

FORO

◀ INFORME
COMUNIDADES
AUTÓNOMAS
2012

INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO

DIRECCIÓN DEL INFORME

Director: **JOAQUÍN TORNOS MAS**
Subdirector: **DAVID MOYA MALAPEIRA**

AUTORES DEL INFORME

DR. JOAQUÍN TORNOS

Catedrático de Derecho Administrativo, Universitat de Barcelona

DR. DAVID VALLESPÍN PÉREZ

Catedrático de Derecho Procesal, Universitat de Barcelona

DR. MANUEL GERPE LANDÍN

Catedrático de Derecho Constitucional, Universitat Autònoma de Barcelona

DR. MIGUEL ÁNGEL CABELLOS ESPIÉRREZ

Profesor Titular de Derecho Constitucional, Universitat de Girona

DR. JUAN LUIS IBARRA ROBLES

Magistrado, Presidente del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco

DR. JORGE CALERO

Catedrático de Economía Aplicada, Universitat de Barcelona

DR. ÁLVARO CHOI

Profesor Lector de Economía Aplicada, Universitat de Barcelona

SR. JOSÉ MIGUEL PÉREZ GARCÍA

Vicepresidente del Gobierno de Canarias
Consejero de Educación Universidades y Sostenibilidad

DR. JOSÉ ANTONIO MONTILLA MARTOS.

Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad de Granada

DR. MARC CARRILLO

Catedrático de Derecho Constitucional, Universitat Pompeu Fabra

DR. ANDREU OLESTI RAYO

Catedrático de Derecho Internacional y Comunitario, Universitat de Barcelona

DR. FRANCESC PALLARÉS

Catedrático de Ciencia Política, Universitat Pompeu Fabra

PROF. IGNACIO ARAGONÉS SEIJO

Profesor de Derecho Constitucional, Universitat de Barcelona

DR. FRANCISCO JAVIER DONAIRE VILLA

Profesor Titular de Derecho Constitucional, Universidad Carlos III de Madrid

DRA. MARÍA JESÚS GARCÍA MORALES

Profesora Titular de Derecho Constitucional, Universitat Autònoma de Barcelona

DR. LLUÍS AGUILÓ I LÚCIA

Profesor Titular de Derecho Constitucional, Universitat de València
Letrado de las Cortes Valencianas

DR. TOMÀS FONT I LLOVET

Catedrático de Derecho Administrativo, Universitat de Barcelona

PROF. XAVIER PADRÓS

Profesor de Derecho Constitucional, Universitat de Barcelona

Tanto la valoración general como los estudios monográficos fueron presentados y discutidos ampliamente en el **Foro de las Comunidades Autónomas** celebrado el 17 de junio de 2013 en el Senado.

INFORME
COMUNIDADES
AUTÓNOMAS
2012

INFORME
COMUNIDADES
AUTÓNOMAS
2012

INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO
BARCELONA, 2013

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

© 2013 by Instituto de Derecho Público,

Adolf Florensa, 8, 1r pis - 08028 Barcelona

Depósito Legal: B.20718-2013

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*

Dirección: JOAQUÍN TORNOS MAS
Subdirección: DAVID MOYA MALAPEIRA

Autores
TEMAS GENERALES

Dr. Joaquín TORNOS
Catedrático de Derecho Administrativo,
Universitat de Barcelona

Dr. David VALLESPÍN PÉREZ
Catedrático de Derecho Procesal, Uni-
versitat de Barcelona

Dr. Manuel GERPE LANDÍN
Catedrático de Derecho Constitucional,
Universitat Autònoma de Barcelona

Dr. Miguel Ángel CABELLOS ESPIÉRREZ
Profesor Titular de Derecho Constitu-
cional, Universitat de Girona

Dr. Juan Luis IBARRA ROBLES
Magistrado, Presidente del Tribunal Su-
perior de Justicia del País Vasco

Dr. Jorge CALERO
Catedrático de Economía Aplicada,
Universitat de Barcelona

Dr. Álvaro CHOI
Profesor Lector de Economía Aplicada,
Universitat de Barcelona

Sr. José Miguel PÉREZ GARCÍA
Vicepresidente del Gobierno de Cana-
rias
Consejero de Educación Universidades
y Sostenibilidad

Dr. José Antonio MONTILLA MARTOS
Catedrático de Derecho Constitucional,
Universidad de Granada

Dr. Marc CARRILLO
Catedrático de Derecho Constitucional,
Universitat Pompeu Fabra

Dr. Andreu OLESTI RAYO
Catedrático de Derecho Internacional y
Comunitario, Universitat de Barcelona

Dr. Francesc PALLARÉS
Catedrático de Ciencia Política, Univer-
sitat Pompeu Fabra

Prof. Ignacio ARAGONÉS SEIJO
Profesor de Derecho Constitucional,
Universitat de Barcelona

Dr. Francisco Javier DONAIRE VILLA
Profesor Titular de Derecho Constitu-
cional, Universidad Carlos III de Madrid

Dra. María Jesús GARCÍA MORALES
Profesora Titular de Derecho Constitu-
cional, Universitat Autònoma de Barce-
lona

Sr. Lluís AGUILÓ I LÚCIA
Profesor Titular de Derecho Constitu-
cional, Universitat de València
Letrado de las Cortes Valencianas

Dr. Tomàs FONT I LLOVET
Catedrático de Derecho Administrativo,
Universitat de Barcelona

Prof. Xavier PADRÓS
Profesor de Derecho Constitucional,
Universitat de Barcelona

ÍNDICE GENERAL

PRESENTACIÓN	9
--------------------	---

I. VALORACIÓN GENERAL

Valoración general del Estado autonómico durante 2012.....	13
--	----

II. DEBATES SECTORIALES DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS: JUSTICIA Y EDUCACIÓN

II.1. EL DEBATE SOBRE LA JUSTICIA.....	49
--	----

El papel de los tribunales superiores de justicia de las comunidades autónomas	49
--	----

La reforma de la LOPJ en materia de gobierno del Poder Judicial y los consejos de justicia	81
--	----

Valoración general y crítica sobre la propuesta de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial.....	105
---	-----

II.2. EL DEBATE SOBRE LA EDUCACIÓN	121
--	-----

Educación y políticas educativas en el estado de las autonomías	121
---	-----

La reforma educativa y el Estado Autonómico	151
---	-----

III. EL ESTADO AUTONÓMICO EN 2012

Las leyes del Estado con incidencia autonómica.....	167
---	-----

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional de 2012	175
---	-----

La actividad de la Unión Europea.....	181
---------------------------------------	-----

Las elecciones autonómicas de 2012: Andalucía, Asturias, Galicia, País Vasco y Cataluña.	185
---	-----

El Senado	195
-----------------	-----

Los órganos mixtos de colaboración	201
--	-----

Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre Comunidades Autónomas	207
Lenguas propias de las Comunidades Autónomas	211
Hacia la reforma del régimen local: racionalización y sostenibilidad....	213
Presupuestos y normativa sobre la actividad presupuestaria y financiera de las Comunidades Autónomas.....	221

PRESENTACIÓN

El Informe Comunidades Autónomas, que desde hace más de veinte años viene publicando el Instituto de Derecho Público de la Universitat de Barcelona, inicia una nueva etapa con la edición del Informe 2012.

En esta nueva singladura pretendemos seguir analizando anualmente la realidad de nuestro Estado autonómico a partir del examen de la actividad de sus principales instituciones. La novedad es que se reducirá el contenido informativo, que entendemos ya cubren hoy otro tipo de publicaciones, y se incrementarán los aspectos valorativos así como la extensión de los estudios monográficos.

El Informe Comunidades Autónomas contará a partir de ahora con dos o tres estudios monográficos cuyo contenido se habrá discutido previamente en sesiones de trabajo, y que posteriormente serán presentados en un debate abierto dentro del Foro de las Autonomías que se celebra en el Senado. Este año contamos con los estudios sobre la Justicia y la Educación en el Estado autonómico.

Los estudios sectoriales se complementarán con la Valoración General, en la que se dará cuenta de las novedades jurídicas e institucionales acaecidas a lo largo del año y que afectan al funcionamiento del Estado autonómico.

Con esta publicación queremos seguir ofreciendo información y material para la reflexión con el fin de poder articular un debate plural y riguroso sobre el devenir de nuestro modelo de organización territorial.

Al iniciar esta nueva etapa queremos expresar públicamente nuestro agradecimiento a todos los colaboradores y colaboradoras del Instituto de Derecho Público que de forma muy generosa han hecho posible mantener la continuidad de esta obra colectiva, así como a las instituciones que nos siguen dando su apoyo, y sin cuya ayuda esta publicación no podría ver la luz.

Julio de 2013.
La Dirección

I.
VALORACIÓN GENERAL

VALORACIÓN GENERAL DEL ESTADO AUTONÓMICO DURANTE 2012

Dr. Joaquín Tornos

Sumario: 1. El debate sobre el sistema autonómico y la crisis institucional. 2. La crisis económica. 3. Leyes del Estado con incidencia autonómica. 4. El Senado. 5. Reunión de la V Conferencia de Presidentes. 6. Las Conferencias sectoriales y las Comisiones bilaterales de Cooperación. 7. Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre las Comunidades Autónomas. 8. Sentencias del TC. 9. Actividad y elecciones en las Comunidades Autónomas (Andalucía, País Vasco, Galicia, Asturias y Cataluña). 10. Las lenguas propias de las Comunidades Autónomas. 11. La actividad de la Unión Europea. 12. La administración local. 13. Presupuestos y normativa sobre la actividad presupuestaria y financiera de las Comunidades Autónomas

1. El debate sobre el sistema autonómico y la crisis institucional

1. Seguramente la nota más destacada del año 2012 es que la permanencia de la crisis económica y la radicalización del nacionalismo catalán han llevado a cuestionar el actual modelo autonómico como fórmula idónea para continuar organizando la vertebración territorial del Estado. Lo que hasta el presente se había considerado mayoritariamente como un modelo de éxito empieza a ser discutido desde posturas por otra parte diversas. Para algunos debe procederse a una “recentralización” que permita al Gobierno del Estado dirigir con mayor eficacia los asuntos de interés general y controlar los “excesos” de las Comunidades Autónomas, para otros (básicamente los nacionalistas vascos y catalanes) debe profundizarse en la descentralización política y reconocer a los territorios el “derecho a decidir” sobre su forma de encaje con el conjunto.

En todo caso lo relevante es que el tratamiento de la crisis debe convivir con el debate, planteado con notable fuerza, sobre nuestro modelo de organización territorial. Desde diversos foros sociales y académicos se afirma que el modelo autonómico está agotado, que se requiere un nuevo consenso que refunde el acuerdo que llevó a redactar el texto constitucional de 1978 para adecuar la Constitución a la nueva realidad. Mientras el Partido Popular se muestra reacio

a abrir esta discusión y reitera que la prioridad debe ser la lucha contra la crisis, el PSOE parece mostrarse partidario de una reforma constitucional que permita evolucionar desde el Estado autonómico hacia un Estado de carácter más claramente federal. El nacionalismo catalán se muestra mayoritariamente desconfiado con nuevos procesos reformadores y ofrece como alternativa el ejercicio del derecho a decidir como paso previo a un proceso de separación de Cataluña del Estado español.

Las críticas más generales al actual modelo se fundamentan en su disfuncionalidad. Se afirma que la indefinición constitucional del modelo de organización territorial llevó a que el mismo se construyera de forma atropellada, sin un diseño preciso del punto de llegada, atendiendo a razones de urgencia coyunturales y pactos políticos para su paulatina evolución, lo que se ha traducido finalmente en un sistema complejo, abigarrado, lleno de duplicidades, falto de mecanismos de coordinación eficaces. Por ello se reclama la necesidad de establecer un nuevo marco general del sistema de organización territorial del Estado que ponga orden en lo que se juzga es un modelo claramente disfuncional.

En este sentido, el presidente del Gobierno, Sr. Rajoy, en el acto de toma de posesión del nuevo Presidente del Consejo de Estado (3 de mayo) proponía lo siguiente: “hay que arbitrar fórmulas más eficientes de coordinación y reparto de competencias, de eliminación de duplicidades innecesarias, de solapamientos indeseables con la supresión incluso de entidades y organismos que no resistan una prueba objetiva de utilidad o cuyo coste resulte desproporcionado para los ciudadanos”.

Si bien es cierto que no existen, o al menos no conocemos, estudios fundados sobre los solapamientos y el coste disfuncional de los mismos, se suele hacer referencia a la duplicidad de órganos institucionales como Consejos Consultivos, Defensores del Pueblo, Tribunales de Defensa de la Competencia, Consejos económicos y sociales, Televisiones autonómicas y otros similares. A estas duplicidades, junto a la desbordada creación de empresas públicas, fundaciones y otros entes del sector público autonómico, se acaba achacando en buena medida el incremento del déficit económico.

También se cuestiona el actual sistema de distribución competencial a partir de la experiencia acumulada a través de su aplicación. Se han puesto de relieve problemas de gestión compartida o de un exceso de normas dispares que crean problemas de funcionamiento dentro de un mercado único. También se ha cuestionado la eficiencia de la atribución de alguna competencia a las Comunidades Autónomas, como es el caso de la administración de justicia, por el momento sólo traspasada a 12 Comunidades Autónomas.

En todo caso, y a falta de estudios que permitan identificar con mayor rigor las disfunciones reales del sistema actual, lo cierto es que si ha calado en buena parte de la opinión pública un sentimiento de identificación entre la crisis y el modelo de organización territorial, lo que se ha traducido en la idea de que la lucha contra la crisis exige abordar también la racionalización de nuestro sistema autonómico.

