 2011, p. 395-422.

#### OTROS PAÍSES

CALAMO SPECCHIA, Marina

“L’idea di nazione in Serbia, Montenegro e Kosovo tra lunga transizione e frontiere mobili”, *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. III, 2011, p. 1037-1069.

CARROZZA, Paolo

“Lo Stato belga e la sua crisi”, *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. III, 2011, p. 994-1004.

CIAMMARICONI, Anna

“Riflessioni su codificazione costituzionale e identità nazionale in Portogallo”, *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. III, 2011, p. 1005-1021.

FERIOLI, Elena A.

“La sopravvivenza degli Stati-nazionali al tramonto dei nazionalismi: (oppure Il superamento dello Stato-nazione fra liquidazione e riscatto): il caso della Norvegia”, *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. III, 2011, p. 1116-1129.

FIGUEIREDO, Marcelo

“Il modello federale brasiliano (storia, disciplina e sistema delle risorse finanziarie)”, en *Istituzioni del Federalismo*, núm. 5-6, 2010, p. 517-542.

FILIPPINI, Caterina

“Principio unitario, elementi pattizi e multietnicità nella formazione e nell’evoluzione dell’ordinamento statale della Russia”, *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. III, 2011, p. 1022-1036.

KOTZÉ, Dirk

“The South African Constitution and Nation-Building”, *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. IV, 2011, p. 1442-1456.

POLICASTRO, Pasquale

“Unificazione della Repubblica di Polonia e la questione dell’unitarietà del suo diritto”, *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. III, 2011, p. 1092-1115.

#### REINO UNIDO

LEYLAND, Peter

“Devolution in the United Kingdom: a case of perpetual metamorphosis”, en *Istituzioni del Federalismo*, núm. 1-2, 2010, p. 175-200.

TORRE, Alessandro

“Stato e nazione nel Regno Unito”, en *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. III, 2011, p. 925-964.

## SUIZA

RAUSCHENBACH, Rolf

“Föderalismus: Eine Einführung”; *Swiss Political Science Review*, Vol. 17, núm. 2, p. 230–234, junio 2011.

DUNAND, Jean-Philippe

“D’une codification à l’autre – Le rôle de la Société suisse des juristes dans l’unification du droit suisse”; Gschwend Lukas/Ingber Karin/Wehrle Stefan (Coord.); *Jubiläumsschrift: 150 Jahre Schweizerischer Juristenverein, 1861–2011, ZSR/RDS*, Basel; 2011, p. 213 – 242.

SCHMITT, Nicolas

“Towards a World Federalism – Switzerland and Belgium as two Contradictory Examples”; Archibugi Daniele/Montani Guido (Hrsg.), *European democracy and cosmopolitan democracy*; 2011; p. 275 – 291.

GIGER, Nathalie; MÜLLER, Jochen; DEBUS, Marc

“Die Bedeutung des regionalen Kontexts für die programmatische Positionierung von Schweizer Kantonalparteien”; *Swiss Political Science Review*, 3/2011, p. 259 – 285.

## INSTITUCIONES Y FUENTES DEL DERECHO

## ALEMANIA

BURGI, Martin

“Das Atomrecht, der Bundesrat und die Verwaltungsorganisation”, *Neue Juristische Wochenschrift*, Vol. 64, núm. 9, 2011, p. 561-567.

## ESPAÑA

AA.VV.

“Forum: Statuto catalano e giurisprudenza costituzionale”, en *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. I, 2011, p. 3-67.

ALCARAZ, Hubert; LECUCQ, Olivier

“L’État des autonomies après l’arrêt du Tribunal constitutionnel espagnol sur le nouveau Statut de la Catalogne”, en *Revue Française de Droit Administratif*, núm. 2, 2011, p. 403-422.

BIAGI, Francesco

“Estatut de Catalunya e la crisi di legittimazione del Tribunal Constitucional”, en *Quaderni Costituzionali*, núm. 1, 2011, p. 63-87.

BLANCO VALDÉS, Roberto L.

“La Sentencia del Tribunal Constitucional Español sobre el Estatuto catalán: un resumen de urgencia”, en *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. I, 2011, p. 4-12.

IACOMETTI, Miryam

“La sentenza n. 31 del 2010 sullo Statuto catalano: dal *blindaje competencial* al *blindaje del Tribunal Constitucional*”, en *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. I, 2011, p. 24-41.

IBRIDO, Renato

“Il *rebus* dell’interpretazione conforme alla luce della recente sentenza sullo Statuto catalano”, en *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. I, 2011, p. 54-67.

IBRIDO, Renato

“Spagna. Intervenendo nel procedimento di elezione dei propri membri, il *Tribunal Constitucional* nega la legittimazione dei parlamenti autonomici a ricorrere in amparo”, en *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo online*, núm. I, 2011.

MASTROMARINO, Anna

“Il *Consejo de Garantías Estatutarias* catalano alla luce della sentenza n. 31/2010 del *Tribunal Constitucional* spagnolo”, en *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. I, 2011, p. 50-53.

- ORTEGA ÁLVAREZ, Luis  
 “Los Estatutos de Autonomía tras la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010”, en *Istituzioni del Federalismo*, núm. 1, 2011, p. 47-68.
- POGGESCHI, Giovanni  
 “I diritti linguistici nella sentenza sullo Statuto catalano n. 31 del 28 giugno 2010 del *Tribunal Constitucional*”, en *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. I, 2011, p. 42-49.
- TEROL BECERRA, Manuel José  
 “Vademecum para juristas italianos de la sentencia del Tribunal Constitucional Español 31/2010, de 28 de junio”, en *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. I, 2011, p. 13-23.
- TORNOS MAS, Joaquín  
 “La sentencia del Tribunal Constitucional español 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña”, en *Istituzioni del Federalismo*, núm. 1, 2011, p. 13-46.