2. La reforma llevada a cabo en Castilla la Mancha, por la que se suprime la dedicación exclusiva y el sueldo a la mayoría de los parlamentarios ha sido seguramente la iniciativa más espectacular en las reformas institucionales. La propuesta fue lanzada por la Presidenta Cospedal en el debate del estado de la región, en septiembre del 2012 por razones de austeridad en el gasto público, y se ha concretado en la reforma del art. 11 del Reglamento parlamentario, aprobada en diciembre del mismo año para hacerse efectiva a partir del 1 de enero del 2013. De los 49 diputados que tiene la Cámara, solo tendrán dedicación exclusiva los 5 miembros de la Mesa y los 2 portavoces de los grupos, los demás 42 parlamentarios cobrarán una indemnización mensual de 950 euros, más una dieta de 150 euros por asistencia a Comisión o Pleno, máximo una al día. Se calcula que de los 3.658 euros brutos que cobraban los parlamentarios anteriormente pasarán ahora a cobrar aproximadamente la mitad, dependiendo del número de sesiones que se convoquen mensualmente. Se ha calculado también que el ahorro será de 1 millón de euros al año, más o menos. Los parlamentarios socialistas (son 24 contra 25 del PP) han criticado la medida porque a su juicio intenta debilitar el control parlamentario del Gobierno, han votado en contra y han anunciado la interposición de recursos, ordinarios y de amparo.

3. La desconfianza de los ciudadanos en las instituciones también se ha trasladado a la clase política. El desprestigio de los políticos, reflejado en el barómetro del CIS que durante buena parte del año les ha situado como el tercer problema que más preocupa a los ciudadanos, es cierto que abarca a todas las instituciones y no de manera específica a las Comunidades Autónomas, pero también incluye a la clase política autonómica sacudida por diversos escándalos de corrupción política. Tampoco es problema particular de una o de otra Comunidad, porque todas sufren críticas más o menos duras por casos de corrupción, por la ignorancia que se dice manifiestan sobre los graves problemas de los ciudadanos y por el autismo de los partidos políticos, que no consiguen conectar a los ciudadanos con las instituciones.

Parece que tanto en el debate académico como en las iniciativas institucionales, lógicamente más lentas, las reformas se pueden sistematizar en una orientación triple: la generalización de reglas de transparencia de las instituciones, que prevenga la corrupción pero también ofrezca conocimiento de las condiciones de trabajo de los políticos; la separación entre política y administración pública, para que los gestores y directivos no dependan de la voluntad de los políticos; y el impulso de la participación ciudadana, para revitalizar las instituciones.

La conveniencia de una ley de transparencia parece tan necesaria que su aprobación se ha planteado al mismo tiempo en diferentes instancias. Los expertos (en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, entre otros grupos), las Cortes y la opinión pública han discutido en 2012 un proyecto de ley que debería ver la luz a lo largo del año 2013. La polémica sobre el alcance que tendrá en partidos, sindicatos, Iglesia y Casa Real puede variar las condiciones de su aprobación, pero en todo caso parece que una nueva ley de transparencia puede suponer un paso importante para la mejora de la calidad democrática.

La separación entre el ámbito de la política y de la administración está asentada en los países con mayor tradición democrática y ha sido reforzada por la teoría jurídica y sociológica. Entre nosotros los directivos de empresas públicas o formas asimiladas suelen ser nombrados por el político de turno, y ello produce administraciones poco eficientes y en ocasiones corruptas. La dinámica política descansa en la voluntad de las mayorías, y los buenos políticos no son necesariamente buenos profesionales, porque su tarea se agota en la adopción de las decisiones. La ejecución de éstas requiere en cambio capacidad técnica e imparcialidad para alcanzar los mejores resultados. Esta línea requiere impulsar la creación de unos directivos y gerentes públicos profesionales e independientes.

La participación ciudadana es el remedio más seguro para contrarrestar el proceso de burocratización que han padecido muchas instituciones públicas, paralelo –no por casualidad– al experimentado por los partidos políticos. En este sentido las encuestas ponen de relieve como los ciudadanos apelan a los valores y al espíritu de la transición con el fin de recuperar la presencia ciudadana en la dirección de la política. Pero la historia no vuelve atrás y las vías de mejora de la representación de las instituciones y de la vitalidad de los partidos parece avanzar en muchos países por la innovación en las formas de participación de los ciudadanos, formas que no existían cuando se aprobó la Constitución, y que ahora se pueden desarrollar gracias a las tecnologías de la comunicación.

4. Las posturas críticas al modelo actual se han acompañado de algunas propuestas concretas de reforma. De entre estas propuestas destacan las que, como ya hemos apuntado, abogan por una evolución del Estado de las Autonomías hacia un Estado de corte federal, apuesta que al final del año asumió en términos generales el PSOE. El primero de octubre su Secretario General afirmó: "no tengamos miedo a abrir la Constitución, es el momento de hablarlo. Tenemos que cambiarla hacia un modelo federal". Si bien no todos los Secretarios generales regionales de este partido muestran el mismo entusiasmo por la propuesta, deben mencionarse los documentos elaborados en Andalucía, documento de Carmona, Valencia y Baleares, así como los trabajos que se están llevando a cabo en el seno del PSC y del propio PSOE.

Parece, pues, abrirse la vía para poder contar con una serie de documentos de referencia sobre los que asentar un debate más articulado sobre la reforma del sistema constitucional. Otros documentos, como el elaborado por la Fundación FUNCIVA bajo la dirección del profesor Tajadura abundan en esta misma dirección. Una dirección que ciertamente parece aún incierta y necesitada de un largo proceso de maduración, pero que no deja de indicar un posible camino de futuro.

5. Otro dato muy relevante del año 2012 es el giro independentista que se impone en Cataluña. Se había dicho siempre que en Convergencia Democrática de Catalunya convivían dos almas, una dominante en todo el período prolongado de gobierno Pujol (1980-2003) partidaria de una fuerte autonomía dentro de España y otra, minoritaria en aquellos mismos años que parecía dominar solo

en las Juventudes del partido, favorable a la independencia. En apenas dos años las dos tendencias han alternado su predominio. En el 2010 Cataluña celebra elecciones (28 noviembre) después de la polémica STC 31/2010 sobre el Estatuto y del agotamiento de la fórmula del tripartito (PSC, ERC, y ICV), primero con Maragall y después con Montilla. Tras 7 años en la oposición, CiU gana claramente las elecciones (62 escaños sobre 135), el PSC (28) pierde 9 y ERC cae a 10. En la investidura, realizada en los últimos días del 2010 Artur Mas es elegido presidente con un discurso que pivota sobre dos ejes de poder territorial, la reivindicación del pacto fiscal al estilo del concierto vasco (que se supone puede derivar a la negociación de un nuevo sistema de financiación), y la insistencia genérica sobre el derecho a decidir.

En marzo de 2011 el Parlamento de Cataluña aprobó una declaración solemne a favor de la autodeterminación y en apoyo a los referendums municipales que se venían realizando en múltiples municipios (desde septiembre de 2009, se han organizado en unos 500 municipios, con una cifra aproximada de 900.000 participantes).

Durante el mismo año 2011 sobresale la discusión sobre el pacto fiscal, entendido como un modelo similar al concierto económico del País Vasco y Navarra, lo que significaría la separación del régimen común de financiación y algunas ventajas económicas, aunque se manifiesta voluntad de contribuir a la solidaridad. En el Parlamento tiene lugar una larga preparación de la propuesta, con una Comisión de estudio que escucha numerosas comparecencias de expertos. Las comparecencias tienen lugar a lo largo del año 2011 y el Informe y Conclusiones de la Comisión de Estudio de un nuevo modelo de financiación basado en el Concierto Económico es de 28 de octubre de 2011, BOPC 175 de 3 de noviembre de 2011. Este debate parecía tener que marcar el eje de la legislación, o al menos de su primera parte.

Durante el año 2012 tuvo lugar en el Palacio de la Generalidad la cumbre de partidos políticos sobre el pacto fiscal y posteriormente se aprobó la resolución 737/IX el 25 de julio, en la que se insta al Gobierno a iniciar un proceso de negociación con el Gobierno español para conseguir un modelo de financiación propio para Cataluña basado en el Concierto económico.

Sobre las brasas aún vivas del proceso del Estatuto y de la Sentencia constitucional, contra la que se había hecho una multitudinaria manifestación, el 11 de septiembre de 2012 se organizó otra gran manifestación, aún de mayores dimensiones, convocada por la Asamblea Nacional Catalana, bajo el lema, "Cataluña, nuevo Estado de Europa". Manifestación también impulsada por el Gobierno, a partir de la declaración favorable de Mas (10 de agosto) y del apoyo mayoritario de los medios públicos de comunicación en las semanas siguientes.

Los hechos que acaban de describirse, y el gran éxito de la manifestación popular del 11 de septiembre, motivaron un cambio sustancial en la posición de CIU, que opta por liderar un proceso soberanista hacia la independencia de Cataluña.

Cuando el Presidente Mas se reúne con el Presidente del Gobierno Rajoy, el 20 de septiembre de 2012, el primero ya no insiste en la reivindicación del Pacto

Fiscal, y se refiere con fuerza a otro objetivo de mucho mayor calado político, la voluntad de convertir a Cataluña en un Estado independiente, para lo cual se reclama como paso previo que se le reconozca el derecho a decidir libremente su encaje con respecto al Estado español.

Los objetivos iniciales de la legislatura quedaban atrás en pocos meses y ahora se encaraba la independencia. En una posible negociación sobre pacto fiscal, había mucho margen para negociar, pero la reivindicación de la independencia –y del derecho a decidir como su umbral– apenas deja espacio, ya no hay fases intermedias hasta el referéndum sobre el Estado propio.

Pocos días después, el 25 de septiembre, se realiza el debate de política general en el Parlamento, y el 27 de septiembre se aprueba la resolución 742/XI sobre la orientación política del Gobierno en la que, situando como primer epígrafe el derecho a decidir, el Parlamento constata la necesidad de que el pueblo de Cataluña pueda determinar libre y democráticamente su futuro colectivo e insta al Gobierno a hacer una consulta prioritariamente dentro de la siguiente legislatura, definiendo las actuaciones a seguir para convertir a Cataluña en un nuevo Estado de Europa a partir del ejercicio del “derecho de autodeterminación de los pueblos”. A favor, 62 CiU, 10 ERC y 10 IC y otros hasta 85 (sobre 135 diputados). Se oponen 18 del PP y 3 de Ciutadans. Los 28 del PSC se abstienen.

Por aquellos días llegan las noticias sobre el acuerdo entre los Gobiernos de Londres y de Edimburgo para celebrar un referéndum sobre la independencia de Escocia. Como se comenta más adelante en estas mismas fechas se convocan nuevas elecciones en Cataluña, que se celebrarán el 25 de noviembre, tres días antes de cumplirse dos años de las últimas. Pero ahora el objetivo de CiU es la obtención de un Estado propio para Cataluña, la construcción de “estructuras de Estado”, y si bien evita pronunciarse explícitamente por la independencia, supone de hecho la reivindicación de un nuevo Estado integrado directamente en la Unión Europea. La participación alcanza el 67,7% de los electores, con un aumento de 15 puntos, por la importancia de las decisiones en la nueva legislatura.

Los resultados, como veremos, no son los esperados por el Presidente Mas, lo que abre un proceso complejo e incierto.

2. La crisis económica y sus consecuencias

1. Cuarto año de la crisis, quizás el más duro desde el punto de vista social. Las instituciones realizan grandes esfuerzos para reducir el gasto público, lo que redundará en una creciente reducción de las prestaciones en educación, sanidad y servicios sociales. Este ha sido el primer año en que ha disminuido el gasto corriente de las administraciones públicas, pero los intereses de la deuda no dejan de crecer. La menor inversión pública junto con la desaceleración de la inversión privada provocada por la restricción del consumo han incrementado de forma alarmante las cifras del paro, llegando al final del año al 26%, casi seis millones de parados.

En 2012 la situación no solo ha sido dramática sino que ha estado rodeada de incertidumbre. Han existido dudas continuas sobre la petición de rescate para España, como antes se hizo para Grecia, Irlanda y Portugal. Hacia la mitad del año se produjo una subida imparable de la prima de riesgo, que llegó a estar por encima de los 600 puntos. En julio, tras conocerse la crisis de Bankia, el gobierno decidió pedir a la UE un rescate únicamente para los bancos con problemas, con el fin de poder iniciar su saneamiento. El debate sobre la creación o no de un banco malo se decidió afirmativamente casi a final de año.

Naturalmente la crisis repercute en las instituciones y no solo en el contenido de lo que hacen o dejan de hacer, también en la forma de gobernar. Durante el año han proliferado los Decretos leyes, que en teoría han de ser excepcionales. Han sido 29 (¡más de uno cada quince días!) afectando además cuestiones decisivas del estado social: mercado laboral, educación, sanidad... Más adelante examinaremos con más atención estas reformas legales, pero sólo con esto es fácil entender que su contenido afecte negativamente las competencias de las CCAA porque en su mayoría recaen sobre derechos sociales y prestacionales cuya satisfacción está encomendada a entes autonómicos.

En este panorama se entienden las dificultades de las CCAA, que padecen especialmente la crisis fiscal. Las CCAA están ahogadas por la falta de liquidez. Los ingresos por impuestos y tasas han descendido de nuevo este año. Algunas CCAA han aumentado el impuesto sobre actos jurídicos documentados, han establecido el céntimo verde, la tasa del euro por receta o han recuperado el impuesto sobre el patrimonio. En general han reducido el gasto no financiero en torno al 8%, pero los gastos por intereses han crecido un 48% respecto al año anterior. La inversión pública se desploma en todas las CCAA.