## FRANCIA

## AA.VV.

“Dossier: Quel avenir pour le département?”, en *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 32, 2011, p. 1817-1847.

## BOYER, Vincent

“Le Sénat, contre-pouvoir au bloc majoritaire?”, en *Revue Française de Droit Constitutionnel*, núm. 85, 2011, p. 41-68.

## CHAVRIER, Géraldine

“Les relations entre les départements et les régions”, en *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 32, 2011, p. 1824-1829.

## DEL CAMP, Alain

“La notion de loi organique relative au Sénat: entre affirmation du bicamérisme et parlementarisme <<rationalisé>>”, en *Revue Française de Droit Constitutionnel*, núm. 87, 2011, p. 465-498.

## GILLES, William

“Le département financeur”, en *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 32, 2011, p. 1842-1847.

## GORGE, Anne-Sophie (L)

*Le principe d'égalité entre les collectivités territoriales*, Dalloz, 2011.

## GRANDEMANGE, Jean-Pierre

“Réforme du statut d'autonomie de la Polynésie française”, en *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 37, 2011, p. 2133-2135.

## LONG, Martine; RIHAL, Hervé

“La vocation sociale du département”, en *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 32, 2011, p. 1835-1841.

## MAETZ, Olivier

“QPC et personnes publiques”, en *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 25, 2011, p. 1411-1418.

## PONTIER, Jean-Marie

“Le métamorphoses d'une institution”, en *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 32, 2011, p. 1817-1823.

## SUBRA DE BIEUSSES, Pierre

“La sentence du Tribunal constitutionnel espagnol sur le statut de la Catalogne: décision du 28 juin 2010”, en *Revue du Droit Public*, núm. 4, 2011, p. 935-964.

## ITALIA

AA.VV.

“Forum: Statuto catalano e giurisprudenza costituzionale”, en *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. I, 2011, p. 3-67.

AA.VV.

Monográfico sobre “La qualità della legislazione regionale”, en *Istituzioni del Federalismo*, Quaderni 1, 2011, p. 5-89.

BIN, Roberto

“Dopo gli Statuti, c’è molto a fare”, en *Istituzioni del Federalismo*, Quaderni 2, 2010, p. 251-256.

BIN, Roberto

“Lavori pubblici: quanto <<intangibili>> sono le materie enumerate negli Statuti speciali?”, en *Le Regioni*, núm. 5, 2010, p. 1148-1154.

CALIFANO, Licia

“Fonti regionali, qualità della legislazione e misurazione degli oneri amministrativi: note introduttive”, en *Istituzioni del Federalismo*, Quaderni 1, 2011, p. 9-14.

CALZOLAIO, Simone

“Il caso della Segnalazione certificata di inizio attività in edilizia: semplificazione *versus* qualità?”, en *Istituzioni del Federalismo*, Quaderni 1, 2011, p. 71-88.

CASALE, Giuseppe

“L’esperienza della Consulta di garanzia statutaria della Regione Liguria”, en *Istituzioni del Federalismo*, núm. 4, 2011, p. 861-876.

CERULLI IRELLI, Vincenzo

“Una giustizia amministrativa <<territoriale>>?”, en *Istituzioni del Federalismo*, núm. 1, 2011, p. 93-114.

COSULICH, Matteo

“La legislazione delle Regioni ordinarie in materia d’ineleggibilità e d’incompatibilità. Quale possibile influenza sulle modalità di selezione della classe politica regionale”, en *Le Regioni*, núm. 1, 2011, p. 109-144.

DEMURO, Gianmario

“Prorogatio del Consiglio regionale e <<limiti immanenti>>”, en *Le Regioni*, núm. 6, 2010, p. 1299-1302.

DI CASOLA, Alessandro

“Potestà legislative e concorrenza tra fonti nell’apprendistato professionalizzante: il caso (emblematico) della formazione <<esclusivamente aziendale>>”, en *Le Regioni*, núm. 4, 2011, p. 733-749.

FALCON, Giandomenico

“Le consulte di garanzia come organi giurisdicenti”, en *Istituzioni del Federalismo*, núm. 4, 2011, p. 809-816.

FERRAIUOLO, Gennaro

“La Corte costituzionale torna sul tema della prorogatio degli organi politici regionali. Considerazioni a margine della sent. n. 68 del 2010”, en *Le Regioni*, núm. 6, 2010, p. 1303-1318.

FERRONI, Francesca

“La misurazione degli oneri amministrativi nelle politiche europee di *better regulation*”, en *Istituzioni del Federalismo*, Quaderni 1, 2011, p. 29-38.

GAMBINI, Federico

“Le fonti regolamentari degli enti locali dopo la revisione del Titolo V: l’esperienza del Friuli-Venezia Giulia”, en *Istituzioni del Federalismo*, núm. 1, 2011, p. 137-162.

GAMBINO, Silvio

“Le consulte statutarie nella giurisprudenza della Corte costituzionale”, en *Istituzioni del Federalismo*, núm. 4, 2011, p. 817-834.