Todas las CCAA han disminuido gastos corrientes, reduciendo el sueldo de funcionarios, subvenciones y suministros, entre otros. También se congelan plazas de funcionarios, o incluso se deja de renovar a interinos. Pero el 75% del gasto de las CCAA va a educación, sanidad y servicios sociales y sobre este gasto se sitúan la mayoría de los recortes, lo que tiene graves repercusiones sociales.

La Generalitat catalana ha necesitado préstamos inmediatos para abonar las nóminas de los funcionarios. Las deudas de las CCAA pendientes de liquidar en octubre, según informe del Ministerio de Hacienda, ascendían a 13.730 millones, a pesar de que la morosidad ha disminuido respecto al año anterior.

El Gobierno del Estado puso en marcha diversas medidas para permitir a las CCAA y entes locales hacer frente a los pagos a proveedores y evitar que la deuda se fuera incrementando con unos intereses moratorios cada vez más elevados. Así, el RD Ley 4/2012 y el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 6 de marzo de 2012, juntamente con la creación del Fondo para pago a proveedores (RD Ley 7/2012 de 9 de marzo) y las órdenes PRE/773/2012 y PRE/774/2012 de 16 de abril, permitieron aflorar la deuda real existente frente a proveedores de entes locales y Comunidades Autónomas y hacer frente al pago de la deuda anterior a primero de enero de 2012, si los acreedores renunciaban al cobro de los intereses.

2. La crisis, y las exigencias derivadas del mandato constitucional de estabilidad presupuestaria (artículo 135 CE y LO 2/2012 modificada en parte por la LO 4/2012), han impuesto una nueva relación entre el Estado y las CCAA.

El Estado, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera (31 de julio) fijó los objetivos de déficit y el techo de endeudamiento de las distintas CCAA. El Acuerdo se adoptó con la inasistencia del Consejero de la Generalidad de Cataluña, con el abandono de la reunión de la Consejera andaluza y con el voto en contra de Asturias y Canarias.

Estos objetivos y techos de endeudamiento han pasado a ser determinantes de las políticas de gasto autonómicas y en menor medida de sus políticas de ingresos. Tras varios ejercicios de recortes en salarios, plantillas e inversiones se ha debido actuar recortando la políticas sociales que generan más gasto, sanidad y educación. Se han aumentado horarios a los profesores, se ha incrementado el número de alumnos por aula, se han cerrado quirófanos, y se han empezado a ensayar políticas de externalización de los servicios sanitarios. Las CCAA asumen resignadas la tarea ingrata de recortar prestaciones, sin poseer alternativa y dependiendo del cumplimiento de las exigencias que se les imponen para poder seguir accediendo al único crédito que tienen disponible, el del Estado.

3. Leyes del Estado con incidencia autonómica

1. En el primer año de legislatura, el Estado ha desarrollado una importante actividad legislativa. Se han aprobado 8 leyes orgánicas, 17 leyes ordinarias y 29 decretos leyes. Destaca, sin duda, el gran número de decretos leyes, la mayoría de ellos aprobados con el fin de imponer medidas tendentes a la reducción del gasto público. Nunca, desde la entrada en vigor de la Constitución, se habían llegado a aprobar tantos Reales Decretos leyes.

En cuanto a la incidencia en el Estado autonómico de estas normas de urgencia debe señalarse que muchos de ellos imponen restricciones de gasto en materias claramente autonómicas, como sanidad, educación, comercio interior, etc., con el fin de hacer realidad el cumplimiento de los dos nuevos grandes principios constitucionales, el equilibrio presupuestario y la sostenibilidad financiera.

2. La ley estatal más destacada de las aprobadas durante el ejercicio, tanto en general como por su incidencia en el Estado autonómico, ha sido la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, con la que se da cumplimiento al mandato constitucional del nuevo artículo 135, a la que más adelante volveremos a referirnos, y a la que prestan atención los trabajos anexos a esta valoración de los profesores Montilla y Padrós.

La Ley Orgánica 2/2012 también establece un mecanismo extraordinario de apoyo a la liquidez para aquellas CCAA y corporaciones locales que lo soliciten, mecanismo que poco después sería modificado a través de la LO 4/2012 de 28 de septiembre. Esta modificación tiene como objetivo instrumentar medidas

de apoyo a la financiación de las CCAA y a las entidades locales ante sus problemas de liquidez con la línea ICO-Comunidades Autónomas o el Plan de pago a proveedores, que ha afectado a la distribución de la deuda pública entre administraciones. Entre estas medidas está el Fondo estatal de Liquidez Autonómica aprobado a través del Real Decreto Ley 21/2012, de medidas de liquidez de las Administraciones Públicas y en el ámbito financiero, como desarrollo de la DA primera de la LO 2/2012 que se refiere a los mecanismos adicionales de financiación para CCAA y corporaciones locales. El Estado facilita la financiación de las CCAA que lo necesiten a cambio de que se sometan a un estricto plan de ajuste, supervisado y controlado por el Gobierno central.

Más allá de la incidencia sobre la capacidad presupuestaria de las Comunidades Autónomas, no cabe duda que la normativa sobre estabilidad presupuestaria incidirá sobre la actividad política y administrativa de todas las Comunidades Autónomas, limitando el ejercicio de su autonomía. En todo caso, la efectiva implantación del denominado Fondo de Liquidez Autonómico, el FLA, ha permitido poner a disposición de las Comunidades Autónomas 18.000 millones de euros, habiendo solicitado en el ejercicio 2012 nueve Comunidades Autónomas ayuda por importe de 12.600 millones.

3. Volviendo a los Reales Decretos leyes, como ya hemos señalado son muchos los que han afectado al espacio competencial autonómico, debiendo destacarse los que plantean cambios relevantes en educación y sanidad, en concreto el Real Decreto ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo y el Real Decreto ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de las prestaciones.

El Real Decreto ley 14/2012 plantea una serie de medidas para la reducción del gasto público en educación. Los elementos más destacados de su contenido son los siguientes. En la educación no universitaria, la elevación del número de alumnos por aula, el aumento de la jornada lectiva semanal para el personal docente o el retraso de hasta 10 días en la sustitución de profesores. En la educación universitaria se incide en la dedicación del profesorado, reduciéndola para quienes cuenten con mejor perfil investigador e incrementándola para los demás. Se incrementan las tasas universitarias, estableciendo unas horquillas en las que deben moverse las CCAA y se exige un número mínimo de alumnos para ofrecer una titulación de grado, que deben fijar las CCAA. Finalmente, en becas y ayudas al estudio, los Presupuestos Generales del Estado financian la cantidad que corresponde al límite inferior de la horquilla para el precio público de cada enseñanza y las CCAA financiarán íntegramente, con cargo a sus presupuestos la diferencia entre el precio público que fijen y el límite mínimo que corresponda a cada enseñanza.

En sanidad, el Real Decreto ley 16/2012 pretende afrontar una reforma estructural del Sistema Nacional de Salud. Destacamos tres contenidos con incidencia autonómica. La primera es la trascendente eliminación del carácter universal de la prestación sanitaria. El titular del derecho a la asistencia sanitaria

es sustituido por el asegurado o beneficiario. La consecuencia es la exclusión de determinados grupos de la asistencia sanitaria gratuita. El más destacado es el de los extranjeros en situación irregular (salvo menores de 18 años, urgencia y accidente o embarazo, parto y posparto). Esta previsión resulta contradictoria con lo regulado en prácticamente todas las CCAA que reconocían la atención sanitaria gratuita a todos los residentes sin excepción, y en algunos casos lo hacían desde los propios Estatutos. En segundo lugar, se establece una cartera de servicios comunes (básicos, suplementarios y de servicios accesorios) que podrá ser ampliada por las CCAA con servicios complementarios no incluidos en la financiación general pero, en ese supuesto, será preceptiva la garantía previa de la suficiencia financiera. Finalmente, es importante destacar también que se crea el Fondo de Garantía Asistencial destinado a la compensación entre CCAA por atender a las actuaciones que los servicios de salud de una CA dispensen a los asegurados de otra en sus desplazamientos temporales.

4. En otras leyes del Estado también encontramos medidas que afectan de forma relevante a las CCAA. Así, la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles, que regula una materia, la mediación, que hasta este momento no había sido regulada por el Estado pero sí por muchas CCAA, especialmente en relación a la mediación familiar. También resulta destacable desde la perspectiva autonómica la Ley 6/2012, de modificación de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la comunicación audiovisual en cuanto su objeto es facilitar a las CCAA que puedan decidir sobre la prestación del servicio público de comunicación audiovisual, pudiendo optar por la gestión directa o indirecta del mismo, a través de fórmulas que incluyan modalidades de colaboración público-privado, lo que supone hacer posible la privatización de los canales autonómicos. De este modo se amplía el espacio competencial autonómico en esta materia.

Otros ámbitos de actuación importantes son los siguientes: en materia de Cajas de Ahorros se han aprobado dos nuevas normas con fuerza de ley, el Real Decreto Ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero, y la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito.

En materia de medio ambiente es de singular significación la Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente, en cuanto deroga la Disposición Adicional decimocuarta de la Ley de Aguas que habilitaba para el ejercicio de facultades de policía de dominio público hidráulico en las cuencas intercomunitarias a aquellas CCAA que lo prevean en su correspondiente Estatuto de Autonomía. La reforma se sustenta en la necesaria garantía del principio de unidad de gestión de las cuencas hidrográficas intercomunitarias de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional en su sentencia 32/2011. De esta forma se recupera el sentido constitucional del sistema de distribución de competencias en materia de aguas y se pone fin al conflicto generado con el traspaso de la gestión del Guadalquivir a la Junta de Andalucía.

Otras leyes estatales afectan a las competencias autonómicas de ejecución o de desarrollo normativo. Es el caso de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral o la Ley 4/2012, de 6 de julio, de contratos de aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico, de adquisición de productos vacacionales de larga duración, de reventa y de intercambio y normas tributarias. En ese caso, se recoge expresamente el respeto a la conservación, modificación y desarrollo por las CCAA de los derechos civiles y forales allí donde existan. En comercio interior, la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios elimina la autorización o licencia municipal previa en establecimientos comerciales con una superficie de hasta 300 metros cuadrados, además de otras muchas medidas en una auténtica ley omnibus. También en administración de justicia, la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, ha introducido tasas judiciales para personas físicas en los órdenes jurisdiccionales civil, social y contencioso-administrativo por lo que afecta a la competencia autonómica sobre administración de la administración de justicia.

Por último, en materia de energía, la Ley 15/2010, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética se refiere al supuesto de que los hechos imposables regulados en esta Ley sean ya gravados por las CCAA. Por su parte el Real Decreto Ley 1/2012, de 27 de enero por el que se procede a la suspensión de los procedimientos de preasignación de retribución y a la supresión de los incentivos económicos para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de cogeneración, fuentes de energía renovables y residuos ha incidido de forma significativa sobre el modelo de financiación de las energías renovables, cuyos procedimientos de instalación en el territorio dependen de las Comunidades Autónomas.

Un último apunte de interés. En un caso se advierte como el Estado reconoce expresamente su falta de competencia y apela a la necesaria cooperación. En la Ley 14/2012, de 26 de diciembre, por las que se aprueban medidas urgentes para paliar los daños producidos por los incendios forestales y otras catástrofes naturales ocurridos en varias CCAA, se indica que sin perjuicio de las competencias autonómicas, la magnitud de los daños ocasionados y la necesidad de asegurar la realización de determinadas actuaciones de restauración de carácter prioritario aconsejan la participación de la Administración General del Estado en las tareas de restauración forestal y medioambiental, en virtud del principio de cooperación interadministrativa. Para la aplicación de esta Ley se celebrarán convenios de colaboración entre el Estado y las CCAA.

5. Finalmente hay que destacar que se han aprobado durante el año dos leyes de presupuestos, la de 2012 y la de 2013.

4. El Senado

La actividad del Senado durante el año 2012 ha estado marcada por la continuidad institucional y por el hecho de comenzar una nueva legislatura, la décima. Los procesos electorales en diversas Comunidades Autónomas, de los que damos cuenta más adelante, han incidido en la composición de la Cámara.

Destaca el inicio, una vez más, de un proceso tendente a la reforma de la institución, concretado en la creación de una Ponencia de estudio en el seno de la Comisión de Reglamento con el fin de analizar el posible refuerzo de las funciones del propio Senado.

También hay que destacar la celebración de la V Conferencia de Presidentes, a la que nos referimos en otro apartado de esta Valoración General.

Un efecto indirecto del uso creciente y abusivo de la figura del Real Decreto ley, al que ya hemos hecho referencia, es la reducción de la intervención del Senado en la actividad normativa del Estado, mucha de ella con directa incidencia en las competencias autonómicas. Por lo que se refiere a leyes, en el Senado se han tramitado 8 leyes orgánicas y 17 leyes ordinarias.

Por lo que se refiere a iniciativas propias del Senado (mociones, interpelaciones, preguntas), se ha mantenido la tónica general consistente en que la mayoría de ellas carecen de un contenido específicamente autonómico, a pesar de la naturaleza del Senado como presunta Cámara territorial. De estas iniciativas damos cuenta en el trabajo anexo sobre el Senado.

Por último, es preciso dar cuenta de que la Comisión General de las Comunidades Autónomas tan sólo ha celebrado una reunión, el 24 de enero, y fue la reunión constitutiva. El dato se comenta por sí sólo.