- GIUPPONI, Tommaso F.; CARUSO, Corrado  
 “Qualità della legislazione e valutazione delle politiche pubbliche: le clausole valutative in alcune esperienze regionali”, en *Istituzioni del Federalismo*, Quaderni 1, 2011, p. 39-56.
- ITALIA, Vittorio  
 “Ordinanze d’urgenza dei sindaci e leggi regionali”, en *Quaderni Regionali*, núm. 1, 2011, p. 9-20.
- IUVONE, Carmen  
 “La misurazione e la riduzione degli oneri amministrativi nel contesto delle politiche di semplificazione”, en *Istituzioni del Federalismo*, Quaderni 1, 2011, p. 15-28.
- LUTHER, Jörg  
 “Osservazioni sulle prime esperienze della Commissione di garanzia della Regione Piemonte”, en *Istituzioni del Federalismo*, núm. 4, 2011, p. 835-850.
- MACCARINI, Marzio  
 “La Consulta di garanzia statutaria della Regione Emilia-Romagna”, en *Istituzioni del Federalismo*, núm. 4, 2011, p. 851-860.
- MARIUCCI, Luigi  
 “L’elezione diretta del Presidente della Regione e la nuova forma di governo regionale”, en *Istituzioni del Federalismo*, Quaderni 2, 2010, p. 235-250.
- MATTARELLA, Bernardo Giorgio  
 “Le consulte di garanzia statutaria tra amministrazione e giurisdizione”, en *Istituzioni del Federalismo*, núm. 4, 2011, p. 801-808.
- MERLONI, Francesco  
 “Inattuazione del Titolo V e fallimento della via statutaria all’autonomia regionale. Moriremo tutti centralisti? Note italiane alla sentenza 31/2010 del Tribunal Constitucional spagnolo sullo Statuto della Catalogna”, en *Istituzioni del Federalismo*, núm. 1, 2011, p. 69-92.
- MORRONE, Andrea  
 “Introduzione”, en el Monográfico sobre “La qualità della legislazione regionale”, en *Istituzioni del Federalismo*, Quaderni 1, 2011, p. 5-8.
- PANZERI, Lino  
 “L’elezione dei delegati regionali per l’elezione del Presidente della Repubblica”, en *Le Regioni*, núm. 4, 2011, p. 683-702.
- PAROLARI, Sara; VALDESALICI, Alice  
 “Le Comunità di Valle: prime prove di attuazione della riforma istituzionale dell’autonomia speciale trentina”, en *Istituzioni del Federalismo*, núm. 2, 2011, p. 423-446.
- PINNA, Pietro  
 “L’ideologia del contenuto eventuale e della competenza limitata degli statuti regionali”, en *Le Regioni*, núm. 6, 2010, p. 1247-1264.
- PIPERATA, Giuseppe  
 “Gli organi di garanzia statutaria nel <<nuovo>> sistema regionale italiano”, en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, núm. 2, 2011.
- RACCA, Alberto  
 “La legislazione elettorale fra Stato e Regioni: un intreccio problematico”, en *Diritto pubblico*, núm. 1, 2011, p. 293.
- RAFFIOTTA, Edoardo C.  
 “Regolazione senza qualità: il caso della Segnalazione certificata di inizio attività tra Stato e Regioni”, en *Istituzioni del Federalismo*, Quaderni 1, 2011, p. 57-70.
- RATTO TRABUCCO  
 “L’inattuabile referendum per l’aggregazione della Provincia di Belluno alla Regione Trentino-Alto Adige”, en *Istituzioni del Federalismo*, núm. 3, 2011, p. 683-698.
- RESCIGNO, Giuseppe Ugo  
 “Spunti e suggerimenti in tema di organi di garanzia (e in particolare delle consulte regionali di garanzia statutaria)”, en *Istituzioni del Federalismo*, núm. 4, 2011, p. 877-886.

SGUEO, Gianluca

“La democrazia partecipativa nelle Regioni. La legge n. 14 del 2010 della Regione Umbria”, en *Quaderni Regionali*, núm. 2, 2011, p. 559-576.

SIAS, Michele

“Dimissioni del Presidente della Regione, interruzione anticipata della legislatura e forma di governo ad elezione diretta, <<contestuale e consonante>>”, en *Le Regioni*, núm. 1, 2011, p. 57-94.

TARLI BARBIERI, Giovanni

“L’individuazione dei collegi uninominali nelle elezioni provinciali: un caso (risolto) di vuoto di tutela in materia elettorale”, en *Le Regioni*, núm. 1, 2011, p. 95-108.

VIOLINI, Lorenza

“Università e Regioni: quale autonomia? Quali reti per lo sviluppo dei territori?”, en *Le Regioni*, núm. 1, 2011, p. 3-10.

#### SUIZA

PAGNAMENTA, Lorenzo

“Die verkannte Kammer – Rolle und Funktion von parlamentarischen Zweikammersystemen über den Bundesstaat hinaus”, *Föderalismus 2.0 – Denkanstöße und Ausblicke*; p. 69 – 84; *Instituts für Föderalismus Freiburg Schweiz*, Vol. 1; 2011.

## ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

### ALEMANIA

HÄDE, Ulrich

“Föderalismusreform in Deutschland - Auf dem Weg zur dritten Stufe”, *Landes- und Kommunalverwaltung (LKV)*, 2011, p. 97-103.

PROELSS, Alexander

“Das Regulierungsermessen - eine Ausprägung des behördlichen Letztentscheidungsrechts?”, *Archiv des öffentlichen Rechts*, Vol. 136, núm. 3, 2011, p. 402-427.

### ESPAÑA

GARRIDO MAYOL, Vicente

“Los Consejos jurídicos consultivos en la experiencia regional española”, en *Istituzioni del Federalismo*, núm. 3, 2011, p. 637-658.

### FRANCIA

MILLER, Gilles; ADVIELLE, Frédéric

“Les chambres régionales et territoriales des comptes et la fiabilité des comptes”, en *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 31, 2011, p. 1776-1780.