5. La Conferencia de Presidentes

Como es sabido, en el 2004 Rodríguez Zapatero convocó la I Conferencia de Presidentes de las CCAA, siguiendo el ejemplo alemán, austríaco y suizo que, con diferentes matices, tienen en esta instancia un instrumento muy valioso de comunicación e intercambio de opiniones entre los máximos responsables institucionales. Aunque no llegó a mantener una periodicidad anual, la Conferencia se fue reuniendo con cierta regularidad e incluso en el anterior encuentro llegó a aprobar un reglamento de funcionamiento interno. La convocatoria de la Conferencia fue un mérito de Zapatero, porque pese a la experiencia internacional, los anteriores Presidentes no se habían atrevido a poner en marcha este mecanismo de colaboración, probablemente por miedo al fracaso o a las consecuencias imprevisibles de crear una nueva instancia que pudiera disminuir su liderazgo. La iniciativa se reveló como un éxito en sus primeros encuentros, porque reveló que respondía a una necesidad de intercambio de opiniones entre los mandatarios, pero las reuniones estaban improvisadas y las intervenciones de los presidentes resultaban previsibles, monótonas y burocráticas; tan poco útiles para ellos mismos, que la recepción del Rey o las declaraciones a la prensa

desde el foro del Senado acababan siendo la imagen predominantes. El acierto inicial se fue diluyendo.

En esta tesitura llegaba la convocatoria de la V Conferencia tras el primer año de gobierno de Rajoy, la cual tuvo lugar en el Senado el 2 de octubre de 2012. En realidad primaba el ambiente de problemas económicos graves y discrepancias entre las CCAA sobre la mejor vía para afrontarlos. Se inició en todo caso con unanimidad en el objeto de discusión, que debía ser el cumplimiento de los objetivos del déficit. Para la reunión fue positivo que el Presidente catalán no hablara del pacto fiscal o de la independencia o que los socialistas no mencionaran las propuestas de reforma constitucional, aunque a largo plazo es más discutible que no se encuentre la ocasión de discutir estos problemas de fondo. En todo caso, todos apartaron estas y otras diferencias menores para alcanzar un consenso de mínimos que lanza un mensaje positivo hacia la Unión Europea y los mercados.

Los Presidentes socialistas criticaron los recortes sociales y defendieron la exigencia de mayor flexibilidad a Bruselas, los Presidentes del Partido Popular defendieron la política del gobierno y algunos lanzaron críticas veladas a los peligros de la división territorial. El Presidente Rajoy sacó adelante sus propuestas pero aceptó incluir en las conclusiones la revisión del sistema de financiación para el 2014.

“La Conferencia de Presidentes expresa su compromiso con la consolidación fiscal, imprescindible para recuperar la confianza en nuestra economía, así como apostar por políticas que permitan aumentar la competitividad de la economía y asegurar la financiación de las políticas sociales y de los servicios públicos” es el párrafo genérico que refleja el núcleo del acuerdo.

Detrás de la declaración quedaban las quejas al reparto actual del déficit, especialmente las expresadas por los Presidentes de Cataluña y de Andalucía, las dos CCAA más grandes y diferentes de la orientación política del gobierno estatal. Pero al final todos los Presidentes aceptaron el acuerdo. Algunas conclusiones concretas fueron el encargo a una comisión técnica del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) de analizar el sistema de financiación y la caída de los ingresos producida por la crisis para introducir correcciones. También se añade que el CPFF adoptará un procedimiento para corregir el reparto de los objetivos del déficit. También se refiere genéricamente a otros problemas tan serios como la creación de empleo, el banco central europeo y las reformas de la Unión europea.

Comparada con las anteriores esta reunión fue más densa, aunque la documentación no se entregó hasta última hora, como siempre, y a lo largo de las seis horas de duración el debate se situó claramente por encima de la entrevista con el Rey o las declaraciones a la prensa. La Conferencia de Presidentes tenía un desafío especial en su convocatoria por un Presidente distinto al que había reunido todas las anteriores y la V Conferencia ha dado un paso más a favor de su consolidación.

En contraposición, hay que anotar la falta de actividad de la reunión horizontal de gobiernos autonómicos, que había arrancado en 2008 con represen-

tantes de segundo nivel de las CCAA que habían reformado sus Estatutos en 2006-07, había realizado varias reuniones –aumentando sistemáticamente las CCAA asistentes– para fortalecer la colaboración entre Gobiernos autonómicos y había culminado su trayectoria en la reunión de 25 de octubre de 2010 en Santiago de Compostela, con presencia de casi todas las CCAA, cambiando su denominación de “Encuentro” por la más formal de “Conferencia Horizontal de Gobiernos Autonómicos”. Por lo visto, el cambio no ha sido capaz de compensar la falta de decisión de los gobiernos proponentes para lanzar una auténtica conferencia horizontal, que efectivamente existe con mucho provecho en todos los sistemas federales de Europa.

6. Las Conferencias Sectoriales y las Comisiones bilaterales de Cooperación

La actividad de las Conferencias sectoriales en 2012 se ha desarrollado en términos globales en la línea de continuidad de los años precedentes, marcados por la profunda crisis económica y la consolidación de estos órganos de colaboración multilateral como el instrumento principal de las relaciones intergubernamentales.

En este sentido, debe enmarcarse en primer lugar la actuación del Consejo de política fiscal y financiera, que ha realizado 5 reuniones, adoptando decisiones muy relevantes relativas al establecimiento del objetivo de déficit, la fijación de las líneas generales de un mecanismo extraordinario de financiación para el pago a los proveedores de las CCAA, la aprobación de los planes de reequilibrio económico-financiero de las CCAA, la adopción de la propuesta de objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada Comunidad Autónoma, y finalmente, el establecimiento de un límite de la deuda autonómica.

También cabe señalar el notable número de reuniones de la Conferencia sectorial de educación, convocada en 7 ocasiones (lo habitual son 2), dedicadas en gran parte al debate del Anteproyecto de Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE). También se han discutido los proyectos de Real Decreto en los que se establecen las enseñanzas mínimas de la educación primaria y secundaria obligatoria y los umbrales de renta y patrimonio familiar así como las cuantías de las becas al estudio del Ministerio.

Un año más la actividad de las Conferencias sectoriales de agricultura y desarrollo rural (7 reuniones), la de pesca (3), además de la de medio ambiente (3), y muy especialmente de sus consejos consultivos para asuntos comunitarios (10, 8 y 4 respectivamente), ha sido intensa en los ámbitos de su competencia. Entre los acuerdos adoptados, pueden reseñarse el rasgo común a todas ellas de la distribución territorial de fondos así como la presentación y debate de programas de acción conjunta (vino, desarrollo rural, productos fitosanitarios, cultivos marinos, etc.).

También claramente por encima de las dos reuniones, que es la media de las Conferencias que funcionan correctamente, está de nuevo el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, con 5 reuniones plenarios. Ha alcanzado acuerdos importantes sobre el establecimiento del procedimiento común de

reembolso de las cuantías aportadas por los pacientes en la prestación farmacéutica, el relativo a medidas de sostenibilidad del Servicio Nacional de la Salud (SNS) que desembocaron en el Real decreto ley 16/2012, de 20 de abril, sobre medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones así como la aprobación de la Orden de creación de la Red Nacional de Agencias de Evaluación de Tecnología Sanitaria y Prestaciones del SNS. Por otro lado, con carácter consultivo, el Consejo debatió el modelo retributivo del SNS; el Anteproyecto de Ley que modifica la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios; la información de la evolución del consumo de medicamentos genéricos; y por último, discutió el proyecto de Real Decreto regulador de la condición de asegurado y de beneficiario de asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a través del SNS.

Con una actividad algo menor, se encuentran la Conferencia general de política universitaria (3 reuniones) y la Conferencia sectorial de empleo y asuntos laborales (3). Esta última, se ha centrado en la aprobación del Plan Anual de políticas de empleo 2012, en la distribución de fondos entre las CCAA, en el debate sobre la reforma del mercado laboral y en el proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases para la formación profesional dual. Por su parte, en la Conferencia de política universitaria que ha llevado a cabo una función eminentemente consultiva mediante la emisión de informes sobre el mencionado anteproyecto de la LOMCE y el proyecto de Real Decreto de regulación de las condiciones para el acceso a las enseñanzas universitarias oficiales de grado.

Se mantiene la regularidad de las 2 reuniones anuales en la Conferencia sectorial de Cultura, la cual ha servido casi en su totalidad como cauce de información sobre la acción internacional del Ministerio en materia de cultura y proyección exterior de la marca España, así como sobre la creación del Consejo de cooperación archivística y el debate del Plan general del circo.

Con 2 reuniones cada una se encuentra el Consejo territorial del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, cuyo objeto ha radicado en el acuerdo de capacidad económica y participación del beneficiario en el coste de las prestaciones así como en el nivel de aportación estatal al sistema; la Conferencia sectorial de comercio interior, centrada en la presentación de informes a sendos anteproyectos de ley –unidad de mercado y Cámaras Oficiales de Comercio Industria y Servicios–; y la de asuntos sociales, focalizada en Proyecto del II Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2012-2015.

El resto de las Conferencias sectoriales ha tenido un trabajo de menor intensidad y con una regularidad inferior que otros años, e incluso algunas de ellas no se han llegado a convocar a diferencia del año 2011, dejando de lado en esta breve valoración a todas aquellas que no se reúnen nunca.

Con una sola reunión celebrada en 2012 debe enumerarse la Conferencia sectorial de la Inmigración, de Administración de Justicia, de consumo, de igualdad y vivienda.

Finalmente, como se ha venido apreciando en los últimos años, la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE) se encuentra en una cierta crisis de identidad que puede explicar que no se haya reunido ni en una sola ocasión en 2012.

En cuanto a las *Comisiones bilaterales*, en el transcurso del año 2012 solo funcionó, en reunión plenaria, la Comisión bilateral Aragón-Estado, con 2 reuniones, que tuvieron como principal motivo una serie de acuerdos en materia hidráulica, policial y de inversiones o trasposos de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma. No obstante, en todas las Comisiones bilaterales se ha proseguido la tarea pacificadora de negociar los controversias competenciales derivadas de normas con rango de ley (art. 33.2 LOTC).

7. Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre las Comunidades Autónomas

En el 2012 se ha confirmado la tendencia a la baja por lo que respecta al número de Convenios entre el poder central y las Comunidades Autónomas (467 convenios verticales cuando en años anteriores se alcanzaba el millar). La razón del descenso se encuentra en la crisis económica, ya que debemos recordar que la mayoría de Convenios se vinculaban al reparto de recursos desde el Estado. Ya en el año 2011 se limitó la suscripción de nuevos convenios y la renovación de programas articulados a convenios, tendencia que se confirma en este año 2012.

Por lo que se refiere al contenido de los convenios, las mismas razones antes expuestas, una vez más la crisis, han comportado una significativa reducción de convenios en materia de servicios sociales, educación, sanidad, atención a la dependencia. Por el contrario, aumentan los convenios que sin comportar compromiso de gasto tratan de favorecer el intercambio de información, por ejemplo en sectores como la justicia o el empleo.

También se constata una reducción en el número, ya tradicionalmente bajo, de convenios entre Comunidades Autónomas. En el año 2012 se han tramitado en el Senado a los efectos del artículo 145,2 CE únicamente cinco convenios horizontales, dos de ellos bilaterales. El Senado tuvo también conocimiento de otros convenios horizontales, de los que también damos cuenta en el trabajo relativo al Senado de esta misma valoración general.

No obstante lo anterior de nuevo hay que insistir en el hecho de que seguramente hay mucha más cooperación formal entre las Comunidades Autónomas, si bien formalizada a través de instrumentos alternativos, como Protocolos de cooperación.

8. Sentencias del Tribunal Constitucional

8.1. *Tribunal Constitucional: Conflictividad y Sentencias*

Este año, que coincide prácticamente con el primero del Gobierno de Mariano Rajoy vuelve a incrementarse la conflictividad: 43 asuntos planteados al TC, el Estado 16 contra CCAA y éstas presentaron 27 contra el Estado. La mayoría son recursos de inconstitucionalidad (34) frente a 9 conflictos de competencia. La mayoría de las impugnaciones de las CCAA tienen como objeto las políticas de ahorro del Estado en educación, sanidad servicios sociales, prestaciones laborales. Parte de las presentadas por el Estado tienen como argumento el incumplimiento de las medidas de ahorro dictadas por leyes estatales.

Por otra parte el número de Sentencias dictadas en 2012 ha sido muy elevado, probablemente debido a la voluntad de reducir el volumen pendiente y el retraso acumulado, pero aún así no será suficiente, lo que nos lleva a pensar que seguramente se requieren remedios diferentes. La mayoría de las sentencias se refieren a conflictos y recursos planteados hace más a o menos unos 10 años. Hay alguno de hace 5 años pero también alguno de hace 13 años. Realizamos a continuación un repaso de los principales procedimientos que afectan al sistema autonómico y después a algunas cuestiones de fondo.

8.2. *Conflictos de Competencias*

Dos sentencias sobre carreteras la 112 y la 124/2012 enfrentan al Gobierno del Estado con el Gobierno de CA de Madrid que inicia actuaciones en una serie de carreteras que el Estado considera propias. La Sentencia extiende el alcance del conflicto no solo a las actuaciones vulneradoras de la competencia sino también a las que suponen un “menoscabo” de la misma, según una doctrina ya asentada, y reconoce que las carreteras forman parte de la red estatal, después de examinar la distribución en este ámbito, basada en el “interés público” de la carretera. La segunda sentencia repite prácticamente la anterior.

Seguramente muchos de estos conflictos, como el citado, son más propios de la jurisdicción contencioso-administrativa que de la jurisdicción constitucional, y probablemente son muchos los que van a los tribunales ordinarios. En cambio están aumentando progresivamente los conflictos de competencias que siguen el procedimiento del recurso de inconstitucionalidad, los llamados RI competenciales. Este predominio se observa en las sentencias dictadas en este año, que recordemos provienen de una década antes, y aún es superior en la conflictividad generada en 2012. Juego, apuestas y loterías, 6, mitad CC y mitad RI.

El conflicto puede ser entre CCAA, pero es poco frecuente. Este año sólo se ha resuelto uno, en la STC 6/2012, planteado por el Gobierno de Cataluña contra unas Órdenes de la Consejería de Educación y de Cultura de Aragón de 1997, que establecían el derecho de retracto y la recuperación de bienes culturales provenientes, en su origen, del monasterio de Sigüenza pero que sus propietarios habían trasladado a Cataluña. Sentencia de contenido ciertamente discutible, comenzando por el hecho de que la misma resuelve como si de un

conflicto de competencia se tratara lo que de hecho es un conflicto de orden civil sobre la propiedad de unos bienes. Por otro lado el criterio para resolver este pretendido conflicto competencial, el respeto de los hechos consumados, no parece tampoco muy acertado.

8.3. Recursos de Inconstitucionalidad

Si bien en los recursos de inconstitucionalidad parecería que el principal legitimado es la **minoría parlamentarias** (50 diputados o senadores) para recurrir contra las leyes que vulneren derechos o principios constitucionales (así ciertamente STC 198/2012 contra el matrimonio homosexual y unas pocas más), lo cierto es que un gran *número corresponde a RI planteadas por los Gobiernos como forma de conflicto de competencias*, porque son recursos del Presidente del Gobierno estatal contra una ley de una CA que se extralimita de las competencias o RI planteado por el gobierno de una CA contra una ley estatal porque vulnera las competencias autonómicas.

Hay tantas que su contenido permite tratar innumerables competencias. Así, ya hemos citado varias sobre el juego, que regulan diferentes tipos de apuestas y loterías, probablemente por su interés por los ingresos que generan. Por la misma razón hay varios conflictos sobre medidas fiscales. La más importante ha sido la STC 210/2012 que resuelve el recurso contra la ley extremeña, del 2002, sobre un impuesto a depósitos bancarios. El retraso en resolver tiene sus efectos. Como durante estos años no se ha podido aplicar, los recursos acumulados y cobrados este año por el gobierno extremeño ha permitido que la CA enjuague casi todo su déficit.

Grandes leyes que afectan competencias pero poseen otras repercusiones, económicas o ideológicas, lógicamente también generan impugnaciones de distintas CCAA. Así sucede con las SSTC recaídas en los recursos de inconstitucionalidad planteados contra la Ley estatal 10/2001 que aprueba el Plan Hidrológico Nacional en la redacción introducida por la ley 11/2005. Se trata de la respuesta a las impugnaciones realizadas por La Rioja (195/2012), Murcia (239/2012), y CyLeón (240/2012). También la ley orgánica 10/2002 de Calidad de la Educación suscitó una pluralidad de recursos que han sido resueltos por las STC de 2012 números 184 (Aragón), 212 (Cataluña), 213 (Extremadura) y 214 (Castilla-La Mancha).

Una observación adicional se refiere a la politización partidista de los recursos. Todos los recursos contra las leyes del Gobierno Zapatero fueron planteados por gobiernos autonómicos del PP y todos los recursos planteados contra las leyes impulsadas por Aznar se presentan por gobiernos autonómicos socialistas, más el catalán, de CiU.

Respecto a los recursos planteados por el Gobierno estatal contra leyes autonómicas destaca la materia de urbanismo y ordenación del territorio, como sucede en la STC 7/2012, contra una ley de Canarias, 82/2012, contra la ley de Navarra que declara el parque de las Bardenas, 137/2012 contra una ley gallega

de ordenación urbanística y 148/2012 contra una ley de urbanismo de Extremadura.

También merece destacarse la Sentencia 132/2012 de 19 de junio en relación a la ley balear 8/2000 de 27 de octubre de Consejos Insulares en la que se abordan cuestiones de indudable interés general como el derecho de participación en los asuntos públicos y el alcance de la normativa básica de régimen local.

Las Sentencias de 2012 manifiestan otra tendencia, la infrecuencia de la interposición de un recurso de inconstitucionalidad por un Parlamento. Destacan dos planteadas por el Parlamento de Cataluña, la 163/2012 y la 236/2012, en el primer caso sobre una reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial, seguramente porque la ampliación de competencias en materia de justicia es una reivindicación muy mayoritaria en la Comunidad Autónoma y la segunda porque afecta al derecho civil, que integra uno de los hechos diferenciales de Cataluña. De esta manera, el recurso planteado por el Parlamento quiere mostrar mayor voluntad política que si lo fuera por el gobierno.

La **cuestión de inconstitucionalidad** para plantear problemas competenciales es otra de las tendencias crecientes, probablemente también por el gran volumen que está adquiriendo la legislación autonómica y la permisividad del TC que no ha separado con claridad cuestión de inconstitucionalidad y conflicto competencial. Las Sentencias son numerosas.

La STC 2/2012 resuelve la cuestión planteada sobre un precepto de la ley canaria 6/1997 de coordinación de policías locales que establecía una dispensa de titulación para la promoción interna, que resulta contraria a la ley básica del Estado sobre el régimen estatutario de la función pública. Exactamente el mismo problema se plantea en las Sentencias 3 y 4/2012, sobre la ley andaluza equivalente, por lo que parece que los jueces se copian al plantear cuestiones de inconstitucionalidad, a lo que responde el TC aplicando una misma doctrina, en sentencias bien seguidas, que arranca de la STC 175/2011, a su vez dictada por una cuestión de inconstitucionalidad de una ley semejante de Cantabria.

La STC 21/2012 responde a una CI sobre la ley catalana del Código de Familia al entender que regula cuestiones de Derecho Procesal, que corresponde al Estado. La 28/2012 contesta a la CI sobre ley canaria de turismo en el precepto que regula el retracto por ser institución de Derecho civil, no teniendo Canarias competencia sobre derecho civil especial. La Sentencia número 196 responde a la CI sobre la ley de Castilla-La Mancha 11/2000 que crea un impuesto sobre actividades que inciden en el medio ambiente.

Curiosamente un grupo significativo de CI han recaído sobre leyes autonómicas de régimen local. La STC 81/2012 plantea la posible inconstitucionalidad de una norma de la ley catalana 8/1987, que prohíbe la moción de censura en períodos electorales, por ser contraria a la reserva de ley orgánica que establece la Constitución. La STC 86/2012 plantea una vez más problemas sobre horarios comerciales, típicos de los conflictos de competencias. La Sentencia número 100 plantea la contradicción entre el contenido de un Real Decreto ley y el régimen económico-fiscal de Canarias. La STC 147/2012 resuelve la CI que ve problemas en la ley canaria de turismo respecto a la autonomía de los Cabildos insulares.

La Sentencia número 159 también se refiere a la ley canaria de régimen local, para plantearse si es contraria a la ley básica estatal. Por último, en este paquete local, la STC 246/2012 plantea la posible inconstitucionalidad de la ley de la CA de Madrid 2/2003 de administración local por una posible discriminación de los concejales no adscritos.

El volumen y la importancia de estas CI sugieren dos puntos relacionados; el primero es el papel de la CI como sucedáneo del conflicto de competencias. Sobre su idoneidad se necesitaría alguna reflexión, por ejemplo, en la inaplicación del derecho sobrevenido, que subraya la STC 86/2012. El segundo relaciona esta actividad de los jueces con el principio de autonomía local de forma que la CI está resultando mucho más funcional que el procedimiento específico en defensa de la autonomía local. Pero queda la pregunta más general sobre la validez de la CI para plantear problemas competenciales.

Las Subvenciones, son probablemente el concepto que permite agrupar más Sentencias, lo que merece una seria reflexión, porque la Sentencia fundamental es la 13/1992. A pesar del acuerdo favorable de la doctrina a su contenido y de la reiterada jurisprudencia confirmatoria, este año, como en los anteriores, continúan planteándose problemas. Tanto que puede ser útil una especie de gráfica

SSTC	CA	Materia	Cita expresa 13/92
38,	Gal	agricultura	sí
89,	Cat	artes escénicas	sí
99,	C-LM	productos agrarios	sí
150,	Cat	RD-l Fondo empleo local	sí
176	Gal	servicios sociales	sí
177,	Cat	servicios sociales	sí
226,	Ca	servicios sociales	sí
227,	Cat	servicios sociales	sí
243	Cat	servicios sociales	sí

Se entiende que en materia de subvenciones aún puedan aparecer problemas nuevos, como podría considerarse la creación por el RD 1472/2007 de una renta básica de emancipación de los jóvenes (de hecho, ayudas para el alquiler de vivienda), cuestión que ha sido resuelta este años por la STC 36/2012, tras el conflicto planteado por el Gobierno de La Rioja, seguido después por los de la Comunidad Valenciana y Madrid. Pero no se entienden tantas sentencias sobre órdenes ministeriales, en varias ocasiones resueltas por una Sala, lo que prueba la consolidación de la doctrina. Si la STC 13/1992 es clara, es citada continuamente, e incluso ha dado lugar a otras que concretan la doctrina en servicios sociales o en cultura, ¿qué esta fallando para que la doctrina del TC tenga tan poca eficacia sobre la actuación del Estado veinte años después de su sentencia decisiva? No podemos por menos que denunciar la probable resistencia de la

AGE a seguir los criterios del Tribunal Constitucional a la hora de formular su política de fomento económico.

El *retraso de las Sentencias constitucionales* es actualmente el peor de sus defectos, y este año se ha vuelto a confirmar. Con una media de 10 años, es probable que transcurran dos o tres legislaturas desde que se interpone el recurso o el conflicto hasta que se resuelve, y como los políticos lo saben menosprecian el control del TC porque probablemente llegará cuando ellos ya no ocupen el puesto.

El efecto de la STC 210/2012 aceptando el impuesto sobre los depósitos bancarios, aprobada hace 10 años es espectacular. No ha beneficiado, sino todo lo contrario al gobierno socialista que la creó y en cambio ha sido el maná del cielo para el actual gobierno del PP. Todo ello debido a la década que ha tardado el Tribunal Constitucional en resolver.

Pero basta ojear la importancia de algunos temas abordados por el TC para calibrar los efectos que puede tener semejante retraso. El de este año, que ha sido el que más Sentencias se han aprobado, pone de relieve otro aspecto: sin alguna reforma drástica el retraso no se puede reducir, porque aún con tantas sentencias como este año, apenas se recupera el volumen de las pendientes.

9 Actividad y elecciones en las Comunidades Autónomas (Andalucía, País Vasco, Galicia, Asturias y Cataluña)

El funcionamiento de las Comunidades Autónomas puede calificarse de “relativamente” normal, caracterizado eso si en todos los casos por políticas públicas muy restrictivas, especialmente en derechos sociales, ya que son los grandes ámbitos de competencia de las CCAA, sanidad, educación y servicios sociales los que más se han visto afectados por las políticas de reducción de gastos. Siendo conscientes de este marco general, nos centramos sin embargo en los cambios estructurales e institucionales más significativos acaecidos durante el año 2012.

El recurso al Decreto-ley autonómico

El uso del decreto-ley por las CCAA que lo han incorporado a su ordenamiento tras las reformas estatutarias ha estado muy presente a lo largo de todo el año, al igual de lo que ha ocurrido en el ámbito de la administración del Estado. En Cataluña se ha utilizado principalmente para adoptar medidas coyunturales derivadas de la crisis económica (la tasa del euro por receta es la más importante). En las Islas Baleares también se ha utilizado, por ejemplo para la reorganización del Servicio de Salud y la ordenación urbanística sostenible. Lo mismo ha sucedido en la comunidad Valenciana, que ha utilizado el Decreto-ley para adoptar medidas reductoras del déficit de la Comunidad y de apoyo a las iniciativas empresariales. Pese a la evidencia de su utilización, el Decreto-ley de las CCAA presenta unos rasgos constitucional-estatutarios formalmente semejantes al estatal pero materialmente muy diferentes, porque

el proceso legislativo de las Cortes bicamerales y de los Parlamentos, unicamerales, son muy diferentes y la urgencia que cubre en el procedimiento legislativo estatal no suele darse en el procedimiento autonómico. Pero naturalmente esto no será objeto de análisis si los decretos-leyes autonómicos no se recurren ante el Tribunal Constitucional, y en muchos casos no se hace.

El caso de Cataluña es particular, porque el Decreto-ley puede ser sometido al Consell de Garanties Estatutàries que lo examina a la luz de las condiciones exigidas por la Constitución y el Estatuto antes de que se someta a su convalidación parlamentaria. Como ya está en vigor, es el único caso en que el CGE se pronuncia sobre la constitucionalidad de una norma vigente. Pero como el carácter del dictamen del CGE es no vinculante, su opinión no incide sobre la validez de la norma, aunque tiene una notable repercusión mediática y parlamentaria, porque dicho Dictamen se hace público unos pocos días, u horas, antes de la convalidación por el Parlamento.

Cambio en la Presidencia de Madrid

A mediados de septiembre la Presidenta de Madrid anunció su dimisión irrevocable y su abandono del acta de diputada, alegando razones personales. La sustituye el Vicepresidente Ignacio González. La investidura se realiza en poco más de una semana, los días 25 y 26 de septiembre. El Presidente de la Cámara regional realiza los contactos con los cuatro grupos parlamentarios y efectivamente propone como candidato a Presidente al que estaba en funciones, el candidato del PP, grupo mayoritario. Ignacio González expone un programa continuista y obtiene la mayoría con 72 votos a favor (PP) y 53 en contra (PSOE, IU y UPyD).