MILLER, Gilles

“Les chambres régionales et territoriales des comptes et les contrats in house”, en *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 10, 2011, p. 550-555.

MOREAU, Jacques

“Les délégations de fonctions en droit français des collectivités territoriales”, en *Revue du Droit Public*, núm. 6, 2011, p. 1473-1492.

PONDAVEN, Philippe (L)

*Contrôle de légalité et collectivités territoriales*, Berger-Levrault, 2011.



## ITALIA

AA.VV.

“Le società a partecipazione pubblica degli enti territoriali”, en *Istituzioni del Federalismo*, Quaderni 2, 2011, p. 5-120.

CIANCAGLINI, Marco

”Tra democrazia partecipativa e concertazione. La legge regionale 3/2010 dell’Emilia-Romagna”, en *Istituzioni del Federalismo*, núm. 2, 2011, p. 215-254.

CROSETTI, Alfredo

“La semplificazione procedimentale nel governo del territorio: conferenze e accordi di copia-nificazione”, en *Quaderni Regionali*, núm. 1, 2011, p. 21-64.

DE MICHELE, Annamaria

“I processi di pubblicizzazione delle società partecipate dalle Regioni e dagli enti locali”, en *Istituzioni del Federalismo*, Quaderni 2, 2011, p. 69-102.

LUPO, Nicola

“Gli organi di garanzia statutaria, i metodi della legislazione e i Consigli regionali”, en *Istituzioni del Federalismo*, núm. 3, 2011, p. 623-636.

MENGOZZI, Alessandro

“Idee democratiche e spazi politici della governance partecipativa. Un modello e due leggi regionali a confronto”, en *Istituzioni del Federalismo*, núm. 2, 2011, p. 255-296.

PALAZZI, Francesca

“Alcune recenti questioni a proposito di controllo delle società partecipate da parte degli enti pubblici soci”, en *Istituzioni del Federalismo*, Quaderni 2, 2011, p. 103-110.

SAU, Antonella

“La responsabilità degli amministratori di società pubblica: recenti orientamenti”, en *Istituzioni del Federalismo*, Quaderni 2, 2011, p. 111-120.

## COMPETENCIAS

## ALEMANIA

GLASER, Andreas

“German environmental law in a nutshell”, Ius *Publicum Network Review*, Annual Report, marzo 2011.

SCHMITZ, Holger; STAMMLER, Philipp

“Mehr Freiheiten für den nationalen Gesetzgeber! Die Rechtsprechung des EuGH und des BVerfG zur zeitlichen Beschränkung von Urteilswirkungen”, *Archiv des öffentlichen Rechts*, Vol. 136, núm. 3, 2011, p. 479-499.

SEILER, Christian

“Staatliches Nehmen-Staatliches Geben. Zum wechselbezüglichen Selbstand von Steuer-und Sozialrecht”, *Archiv des öffentlichen Rechts*, Vol. 136, NÚM. 1, 2011, p. 95-129.

## FRANCIA

AA.VV.

“Dossier: Gestion et protection du patrimoine architectural urbain”, en *L’Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 27, 2011, p. 1529-1561.

BOUYSSOU, Fernand

“Les nouveaux critères des autorisations d’urbanisme commercial”, en *L’Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 12, 2011, p. 659-664.

- DE LAJARTRE, Arnaud  
 “Le patrimoine au péril du développement durable?”, en *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 27, 2011, p. 1529-1531.
- DONIER, Virginie  
 “Les clairs-obscur de la nouvelle répartition des compétences”, en *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 2, 2011, p. 92-98.
- DUPUIS, Alain; FARINAS, Luc  
 “La gouvernance des systèmes multi-organisationnels – L'exemple des services sanitaires et sociaux au Québec”, en *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 135, 2010, p. 549-566.
- FERCOT, Céline (L)  
*La protection des droits fondamentaux dans l'État fédéral*, Fondation Varenne, 2011.
- GINOCCHI, David  
 “Le contrôle de la LOPPSI par le Conseil constitutionnel, Cons. Const. 10 mars 2011, Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI)”, en *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 19, 2011, p. 1097-1101.
- IOGNA-PRAT, Paul  
 “Les périmètres de protection patrimoniale et la décentralisation”, en *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 27, 2011, p. 1545-1551.
- KHAIR, Diane (L)  
*Unité de l'État et droits des minorités. Étude constitutionnelle comparée du Proche-Orient*, Fondation Varenne, 2011.
- LAFARGE, François; LE CLAINCHE, Michel (Coord.)  
 “Dossier: La révision générale des politiques publiques”, en *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 136, 2010, p. 751-1011.
- LATOURE, Xavier  
 “La LOPPSI, les collectivités territoriales et la lutte contre la délinquance”, en *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 19, 2011, p. 1075-1081.
- LEBRETON, Jean-Pierre  
 “Vers le PLU patrimonial?”, en *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 27, 2011, p. 1552-1556.
- MARILLER, Roseline; SEVINO, Aldo  
 “Offices de tourisme, comités départementaux et comités régionaux de tourisme”, en *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 35, 2011, p. 1988-1992.
- MARINOS, Alain  
 “Zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager”, en *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 27, 2011, p. 1532-1537.
- MUIS, Anne-Solange (L)  
*L'application territoriale du développement durable. De l' stratégie à l' action*, Berger-Levrault, 2011.
- PLANCHET, Pascal  
 “De la <<Zona de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager>> (ZPPAUP) à l'AVAP”, en *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 27, 2011, p. 1538-1544.
- RABAULT, Hugues; TIFINE, Pierre (L)  
*Responsabilité pénale et activité des collectivités territoriales*, L'Harmattan, 2011.