Es el cuarto Presidente de la CA después de Leguina, (1983), Ruiz Gallardón (1995), la frustrada investidura de Simancas por dos tránsfugas y la posterior elección de Esperanza Aguirre (2003) y la reválida de ésta en las elecciones de 2007 y 2011.

Elecciones en Andalucía

Se celebraron el 25 de marzo, para un total escaños 109, dentro de un ambiente general preelectoral en el que según casi todas las encuestas el PP sería el partido ganador. Esta predicción se basaba no sólo en el efecto de las recientes elecciones generales sino también en el hecho de que tanto en ellas como en las locales del 2011 el PP había superado en Andalucía al PSOE, y además este lleva en el poder desde el principio de la autonomía, y se encontraba con el estallido de algunos escándalos de corrupción.

Con todos estos factores, el PP ganó en escaños y en votos, pero no obtuvo diferencia suficiente (quedó a 5 escaños de la mayoría absoluta) para impedir que la coalición PSOE-IULV pudiera formar gobierno. La explicación seguramente se encuentra en que la población andaluza ya había visto las primeras decisiones del gobierno Rajoy frente a la crisis y ha preferido mantenerse en lo

ya conocido. La participación se redujo un 14% respecto a las anteriores elecciones, manteniéndose todavía en el 62,2%.

Andalucía - 2012		
Electores	6.392.620	
Votantes	3.885.137	60,8
	% s/votantes	Diputados
PP	40,4	50
PSOE	39,3	47
IU	11,3	12

Fuente: datos extraídos del BOJA, 74, 17-4-2012, para los datos completos véase texto del Prof. Francesc Pallarés en Sección III de este Informe.

La investidura llevó a José Antonio Griñán a la Presidencia de un gobierno de coalición, en que IULV consigue una Vicepresidencia y 3 Consejerías.

Otros datos de la situación es la mayor paridad de géneros entre los parlamentarios (57 hombres, 52 mujeres) por la implantación del sistema listas de cremallera en la ley electoral andaluza, y también llama la atención que no entraron en el Parlamento representantes del Partido Andalucista, en larga crisis, ni de UPyD, pese a las previsiones que lo daban por seguro.

Elecciones en País Vasco

Las elecciones vascas debían realizarse en 2013 pero a la vista de la situación política y económica el Lehendakari decidió adelantarlas al 21 de octubre de 2012. El resultado fue que el anterior gobierno socialista presidido por Patxi López, con el apoyo parlamentario del PP, es sustituido por un gobierno del PNV, dirigido por Iñigo Urkullu.

La elección tuvo lugar justo un año después del cese definitivo de la actividad armada de ETA y en el inicio de una nueva situación política de conquista de la paz y la convivencia, aunque falten aún pasos importantes, si se tiene en cuenta el activismo de los dos extremos de la situación, los presos de ETA y sus familiares que reclaman el acercamiento a las cárceles del País Vasco y las asociaciones de las víctimas de ETA, que reclaman signos de arrepentimiento. Algunos pasos se están dando; la izquierda abertzale no solo ha mostrado su pesar por las consecuencias de la lucha armada sino también por la lucha política correspondiente; el Ministerio del interior ofrece un plan de traslado individual de presos que ya no requiere la petición de perdón, aunque la reivindicación colectiva de los presos continúe siendo la amnistía.

En este clima novedoso y esperanzado los electores vascos (1.775.336) fueron llamados a las urnas, acudiendo un 65,9% (+0,9%), con los siguientes resultados.

PAÍS VASCO - 2012

Electores	1.775.751	
Votantes	1.135.568	
	% s/votantes	Diputados
EAJ-PNV	33,9	27
EH Bildu	24,5	21
PSE-EE	18,7	16
PP	11,5	10
UPyD	1,9	1

Fuente: datos extraídos del BOPV, 223, 19-11-2012, para los datos completos véase texto del Prof. Francesc Pallarés en Sección III de este Informe.

Estos resultados revelan algunos rasgos decididos: la victoria clara del PNV, especialmente en Vizcaya, lo que tiene mayor valor ya que la población es muy superior a las otras dos circunscripciones aunque tengan el mismo número de escaños; la posición del EH Bildu en segundo lugar, el mejor obtenido por la coalición equivalente a la actual (que une abertzales, Eusko Alkartasuna y Aralar); el retroceso de los socialistas (con pérdida de 9 escaños, mayor que la sufrida por el partido popular) tanto por la gestión de Zapatero ante la crisis como por las dificultades intrínsecas de Patxi López; y la pérdida relativa del PP, seguramente ante las primeras medidas del gobierno Rajoy.

En la investidura fue elegido el líder del PNV Iñigo Urkullu, que ha formado un gobierno con solo 8 Consejerías (el más reducido de la historia vasca), creando una macroeconómica y situando como hombre fuerte a Josu Erkoreka, Portavoz y consejero de Administración Pública y Justicia, que deja atrás 12 años de diputado en las Cortes. Pero la clave principal de esta legislatura debe encontrarse en la consolidación del final definitivo de la violencia, tras el excelente resultado de EH-Bildu.

Elecciones en Galicia

El Presidente Alberto Núñez Feijóo convocó las elecciones para el 21 de octubre, adelantándolas seis meses, aproximadamente. La campaña estuvo plagada de dificultades para el PP por las críticas políticas y sobre todo sociales a la situación económica y las medidas del gobierno de Rajoy, pero el PP volvió a ganar las elecciones por mayoría absoluta, aunque perdió 145.000 votos. Además la abstención fue importante (más del 35%) y la suma de votos blancos y nulos superó el 5%.

GALICIA - 2012

Electores	2.697.717	
Votantes	1.481.379	54,9
	% s/votantes	Diputados
PP	44,6	41
PSG-PSOE	20,1	18
AGE(EU-ANOVA)	13,6	9
BNG	9,9	7

Fuente: datos extraídos del DOG, 212, 7-11-2012, para los datos completos véase texto del Prof. Francesc Pallarés en Sección III de este Informe.

La victoria, próxima en escaños al record de Manuel Fraga, se explica seguramente por el mayor control orgánico que el actual presidente tiene sobre el partido, que incluso le ha permitido reducir el espacio reservado que Baltar mantenía en la provincia de Orense. El PP contó además con la oposición de partidos que internamente estaban muy divididos, de manera que no aparecía otra alternativa.

El sector más nacionalista se dividió entre el BNG, que perdió 5 diputados, y la coalición IU-Anova que tuvo su personaje más popular en Beiras, el antiguo líder del BNG ahora escindido y al frente de un nuevo partido. El partido socialista arrastraba el precio de la anterior gestión de la crisis, con algunos líderes que simbolizaban bien la era Zapatero como Blanco y Caamaño, pero además se presentó con muchas disputas internas, incluso sobre la forma de designar a su candidato. Consecuencia, perdió 7 escaños.

La investidura de Núñez Feijóo no tuvo dudas gracias a la mayoría absoluta del PP, aunque toda la oposición votó en contra, y lo más llamativo fueron los términos poco democráticos utilizados por Beiras, que llegó a calificar al Parlamento como una cámara de gas.

Elecciones en Asturias

En las elecciones de mayo de 2011, coincidentes con la mayoría de las CCAA, el PP presentó como candidata a la dirigente regional y resistió las presiones para designar a Alvarez Cascos (todopoderoso ministro de Aznar), que escindió el Partido para crear otro en torno a su persona, llamado Foro Asturias, al que insufló un aire regionalista.

En las elecciones el PP notó la escisión, obteniendo el peor resultado de su historia pero también el partido socialista tuvo sus peores resultados, con la pérdida de 5 escaños. IU se mantuvo y el nuevo partido obtuvo mayoría de escaños, aunque sin posibilidades de pactar gobierno con ningún otro, por las mismas circunstancias de su aparición.

Los escaños fueron: Foro, 16; PSOE, 15; PP, 10; y IU, 4. En la investidura jugaron mecánicamente estos resultados y Alvarez Cascos fue elegido en segunda votación, por mayoría simple, con sus únicos votos.

Con un gobierno endeble y una mayoría tan débil Alvarez Cascos decidió convocar nuevas elecciones, jugando a todo o nada, para obtener una mayoría mucho más amplia. Así, tras seis meses de gobierno del Foro (FAC), la dimisión del presidente Alvarez Cascos obligó a celebrar nuevas elecciones en Asturias, el 25 de marzo de 2012, con los siguientes resultados:

ASTURIAS - 2012		
Electores	989.732	
Votantes	503.395	
	% s/votantes	Diputados
PSOE	31,7	17
FAC	24,6	12
PP	21,4	10
IU	13,7	5
UPyD	3,7	1

Fuente: datos extraídos del BOPA, 121, 26-5-2012, para los datos completos véase texto del Prof. Francesc Pallarés en Sección III de este Informe.

Como experiencias de otros países demuestran, estas convocatorias tan adelantadas suelen ser objeto de castigo para el partido que las provoca y efectivamente el Foro perdió 4 escaños, manteniéndose el PP igual y casi IU (+1), mientras el PSOE ganaba 2 escaños, de forma que resultaba el grupo más numeroso. Tras algunos intentos de acuerdo entre el Foro y el PP, que fallaron, sólo se presentó a la investidura el candidato socialista Javier Fernández que resultó elegido, tras llegar a acuerdos con IU (5) y con UPyD (1).

Elecciones en Cataluña

El 25 de noviembre se celebraron las elecciones en Cataluña, como elecciones anticipadas tan sólo tres días antes de cumplirse un año de las últimas elecciones al Parlamento. Con esta convocatoria el Presidente Mas quería obtener una amplia mayoría, una mayoría absoluta, para poder afrontar desde la misma la dirección del proceso soberanista y pilotar el camino para convertir a Cataluña en un nuevo Estado de Europa. Los resultados no fueron los esperados.

CATALUÑA - 2012

Electores	5.413.868	
Votantes	3.668.310	
	% s/votantes	Diputados
CiU	30,4	50
PSC	14,3	20
ERC	13,6	21
PP	12,9	19
ICV-EUiA	9,8	13
Ciutadans	7,5	9
CUP	3,4	3

Fuente: datos extraídos del DOGC, 6307, 4-02-2013, para los datos completos véase texto del Prof. Francesc Pallarés en Sección III de este Informe.

CiU sigue siendo el mayor partido con mucha diferencia, pero pierde 12 escaños, sin duda por la radicalidad de su planteamiento respecto a la trayectoria anterior. ERC, duplica sus diputados, seguramente por la mejor imagen que ofrece su nueva dirección, pero también porque recupera gran parte del electorado perdido por la experiencia de los gobiernos tripartitos, períodos en los que gobernó con el PSC de Maragall (salvo ocho meses de 2006) y luego Montilla y con ICV. El PPC experimenta una mejora de votos y escaños, pero gana mucha más presencia por ser la opción conservadora que defiende el mantenimiento en España. El PSC, desubicado y con un líder nuevo, sigue purgando su gestión de gobierno anterior y pierde aún más escaños (8). De ello se beneficia también IC, tanto en vertiente nacional como social (+3). **Ciutadans multiplica sus escaños** (de 3 a 9) por su posición clara a favor de la unidad de España y en defensa de la lengua castellana, dado el eje del debate electoral. La CUP es una nueva coalición de varios grupos partidarios de la independencia y muy críticos con el sistema político.

La investidura convierte en presidente a Artur Mas, el 21 de diciembre de 2012, con los votos de CiU y los de ERC, con la que llega a un acuerdo de apoyo parlamentario, basado principalmente en la celebración del referéndum sobre la independencia. Lógicamente, un cambio de tal calibre en el partido mayoritario, y en las instituciones que dirige (Parlamento, Gobierno, Ayuntamiento de Barcelona, Diputaciones provinciales, etc.) dio lugar a múltiples declaraciones y tomas de posición.

10. Las lenguas propias de las Comunidades Autónomas

Durante el año 2012 no se han aprobado demasiadas normas referentes a las lenguas propias de las Comunidades Autónomas. Desde la perspectiva estrictamente legislativa –y de manera indirecta– destacaremos en Galicia la

Ley 2/2012, de 28 de marzo, de protección del consumidor, donde se incluye el artículo 46 referido a los derechos lingüísticos de los consumidores.

Por otro lado hay que destacar en el País Vasco la Ley 2/2012, de 9 de febrero, que modifica la Ley 6/2003, de 22 de diciembre, de estatuto de las personas consumidoras y usuarias, mediante la que se suprimen los mecanismos sancionadores al sector privado que no cumplan los deberes lingüísticos.

En Baleares se aprueba, invocando la doctrina contenida en la STC 2010 y apelando al avance en la profesionalización del personal al servicio de la Administración, la ley 9/2012 de 19 de julio de modificación de la ley 3/2007 de 27 de marzo, de la Función Pública, que elimina la exigencia general del requisito del conocimiento del catalán para acceder a la administración o para ocupar en ella cualquier puesto de trabajo. Además la ley 9/2012 implica una reforma del marco jurídico-lingüístico que regula el uso de la lengua en la Administración, puesto que también modifica la ley 3/1986 de 19 de abril, de Normalización lingüística y de la ley 3/2003 de 26 de marzo, de Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma, en los aspectos que hacen referencia a aquella cuestión.

Por lo que se refiere a normas reglamentarias encontramos, en primer lugar, en Cataluña el Decreto 142/2012, de 30 de octubre, que regula el Consejo Social de la Lengua de Signos Catalana y de atribución de funciones en materia de política lingüística de la lengua de signos catalana.

En las Islas Baleares se han aprobado dos Decretos. Dentro de las políticas de reducción del gasto público hay que enmarcar el Decreto 55/2012, de 13 de julio, por el que se extingue el organismo autónomo Instituto de Estudios Balearicos, integrándose en el Consorcio para el Fomento de la Lengua Catalana y la proyección exterior de la cultura de las Islas Baleares. Por otro lado debe mencionarse el Decreto 87/2012, de 16 de noviembre, de evaluación y certificación de conocimientos de lengua catalana.