## ITALIA

- AICARDI, Nicola  
 “I vincoli paesaggistici tra Codice e l.r. 23/2009”, en *Istituzioni del Federalismo*, Quaderni 1, 2010, p. 81-100.

- AMOROSINO, Sandro  
“Tutela e valorizzazione del paesaggio nella pianificazione regionale”, en *Istituzioni del Federalismo*, Quaderni 1, 2010, p. 27-34.
- BARBERA, Augusto  
“La polverizzazione delle materie regionali e la (ormai necessaria) clausola di supremazia”, en *Le Regioni*, núm. 2-3, 2011, p. 557-564.
- BELLETTI, Michele  
“Poteri statali di garanzia e decisione ultima, commissariamenti e centralizzazione delle decisioni”, en *Le Regioni*, núm. 2-3, 2011.
- BENELLI, Filippo  
“La costruzione delle materie e le materie esclusive statali”, en *Le Regioni*, núm. 2-3, 2011, p. 251-286.
- BILANCIA, Francesco  
“L’instabile quadro del riparto delle competenze legislative”, en *Istituzioni del Federalismo*, núm. 1-2, 2010, p. 63-80.
- BONETTI, Paolo  
“L’ordinamento della polizia locale tra Stato e Regioni (commento a Corte cost. sent. 167/2010)”, en *Le Regioni*, núm. 4, 2011, p. 705-715.
- CINGANO, Valentina  
“Oneri istruttori di Regioni ed enti locali nei procedimenti per la bonifica di siti inquinati”, en *Quaderni Regionali*, núm. 2, 2011, p. 491-522.
- COCCONI, Monica  
“Il giusto procedimento fra i livelli essenziali delle prestazioni”, en *Le Regioni*, núm. 5, 2010, p. 1021-1048.
- CORVAJA, Fabio  
“La potestà concorrente, tra conferme e novità”, en *Le Regioni*, núm. 2-3, 2011, p. 287-340.
- CUGURRA, Giorgio  
“Conclusioni”. Monográfico sobre “Tutela e valorizzazione del paesaggio. L’esperienza della regione Emilia-Romagna”, en *Istituzioni del Federalismo*, Quaderni 1, 2010, p. 115.
- DANISI, Carmelo  
“La tutela regionale contro le discriminazioni fondate sull’orientamento sessuale e sull’identità di genere”, en *Le Regioni*, núm. 1, 2011, p. 181-204.
- DE FALCO, Vincenzo  
“Condivisione del potere e tutela dell’ambiente. Riflessioni sul riparto di competenze nel regionalismo italiano e spagnol”, en *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. II, 2011, p. 562-577.
- DE GIORGI, Marta  
“Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di <<tutela dell’ambiente>>”, en *Istituzioni del Federalismo*, núm. 3-4, 2010, p. 405-428.
- DI FRANCESCO, Carla  
“Il ruolo dello Stato nella pianificazione regionale del paesaggio”, en *Istituzioni del Federalismo*, Quaderni 1, 2010, p. 35-42.
- FALCON, Giandomenico  
“La legge sul procedimento amministrativo e i caratteri del <<federalismo>> italiano”, en *Le Regioni*, núm. 6, 2010, p. 1227-1234.
- GASPERONI, Giancarlo  
“Le variazioni territoriali dei livelli di competenza degli studenti nelle Regioni italiane nella rilevazione 2009 di PISA”, en *Istituzioni del Federalismo*, núm. 1, 2011, p. 115-136.
- GIUPPONI, Tommaso F.  
“Nascita e trasfigurazione di una materia trasversale: il caso della <<sicurezza>>”, en *Le Regioni*, núm. 5, 2010, p. 1118-1125.

- GUZZAROTTI, Andrea  
 “Potestà concorrente e principi innovativi regionali: il caso dell’urbanistica perequativa”, en *Le Regioni*, núm. 4, 2011, p. 659-682.
- LENZI, Sonia  
 “Governo del territorio e attività di bonifica: il riordino dei Consorzi di bonifica”, en *Istituzioni del Federalismo*, núm. 3-4, 2010, p. 385-404.
- MAGRI, Marco  
 “La giustizia amministrativa tra Stato e Regioni”, en *Istituzioni del Federalismo*, núm. 1-2, 2010, p. 111-140.
- MAINARDIS, Cesare  
 “<<Materie>> trasversali e (in)competenza regionale”, en *Le Regioni*, núm. 5, 2010, p. 1128-1134.
- MANCINI, Marco  
 “Il riparto delle competenze relative allo <<sport>> dopo la riforma del Titolo V tra continuità e innovazione”, en *Le Regioni*, núm. 5, 2010, p. 1049-1098.
- MARZARO, Patrizia  
 “L’autorizzazione paesaggistica. Riflessioni sulla gestione del vincolo a margine della l.r. Emilia-Romagna 23/2009”, en *Istituzioni del Federalismo*, Quaderni 1, 2010, p. 53-70.
- MATTEUCCI, Stefano Civitarese  
 “Presentazione”. Monográfico: “Politiche sociali e diritto alla casa”, en *Istituzioni del Federalismo*, núm. 3-4, 2010, p. 223-230.
- MISCIA, Valentina; LUBELLO, Valerio  
 “Il <<federalismo energetico>>. Fonti rinnovabili di energia e potestà regionali”, en *Quaderni Regionali*, núm. 1, 2011, p. 81-128.
- PADULA, Carlo  
 “Fonti secondarie statali e competenze regionali”, en *Le Regioni*, núm. 2-3, 2011, p. 379-414.
- PARISI, Stefania  
 “La competenza residuale”, en *Le Regioni*, núm. 2-3, 2011, p. 341-378.
- PASSALACQUA, Michela  
 “Convergenza e livelli essenziali delle prestazioni”, en *Istituzioni del Federalismo*, núm. 2, 2011, p. 341-380.
- POLI, Giancarlo  
 “Politica per il paesaggio. Il ruolo della Regione”, en *Istituzioni del Federalismo*, Quaderni 1, 2010, p. 19-26.
- SANTANGELO, Giovanni  
 “Paesaggio e Governo del territorio: profili introduttivi sulla legge”, *Istituzioni del Federalismo*, Quaderni 1, 2010, p. 5-18.
- TIMIANI, Matteo  
 “Comunicazioni elettroniche: le Regioni non chiedono, la Corte non risponde”, en *Le Regioni*, núm. 5, 2010, p. 1102-1116.
- URBANI, Paolo  
 “L’edilizia residenziale pubblica tra Stato e autonomie locali”, en *Istituzioni del Federalismo*, núm. 3-4, 2010, p. 249-270.
- VENTURI, Alessandro  
 “Dalla Legge Obiettivo al Piano nazionale di edilizia abitativa: il (ri)accentramento (non sempre opportuno) di settori strategici per l’economia nazionale”, en *Le Regioni*, núm. 6, 2010, p. 1378-1393.

## SUIZA

BELSER, Eva Maria

“Armutsminderung durch Staatsdezentralisierung?: Wechselwirkungen zwischen Entwicklung und vertikaler Gewaltenteilung”; *Föderalismus 2.0 – Denkanstöße und Ausblicke*, Instituts für Föderalismus Freiburg, vol.1; 2011. p. 3-27.

BIAGGINI, Giovanni

“Rechtsetzung und Vollzug des Bundesrechts”, Grundfragen und Entwicklungsperspektiven des Europäischen Föderalismus im Licht der Verfassungsgeschichte, Ed. Schaan-Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, Vol. 51), p. 173-191.

KAUZ, Hannah

“Multi-Level-Government Schweiz, Aspekte der Zusammenarbeit im Bundesstaat, S. 29 – 48”, *Föderalismus 2.0 – Denkanstöße und Ausblicke*, Instituts für Föderalismus Freiburg Schweiz, Vol. 1; 2011.

KETTIGER, Daniel; SÄGESSER, Thomas (Coord.) (L)

*Kommentar zum Publikationsgesetz des Bundes*, Editions Weblaw 2011.

SCHINDLER, Benjamin (L)

*Verwaltungsermessen. Gestaltungskompetenzen der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*, Ed. Zürich St. Gallen Dike Baden-Baden Nomos; 2011.

## ADMINISTRACIÓN LOCAL Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

## FRANCIA

BRAMERET, Sébastien (L)

*Les relations des collectivités territoriales avec les sociétés d'économie mixte locales. Recherche sur l'institutionnalisation d'un partenariat public-privé*, L.G.D.J., 2011.

DESCHAMPS, Emmanuelle

“Métropole et pôle métropolitain dans la loi du 16 décembre 2010 de la réforme des collectivités territoriales”, en *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 20, 2011, p. 1128-1135.

DOUNCE, Jean-Claude

“Les métropoles”, en *Revue Française de Droit Administratif*, núm. 2, 2011, p. 258-266.

MARCOU, Gérard

“Le département et les communes: complémentarité et concurrence”, en *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 32, 2011, p. 1830-1834.

WOLFF, Nathalie

“L'élection au suffrage universel direct des représentants des établissements publics de coopération intercommunale”, en *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 20, 2011, p. 1120-1127.

## ITALIA

BONETTI, Paolo

“L'ordinamento della polizia locale tra Stato e Regioni (commento a Corte cost. sent. 167/2010)”, en *Le Regioni*, núm. 4, 2011, p. 705-715.

DANI, Fabio

“Paesaggio e pianificazione provinciale e locale”, en *Istituzioni del Federalismo*, Quaderni 1, 2010, p. 43-52.

GALÁN GALÁN, Alfredo

“El renacer de una vieja polémica en España: la interiorización de los gobiernos locales en las comunidades autónomas”, en *Istituzioni del Federalismo*, núm. 1-2, 2010, p. 141-174.

MATTEUCCI, Stefano Civitarese

“La garanzia costituzionale della Provincia in Italia e le prospettive della sua trasformazione”, en *Istituzioni del Federalismo*, núm. 3, 2011, p. 467-500.

MORBIOLI, Paola

“Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di ordinamento degli enti locali”, en *Istituzioni del Federalismo*, núm. 1, 2011, p. 163.

ONIDA, Valerio

“La riforma dei Comuni e delle Province e il difficile rapporto fra regioni ed enti locali”, en *Istituzioni del Federalismo*, Quaderni 2, 2010, p. 167-178.

PASQUINO, Gianfranco

“Amministratori locali e riforma della politica”, en *Istituzioni del Federalismo*, Quaderni 2, 2010, p. 179-184.

VANDELLI, Luciano

“I progetti di riforma dell’ordinamento delle autonomie locali”, en *Istituzioni del Federalismo*, Quaderni 2, 2010, p. 185-196.

#### REINO UNIDO

LE MESTRE, Renan

“L’administration territoriale britannique: du local government à la local governance”, en *Revue du Droit Public*, núm. 1, 2011, p. 221-244.

#### SUIZA

EGLI, Patricia

“Der Schutz der Autonomie der Kantone – rechtsvergleichende Aspekte”, *Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR)*, 130 (2011) Heft I, p. 365-385.