En Navarra se aprobó el Decreto Foral 25/2012, de 23 de mayo, que regula las ayudas de carácter técnico, organizativo y económico, a las entidades locales de Navarra que desarrollan programas orientados al uso y promoción del vascuence en el ámbito municipal, así como para responder a las exigencias lingüísticas derivadas de la normativa reguladora del vascuence.

Y también dentro de este ámbito lingüístico hay que señalar la modificación legal antes reseñada en el País Vasco y otros cinco Decretos aprobados en la misma Comunidad Autónoma.

Respecto a la jurisprudencia habida sobre la materia a lo largo de 2012, destacaremos únicamente tres Sentencias del Tribunal Supremo, referidas todas ellas a Cataluña.

En primer lugar la Sentencia de 13 de marzo de 2012, mediante la cual el Tribunal Supremo desestima el recurso del Ayuntamiento de Barcelona interpuesto contra la decisión del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que suspendió cautelarmente siete artículos del Reglamento de Uso de la Lengua Catalana del consistorio que regula las comunicaciones de la institución prefe-

rentemente en catalán, por entender que esos “mandatos concretos y específicos cuyo significado excluyentes del castellano es claro y manifiesto”.

En segundo lugar está la Sentencia del Tribunal Supremo del 12 de junio de 2012, mediante la que se anula la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 18 de julio de 2011, que declara nulos determinados artículos del Decreto 181/2008, del Departamento de Educación de la Generalitat, que estableció la ordenación de la enseñanza de segundo ciclo de educación infantil. En este sentido el Tribunal Supremo considera que la identidad sustancial con el precepto estatutario no es bastante para dar por bueno que el artículo 4 del Decreto objeto del recurso sólo exprese que el “catalán” como lengua propia de Cataluña, se tiene que utilizar como lengua vehicular y de aprendizaje “ya que en la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 se fijó como doctrina que los artículos 6 y 35 puntos 1 y 2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña sólo podían ser considerados constitucionales si no impedían el libre y eficaz ejercicio del derecho a recibir la enseñanza en castellano como lengua vehicular y de aprovechamiento en la enseñanza”. Y por ello se ha interpretado en el sentido de que no apoyan el castellano como lengua vehicular y docente en esa Comunidad Autónoma.

Por último se encuentra la Sentencia de 26 de septiembre de 2012 del Tribunal Supremo, mediante la que se anula la Sentencia previa del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en el recurso presentado por el Consejo General de Colegios Oficiales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local, por la que quedan anuladas determinadas exigencias del conocimiento del catalán en la convocatoria realizada por la Generalitat de Cataluña de pruebas administrativas para el acceso a la subescala de interventor-tesorero.

11. La actividad de la Unión Europea

El 12 de octubre del 2012 la Unión Europea recibió el premio Nobel de la Paz por su compromiso en favor del respecto de la paz y del Estado de derecho desde su fundación, hecho que merece ser destacado en esta breve crónica actual de la actividad institucional de la Unión Europea en este mismo año 2012.

A lo largo de este mismo año las instituciones comunitarias han continuado ampliando sus poderes de coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, tratando de controlar y evitar sus desvíos presupuestarios y desequilibrios macroeconómicos. En esta línea se sitúa la importante aprobación del denominado Six-Pack a finales de año, la creación del Mecanismo Europeo de Estabilidad y la firma del Tratado de Estabilidad Coordinación y Gobernanza de la UEM por 25 de los 27 miembros de la UE (no firmaron Reino Unido y República Checa). Nuevos poderes cuyo ejercicio en muchas ocasiones es visto con recelo por los Estados miembros, en particular en la actual situación de crisis económica, al limitar el recurso a tradicionales mecanismos internos con los que se puede tratar de impulsar el crecimiento económico.

Otras mediadas destacables son la relativa a la puesta en marcha de la Iniciativa Ciudadana Europea, ICE, y en la esfera de la cooperación judicial en

materia civil y mercantil la aprobación del Reglamento sobre sucesiones transfronterizas y la Directiva 2012/13 relativa al derecho a la información en los procesos penales.

12. La Administración local

Hacia la reforma del régimen local: racionalización y sostenibilidad

A lo largo de los últimos meses se ha venido desarrollando el proceso de gestación de la reforma de la legislación local que obedece al Plan Nacional de Reformas aprobado por el Gobierno. A mediados de 2012 aparecen los primeros borradores de un anteproyecto de Ley básica de gobierno y administración local. Una primera propuesta surge en el seno del Instituto Nacional de Administración Pública, con fecha de 25 de mayo de 2012. A partir de ahí se han ido sucediendo los avatares de una negociación política con la oposición parlamentaria, con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), etc., así como sucesivas reelaboraciones con aportaciones técnicas de diverso origen.

Los planteamientos de la reforma

Los planteamientos de la reforma, a los que se refiere con mayor extensión el trabajo adjunto a esta Valoración General, están dominados por el principio de estabilidad presupuestaria como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones públicas. De nuevo, una vez más, la crisis como elemento determinante del quehacer político. Para lograr el cumplimiento de este principio se imponen reformas en la organización y funcionamiento de la Administración local y se trata de mejorar su control económico-financiero. Uno de los objetivos básicos es “clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio ‘una Administración una competencia’, racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas”.

Por su parte, el objetivo de racionalizar la estructura organizativa de la Administración local se refleja en las medidas incluidas para fortalecer a las Diputaciones provinciales abandonando la idea, arriesgada ciertamente, de impulsar una reforma en profundidad del mapa territorial local. Asimismo, se impone la simplificación de estructuras obligando a llevar a cabo una revisión del conjunto de las entidades instrumentales que conforman el sector público local, una racionalización de sus órganos de gobierno y una ordenación responsable de las retribuciones del personal al servicio de las Corporaciones locales. Para lograr un control económico-presupuestario más riguroso se refuerza el papel de la función interventora en las entidades locales y se reordena parcialmente el régimen de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional que dependerán funcionalmente del Estado.

La nueva ordenación de las competencias municipales

La nueva ordenación de las competencias locales que trata de llevar adelante la reforma del régimen local no deja de plantear serias dudas en cuanto a su eficacia final, y por lo que se refiere a su afectación al principio de autonomía local. Lo cierto es que el anteproyecto contiene una alteración sustancial de todo el sistema de ordenación legal de las competencias municipales, especialmente de los artículos 25 a 28 de la LBRL. Ello significa un acusado viraje en la concepción misma del contenido competencial de la autonomía local, que se viene a concentrar en la capacidad y obligación de prestar los servicios mínimos obligatorios y, además, sólo si se hace sobre parámetros de eficiencia.

Nuevos retos para las diputaciones provinciales

La voluntad de situar a las Diputaciones provinciales como eje central de la reforma suscita también una serie de interrogantes de futuro. ¿Tienen estos entes intermedios la capacidad técnica y organizativa para realizar tareas de prestación directa de servicios municipales? Por otro lado, esta reordenación competencial hace presente un dilema de largo alcance entre los valores de la eficacia y de la democracia. En efecto, en aras a la eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos, la potenciación de las Diputaciones recae en la estructura político-administrativa de menor soporte democrático directo de todo el sistema institucional español.

Pero además, cabe plantearse una nueva situación: la asimetría institucional que se va a crear en las relaciones municipios-diputación. En los casos de aplicación de las previsiones de “provincialización” de las competencias municipales –sólo de los municipios ineficientes de menos de 20.000 habitantes–, la Diputación tendrá una posición funcionalmente distinta como institución, puesto que proyectaría una distinta intensidad de su acción sobre diversos municipios.

La constitucionalidad de la reforma

Por último la reforma plantea dudas sobre su misma constitucionalidad, y ello desde una doble perspectiva. Por un lado por su posible vulneración del principio de autonomía local, del que el legislador básico estatal debe ser garante, y por otro desde la vertiente del necesario respecto a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, debiendo atender en este caso al contenido de los nuevos Estatutos de Autonomía y su asunción reforzada de competencias en materia de régimen local.

13. Presupuestos y normativa sobre la actividad presupuestaria y financiera de las Comunidades Autónomas

Presupuestos

Los Presupuestos de las Comunidades Autónomas nos ofrecen en el año 2012 dos lecturas posibles de especial interés. El inicio del año nos muestra unos presupuestos que, para el conjunto de las Comunidades Autónomas, se situaron en unas cifras globales muy similares a las del ejercicio precedente del 2011 que, hay que recordar, habían experimentado un descenso (del 4,7%) respecto de los del año 2010. Si atendemos específicamente al gasto no financiero los presupuestos para 2012 experimentaron una reducción de un 1,9% respecto de los de 2011.

Si del comienzo del ejercicio desplazamos nuestra atención al cierre del mismo, los datos relativos a la deuda y al déficit son significativos también de la situación económica y financiera de las Comunidades Autónomas.

El año 2012 el déficit público, en su conjunto, se ha situado en el 6,98% del PIB, por encima del 6,3% finalmente previsto, correspondiendo al conjunto de las Comunidades Autónomas un déficit del 1,7%, dos décimas por encima igualmente del 1,5% fijado como objetivo para ellas, y con un amplio abanico en lo que a la distribución de dicho déficit autonómico se refiere que, en sus extremos, va del 3,5% de la Comunidad Valenciana al 0,7% de Extremadura.

Por otra parte, la deuda creció también el año 2012 en todos los niveles de las Administraciones Públicas con respecto al año 2011, situándose al final del ejercicio en 884.416 millones de euros (un 20% más que a finales del 2011), con una cifra que equivale al 84,1% del PIB. En lo que a las Comunidades Autónomas se refiere, el aumento fue del 30,9% más que el ejercicio anterior, para situarse en una cifra global de 185.048 millones de euros, equivalente al 17,6% del PIB español.

En su conjunto, se han agudizado, pues, a lo largo del ejercicio 2012 los graves problemas de deterioro de las cuentas públicas que se venían observando ya en los ejercicios precedentes, especialmente a partir de 2010.

Como ya se ha indicado en páginas anteriores, la actividad legislativa ha estado marcada a nivel estatal por la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, para dar cumplimiento al mandato constitucional del artículo 135 de la CE.

Desde una perspectiva general, conviene resaltar que la Ley Orgánica 2/2012 tiene un impacto especial en relación con la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, no solamente desde el punto de vista conceptual (la estabilidad presupuestaria se define como la situación de equilibrio o superávit estructural, y ninguna Administración Pública podrá incurrir en déficit estructural, definido como déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales, si bien también es cierto que se prevén posibles excepciones a este planteamiento y se admiten supuestos de déficit estructural), sino también desde el punto de vista de los criterios y mecanismos previstos para determinar los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto

de las Administraciones Públicas y para cada una de las Comunidades y para fiscalizar el comportamiento de las Comunidades Autónomas, con una amplia gama de medidas preventivas, correctivas e incluso coercitivas para tratar de garantizar el cumplimiento de sus objetivos.

Como ya se ha indicado anteriormente, a esta Ley Orgánica, así como a las diversas leyes autonómicas de estabilidad presupuestaria que se han aprobado después (Cataluña, Aragón, Castilla y León, Castilla-La Mancha), se hace referencia con mayor detalle en los trabajos anexos a esta Valoración General.

Por otra parte, y por lo que a las leyes anuales de presupuestos se refiere, hay que recordar que algunas Comunidades Autónomas no aprobaron sus presupuestos para el año 2013, en la mayoría de los casos debido a los procesos electorales celebrados en el último trimestre del año (Galicia, País Vasco y Cataluña), mientras que en el caso de Navarra el motivo fue la falta de suficiente apoyo parlamentario.

Tributos

En el ámbito estrictamente tributario, el ejercicio 2012 ha visto como se confirmaban algunos de los pronósticos avanzados en años anteriores. En el contexto de la crisis presupuestaria generalizada del conjunto de las Administraciones Públicas se trata ahora de recuperar ingresos perdidos por aplicación en años anteriores de beneficios tributarios de diversa naturaleza y de incrementar en lo posible los rendimientos de aquellos impuestos, especialmente de los vinculados al mercado inmobiliario, que más disminución han experimentado.

En el campo de los **tributos cedidos** ello ha supuesto la eliminación de algunas deducciones establecidas en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en ejercicios precedentes (Extremadura, Islas Baleares o Madrid), la supresión de la exención total del Impuesto sobre el Patrimonio en la Comunidad Valenciana e Islas Baleares y la elevación de tipos en otras Comunidades (Asturias, Cataluña, Extremadura, Galicia), así como la recuperación de la tributación de familiares cercanos en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones en algunas Comunidades (Canarias, Castilla y León) y el aumento generalizado de tipos en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados en sus dos modalidades (transmisiones patrimoniales onerosas y actos jurídicos documentados).

En la esfera de la **imposición propia** autonómica, hay que resaltar que, tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 210/2012, de 14 de noviembre, que desestimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley de la Asamblea de Extremadura 14/2001, de 29 de noviembre, del Impuesto sobre los depósitos de las entidades de crédito, el Estado aprobó un Impuesto sobre los Depósitos en las Entidades de Crédito a tipo cero a través de la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica, lo que generó una notable polémica en di-

versas Comunidades puesto que se trata de una actuación legislativa que podría cuestionarse por aplicación del principio de lealtad constitucional.