LADNER, Andreas

“Switzerland: Subsidiarity, Powersharing, and Direct Democracy”, *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe*, Oxford/New York 2011, p. 196-220.

MEYER, Kilian

“Gemeindeautonomie im Wandel, eine Studie zu Art. 50 Abs. 1 BV unter Berücksichtigung der Europäischen Charta der Gemeindeautonomie”, BOD, 2011.

## RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

#### FRANCIA

FAURE, Bertrand

“Le regroupement départements-région”, en *L’Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 2, 2011, p. 86-91.

MARCOU, Gérard

“Le représentant territorial de l’État et le fait régional dans les États européens”, en *Revue Française d’Administration Publique*, núm. 135, 2010, p. 567-582.

#### ITALIA

BILANCIA, Francesco; FILIPPINI, Andrea

“L’intervento pubblico nell’economia delle Regioni e degli enti locali tra aiuti di Stato e tutela della concorrenza”, en *Istituzioni del Federalismo*, núm. 3, 2011, p. 561-592.

- BIN, Roberto  
 “Le prassi della cooperazione nel sistema italiano di multilevel government”, en *Istituzioni del Federalismo*, Quaderni 2, 2010, p. 369.
- CAMMELLI, Marco  
 “I raccordi tra livelli istituzionali”, en *Istituzioni del Federalismo*, Quaderni 2, 2010, p. 309-332.
- DE GIORGI, Marta  
 “La semplificazione amministrativa tra esigenze di uniformità ed effettività delle politiche. Alla ricerca di un coordinamento stabile tra Stato e Regioni”, en *Istituzioni del Federalismo*, núm. 3, 2011, p. 501-530.
- MAINARDIS, Cesare  
 “Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni”, en *Le Regioni*, núm. 2-3, 2011, p. 455.
- MANGIAMELI, Stelio  
 “Riflessioni sul principio cooperativo, prima della riforma delle Conferenze”, en *Istituzioni del Federalismo*, Quaderni 2, 2010, p. 257-280.
- PIZZETTI, Franco  
 “I nuovi elementi <<unificanti>> del sistema costituzionale italiano”, en *Istituzioni del Federalismo*, Quaderni 2, 2010, p. 333-368.
- RUGGIU, Ilenia  
 “Il sistema delle conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali”, en *Le Regioni*, núm. 2-3, 2011.
- SIMONATI, Anna  
 “La leale cooperazione <<informativa>>: un principio <<seminuovo>> nei rapporti fra legislatore statale e regionale?”, en *Le Regioni*, núm. 6, 2010, p. 1330-1336.
- TUBERTINI, Claudia  
 “Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme”, en *Istituzioni del Federalismo*, núm. 1-2, 2010, p. 93-110.

## COMUNIDADES EUROPEAS Y ACTIVIDAD EXTERIOR

### ALEMANIA

- BUSSJÄGER, Peter; GRASS, Paulette  
 “Lissabon und die Folgen: die Lissabon-Begleitnovelle zur Bundesverfassung und die parlamentarische Mitwirkung in EU-Angelegenheiten”, *Österreichische Juristen-Zeitung*, 66, Vol. 2 (2011), p. 60-66.
- HÄDE, Ulrich  
 “Rechtsfragen der EU-Rettungsschirme”, *Zeitschrift für Gesetzgebung*, Vol. 26, núm. 1, 2011, p. 1-30
- MAYER, Franz C. et Al.  
 “Grundrechte-Kommentar. Die Grundrechte des Grundgesetzes mit ihren europäischen Bezügen”, *Juristenzeitung*, ISSN 0022-6882, N.º 3, 2011, p. 144.
- PERNICE, Ingolf  
 “Der Schutz nationaler Identität in der Europäischen Union”, *Archiv des öffentlichen Rechts*, Vol. 136, NÚM. 2, 2011, p. 185-221.

### FRANCIA

- HALPERN, Charlotte; LE GALÈS, Patrick  
 “Pas d'action publique autonome sans instruments propres. Analyse comparée et longitudina-

le des politiques environnementales et urbaines de l'Union européenne”, en *Revue Française de Science Politique*, núm. 1, volumen 61, 2011, p. 51-78.

MONJAL, Pierre-Yves

“<<Le niveau local>> dans le traité de Lisbonne ou la reconnaissance du rôle européen des collectivités territoriales”, en *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 19, 2011, p. 1069-1074.

RAVINET, Pauline

“La coordination européenne <<à la bolognaise>>”, en *Revue Française de Science Politique*, núm. 1, volumen 61, 2011, p. 23-50.

#### ITALIA

CHITI, Mario P.

“Per una dimensione europea del <<nuovo regionalismo>>”, en *Istituzioni del Federalismo*, Quaderni 2, 2010, p. 87-98.

FERRI, Delia

“L'Unione europea sulla strada della democrazia partecipativa?”, en *Istituzioni del Federalismo*, núm. 2, 2011, p. 297-340.

FERRONI, Francesca

“La misurazione degli oneri amministrativi nelle politiche europee di *better regulation*”, en *Istituzioni del Federalismo*, Quaderni 1, 2011, p. 29-38.

MESSINEO, Donato

“I poteri di indirizzo e controllo del Governo sulle attività internazionali delle Regioni”, en *Le Regioni*, núm. 1, 2011, p. 11-56.

#### SUIZA

TSCHECHTSCHER, Axel; LIENHARD, Andreas (L)

*Öffentliches Recht, Ein Grundriss*, Dike Verlag AG, Zürich; 2011.

## HACIENDA

#### ALEMANIA

HÄDE, Ulrich

“Das Ende der Solidarität zwischen den Ländern? - Der Streit um den Länderfinanzausgleich”, *Veröffentlicht in: Landes- und Kommunalverwaltung*, 2011, p. 1-7.

HRBEK, Rudolf; BUSSJÄGER, Peter

“Finanzkrise, Staatsschulden und Föderalismus - Wege der Krisenbewältigung”, *Occasional Papers*, Eberhard-Karls-Uni Tüb. Europ. Zentrum f. Föderalismusforsch, p. 1-97, 2011.

MAYER, Christian

“Greift die neue Schuldenbremse?”, *Archiv des öffentlichen Rechts*, Vol. 136, núm. 2, 2011, p. 266-322.

#### AUSTRIA

BARFUSS, Walter

“Kontrollamt der Stadt Wien – quo vadis? Ein Rechnungshof für Wien als Land?”, *Österreichische JURISTEN-ZEITUNG*; vol. 9 (2011), p. 429.



HINGER, Reinhard

“Vorsicht am 15. Juli! – Zur Neufassung des § 222 ZPO durch das Budgetbegleitgesetz 2011”, *Österreichische JURISTEN-ZEITUNG* vol. 09, 2011, p.427.

FRANCIA

GILLES, William

“Le département financeur”, en *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 32, 2011, p. 1842-1847.

HASTINGS-MARCHADIER, Antoinette (Dir.) (L)

*La performance et les contrôles financiers de l'État sur les collectivités territoriales*, L.G.D.J., 2011.

ITALIA

BALDI, Brunetta

“I <<numeri>> del federalismo fiscale: un confronto fra le Regioni”, en *Istituzioni del Federalismo*, núm. 5-6, 2010, p. 495-516.

BONETTI, Paolo

“L'autonomia finanziaria regionale e locale come motore delle autonomie territoriali: un'introduzione dall'art. 114 all'art. 119 Cost.”, en *Le Regioni*, núm. 5, 2010, p. 1161-1221.

CARBONI, Giuliana Giuseppina

“Il coordinamento dinamico della finanza pubblica negli ordinamenti decentrati, tra limiti costituzionali e vincoli economici”, en *Le Regioni*, núm. 4, 2011, p. 605-658.

FINZI, Federica

“Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di autonomia finanziaria regionale”, en *Istituzioni del Federalismo*, núm. 5-6, 2010, p. 621.

IMMORDINO, Dario

“Con una sentenza sul riparto dei tributi tra Stato e Sicilia, la Corte <<salva>> il federalismo fiscale”, en *Le Regioni*, núm. 6, 2010, p. 1353-1369.

IMMORDINO, Dario

“L'autonomia finanziaria a dieci anni dalla riforma costituzionale”, en *Le Regioni*, núm. 2-3, 2011, p. 415-454.

MATTEUCCI, Stefano Civitaresse

“Sistema regionale - locale e finanziamento delle autonomie”, en *Istituzioni del Federalismo*, núm. 1-2, 2010, p. 81-92.

MERLONI, Francesco

“Il sistema amministrativo italiano, le Regioni e la crisi finanziaria”, en *Le Regioni*, núm. 4, 2011, p. 599-604.

SUIZA

HÄNNI, Peter

“Der neue Finanzausgleich und die beabsichtigte Stärkung des Föderalismus”, *Föderalismus 2.0 – Denkanstöße und Ausblicke*, p. 87 – 103; Institut für Föderalismus Freiburg Schweiz, Vol. 1, 2011.

## LENGUAS

## ESPAÑA

POGGESCHI, Giovanni

“I diritti linguistici nella sentenza sullo Statuto catalano n. 31 del 28 giugno 2010 del *Tribunal Constitucional*”, en *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. I, 2011, p. 42-49.

## FRANCIA

LECIS COCCO-Ortu, Anna Maria

“Francia. Il *Conseil constitutionnel* afferma que il mancato insegnamento delle lingue regionali non viola diritti e libertà garantiti dalla Costituzione”, *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo online*, núm. III, 2011.

MALO, Laurent

“Les langues régionales dans la Constitution française: à nouvelles donnes, nouvelles réponses”, en *Revue Française de Droit Constitutionnel*, núm. 85, 2011, p. 69-98.

## ITALIA

AINIS, Michele

“Politica e legislazione linguistica nell’Italia repubblicana”, en *Diritto pubblico*, núm. 1-2, 2010, p. 175-194.

DELLEDONNE, Giacomo

“La Corte costituzionale si pronuncia sulla <<lingua piemontese>>: fra tutela delle minoranze linguistiche e incerti limiti di un <<costituzionalismo regionale>>”, en *Le Regioni*, núm. 4, 2011, p. 718-729.

## SUIZA

ACHERMANN, Alberto; KÜNZLI, Jörg (L)

“Welcome to Switzerland, Sprachenrecht im Zuwanderungsstaat”; Bern 2011.

MEUNE, Manuel

“Pluralisme identitaire et nation unitaire en Suisse. Le discours des acteurs politiques locaux dans les cantons bilingues à l’aune du débat québécois”; *Swiss Political Science Review*, 3/2011, p. 308-335.

SCHMITT, Nicolas

“La mixité linguistique dans les cantons suisses : une approche comparée de Bosco-Gurin à la Coruña”; *Les Cahiers de l’Orient, Vous avez dit Francophonie?*, Automne 2011, núm. 103, p. 132-137.

SCHMITT, Nicolas

“Principles and criteria of the jurisprudence of the Swiss federal tribunal concerning linguistic questions”; *Jurisprudències costitucionals en materia lingüística: principis i criteris*, Institut d’Estudis Autonòmics; 2011, p. 11-40.