El debate sobre el Pacto Fiscal

En otro orden de consideraciones, el año 2012 ha visto la continuación del debate sobre la propuesta del Pacto Fiscal en Cataluña, al menos hasta bien entrado el verano. Sin embargo, tras el 11 de septiembre de 2012, las propuestas de “soluciones económicas” para el encaje de Cataluña en el Estado como ya hemos apuntado quedaron desplazadas para dejar paso a fórmulas que centran su atención en la reivindicación de “soluciones políticas”. Con todo, no es descartable una eventual recuperación de los planteamientos económicos y financieros con ocasión del debate que necesariamente ha de abrirse en el año 2013 a propósito de la revisión general del sistema de financiación autonómica.

II.

**DEBATES SECTORIALES DEL ESTADO DE LAS
AUTONOMÍAS: JUSTICIA Y EDUCACIÓN**

II.1. EL DEBATE SOBRE LA JUSTICIA

EL PAPEL DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS¹

Dr. David Vallespín Pérez

Sumario: 1. Hacia una nueva demarcación judicial. El Estado Autonómico y el replanteamiento de las competencias propias de los Tribunales Superiores de Justicia. 2. El papel de los Tribunales Superiores de Justicia en el orden civil. 3. El papel de los Tribunales Superiores de Justicia en el orden penal. 4. El papel de los Tribunales Superiores de Justicia en el orden administrativo. 5. El papel de los Tribunales Superiores de Justicia en el orden laboral o social. 6. Bibliografía utilizada

1. Hacia una nueva demarcación judicial. El Estado Autonómico y el replanteamiento de las competencias propias de los Tribunales Superiores de Justicia

Como bien puede leerse en la Declaración Institucional de los Presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas emitida en Albacete en el mes de octubre de 2012, los problemas que afectan a la Justicia, en la perspectiva del servicio a los ciudadanos, no pasan prioritariamente por

1. Este artículo ha sido elaborado, a instancia del Instituto de Derecho Público de Barcelona, como trabajo que formará parte del Foro CCAA 2013. Algunas de sus conclusiones son fruto del intenso debate que tuvo lugar en la ciudad de Zaragoza, el día 3 de mayo, en el marco de la Jornada “*El Poder Judicial en el Estado Autonómico: propuestas de reforma*”, organizada por la Fundación Manuel Giménez Abad, de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico y el IDP, con la colaboración de las Cortes de Aragón, y en la que tuve el honor de ser el encargado de defender la ponencia relativa *El papel de los Tribunales Superiores de Justicia* y formar parte de la mesa de debate, moderada por el Sr. José Tudela Aranda, Secretario de la Fundación Manuel Giménez Abad, en la que participaron como comentaristas, más allá de las intervenciones puntuales de diferentes especialistas en la materia (tanto de la academia como de la carrera judicial), D. Pablo Lucas Murillo, Magistrado del Tribunal Supremo, D. Fernando Zubiri de Salinas, Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, y el Prof. Dr. Joaquín Tornos Mas, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universitat de Barcelona.

reformas que afecten al estatuto orgánico de los jueces o el gobierno del Poder Judicial, sino más bien por afrontar en profundidad reformas de naturaleza organizativa, tecnológica y procesal. El transcurso del tiempo y los profundos cambios demográficos, económicos y sociales ocurridos en los últimos años justifican, sin duda, la necesidad de replantear y racionalizar la actual Planta y Demarcación Judicial a la carga de trabajo real, así como los instrumentos personales y materiales que sirven a la función jurisdiccional (similares conclusiones pueden leerse, de nuevo, en la más reciente Declaración Institucional de los Presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas, emitida en Cáceres, en el mes de abril de 2013, con referencia expresa, entre otras cuestiones, a la instauración de los Tribunales de Instancia que en todo caso debiera coincidir con la supresión de los Juzgados de Paz y la creación simultánea de los Tribunales de Base, que vendrían a asumir competencias similares a las de los antiguos Juzgados de Distrito).

Este replanteamiento “racional” de la actual Planta y Demarcación Judicial, que debiera estar al servicio del derecho de todos los ciudadanos a la tutela judicial efectiva, aun siendo urgente, no parece conveniente que pueda acometerse de forma precipitada y sesgada, sin una valoración de los múltiples factores que pueden llegar a condicionar su eficacia. De ahí, precisamente, que resulte conveniente que esta “reorganización” venga acompañada de una serie de propuestas de reforma procesal dirigidas a culminar la modernización de la Justicia. Sin duda, una de estas propuestas, en el seno del actual diseño autonómico del Estado, debiera pasar por el aprovechamiento de la potencialidad de la Sala Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas en aras a disminuir, paralelamente, la saturación de asuntos que padece nuestro Tribunal Supremo. Como resulta obvio, esta propuesta en ningún caso debiera suponer atribuir a las Salas Civiles y Penales de los Tribunales Superiores de Justicia *“todo aquello que nadie sepa bien dónde residenciar”*.

El texto constitucional de 1978 no define de forma expresa el modelo de organización territorial del Estado. Sin embargo, en el período constituyente sí se planteó un consenso básico para diseñar una estructura del Estado en la que pudieren compatibilizarse la unidad y el reconocimiento y respeto de las nacionalidades y regiones que lo integran (art. 2 CE). Se configuró así una nueva fórmula de organización territorial del poder político que implicó la construcción del *Estado de las Autonomías*, todavía no plenamente desarrollado, entre otras materias, en relación a la Administración de Justicia.

La Constitución Española de 1978 sigue un modelo de Poder Judicial único (art. 117 CE), pero en el marco de un Estado descentralizado. Por esta razón, precisamente, se presenta como necesario el plantear la distribución de las competencias en materia de Justicia entre el Estado y las Comunidades Autónomas. De acuerdo con el art. 149.1.5ª CE, el Estado tiene atribuida la competencia exclusiva sobre la Administración de Justicia. Esta expresión, como nuestro propio Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de matizar (STC 56/1990), incluye tanto una referencia “estricta”, en la que tendrían cabida los elementos básicos inherentes al ejercicio de la función jurisdiccional y el autogobierno del

Poder Judicial; como otra más “amplia”, en la que se integrarían también los medios personales y materiales de la Administración de Justicia.

Más concretamente, la jurisprudencia constitucional ha distinguido entre las materias que corresponden a la competencia exclusiva del Estado (todo aquello que puede calificarse de elemento esencial de la función jurisdiccional y de autogobierno del Poder Judicial), y aquellas otras, la llamada “*Administración de la Administración de Justicia*”, que por no pertenecer al núcleo esencial de la Administración de Justicia pueden corresponder a las Comunidades Autónomas. En consecuencia, la competencia del Estado no cubre la totalidad de la materia relativa a la Administración de Justicia.

En cualquier caso, esta interpretación ha de compatibilizarse con la previsión en el art. 152.1.III CE de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas. El gran reto, como se expondrá a continuación, consistirá en compatibilizar la superioridad jerárquica del Tribunal Supremo en todos los órdenes jurisdiccionales (art. 123.1 CE: “*El Tribunal Supremo, con jurisdicción en toda España, es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales*”), con la culminación de la organización judicial en el territorio de la Comunidad Autónoma que corresponde a los Tribunales Superiores de Justicia (en este sentido el art. 152 CE pone de relieve que éstos, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al TS, “*culminarán la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma*”; que “*en los Estatutos de las Comunidades Autónomas podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de aquéllas en la organización de las demarcaciones y plantas judiciales del territorio, y todo ello de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del poder judicial y dentro de la unidad e independencia de éste*”; y que “*sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 123, las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos jurisdiccionales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en que esté el órgano competente en primera instancia*”, máxime ante la constatación de su “*infrautilización*” (especialmente en aquellas Comunidades Autónomas que no gozan de Derecho sustantivo propio). Y todo ello teniendo presente, además, que cualquier propuesta en esta línea deberá acompañarse de la adecuada dotación de medios personales y materiales en relación a estos órganos jurisdiccionales.

En los próximos apartados de este estudio centraré mi análisis, específicamente, más allá de apuntar también algunas reflexiones relativas a los órdenes contencioso-administrativo y laboral o social, en el análisis del papel que se estima conveniente que puedan asumir los Tribunales Superiores de Justicia en el orden civil y el orden penal.

2. El papel de los Tribunales Superiores de Justicia en el orden civil

La regulación vigente del art. 73 LOPJ consagra que la Sala de lo Civil y de lo Penal del Tribunal Superior de Justicia conocerá, como Sala de lo Civil:

1. a) *Del recurso de casación que establezca la ley contra resoluciones de órganos*

jurisdiccionales del orden civil con sede en la comunidad autónoma, siempre que el recurso se funde en infracción de normas del derecho civil, foral o especial, propio de la comunidad, y cuando el correspondiente Estatuto de Autonomía haya previsto esta atribución. b) Del recurso extraordinario de revisión que establezca la ley contra sentencias dictadas por los órganos jurisdiccionales del orden civil con sede en la comunidad autónoma, en materia de derecho civil, foral o especial, propio de la comunidad autónoma, si el correspondiente Estatuto de Autonomía ha previsto esta atribución. c) De las funciones de apoyo y control del arbitraje que se establezcan en la ley, así como de las peticiones de exequátur de laudos o resoluciones arbitrales extranjeras, a no ser que, con arreglo a lo acordado en los tratados o las normas de la Unión Europea, corresponda su conocimiento a otro Juzgado o Tribunal. 2. Esta Sala conocerá igualmente: a) En única instancia, de las demandas de responsabilidad civil, por hechos cometidos en el ejercicio de sus respectivos cargos, dirigidas contra el Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno de la comunidad autónoma y contra los miembros de la Asamblea legislativa, cuando tal atribución no corresponda, según los Estatutos de Autonomía, al Tribunal Supremo. b) En única instancia, de las demandas de responsabilidad civil, por hechos cometidos en el ejercicio de su cargo, contra todos o la mayor parte de los magistrados de una Audiencia Provincial o de cualesquiera de sus Secciones. c) De las cuestiones de competencia entre órganos jurisdiccionales del orden civil con sede en la comunidad autónoma que no tengan otro superior común”.

Sin detenernos en el examen de la competencia ya reconocida a los TSJ en relación a las demandas de responsabilidad a que se refiere el art. 73 LOPJ, así como tampoco en lo relativo a la resolución de las cuestiones de competencia entre órganos jurisdiccionales del orden civil con sede en comunidad autónoma y que no tengan otro superior común, resulta evidente que los problemas más acuciantes en esta materia consisten en dilucidar el reparto competencial entre TS y TSJ en relación a la casación y la revisión de la sentencia firme.

Uno de los problemas más acuciantes del TS consiste en la aglomeración de recursos de casación que padece y el correlativo retraso en su resolución. Este problema de sobrecarga de trabajo del TS (que provoca también una pérdida de autoridad de su jurisprudencia), ya planteado el año 1992, aun cuando con un diagnóstico equivocado y unas medidas de corrección escasamente operativas, debiera haberse enfrentado por el legislador procesal civil de 2000 con “medidas imaginativas” y “compatibles” con el modelo constitucional de juicio justo; y no, como así aconteció, con la “ocurrencia” de escindir el tradicional recurso de casación en dos recursos según se trate de “vicios in procedendo” o “vicios in iudicando”.

Con la LEC de 2000 se vuelve a diferenciar a efectos impugnatorios extraordinarios entre la infracción de ley (recurso de casación) y el quebrantamiento de forma (recurso extraordinario por infracción procesal). Este “invento” legislativo, se completa con la previsión del art. 466 LEC, en virtud del cual contra las sentencias dictadas por las Audiencias Provinciales en la segunda instancia de cualquier tipo de proceso civil las partes legitimadas pueden optar por interponer el recurso extraordinario por infracción procesal o el recurso de casación

(si los dos recursos los prepara la misma parte y contra la misma resolución, se ha de considerar inadmitido el recurso de casación; y si los diferentes litigantes de un mismo proceso optan, cada uno de ellos, por una clase diferente de recurso extraordinario, hay que ajustarse a lo dispuesto en el art. 488 LEC: “... *el que se funde en infracción procesal se sustanciará por el tribunal competente con preferencia al de casación, cuya tramitación, sin embargo, será iniciada y continuará hasta que se decida la admisión, quedando después en suspenso.* 2. *Si se dictara sentencia totalmente desestimatoria del recurso por infracción procesal, se comunicará de inmediato al tribunal competente para la casación, se alzarán de inmediato la suspensión y se tramitará el recurso con arreglo a lo dispuesto en el presente capítulo.* 3. *Si se estimare el recurso extraordinario por infracción procesal, el recurso de casación presentado quedará sin efecto, sin perjuicio de lo previsto en el art. 467 de la presente Ley*”).

El recurso extraordinario por infracción procesal (arts. 468 y ss. LEC), es, en realidad, un recurso de casación por quebrantamiento de forma. El conocimiento de este recurso que sólo puede fundarse en los siguientes motivos: a) infracción de las normas sobre jurisdicción y competencia objetiva o funcional; b) infracción de las normas procesales reguladoras de la sentencia; c) infracción de las normas legales que rigen los actos y garantías del proceso cuando la infracción determinare la nulidad conforme a la ley o hubiere podido producir indefensión; y d) vulneración, en el proceso civil, de los derechos fundamentales reconocidos en el art. 24 de la Constitución; viene atribuido según el art. 468 LEC de 2000 a las Salas Civiles y Penales de los TSJ.

Por su parte, el conocimiento del recurso de casación (arts. 477 y ss. LEC), que habrá de fundarse, como motivo único, en la infracción de normas aplicables para resolver las cuestiones objeto del proceso, siendo recurribles en casación las sentencias dictadas en segunda instancia por las Audiencias Provinciales, en los siguientes casos: a) cuando se dictaran para la tutela judicial civil de los derechos fundamentales excepto los que reconoce el art. 24 de la Constitución; b) siempre que la cuantía del proceso exceda de 600.000 euros; y c) cuando la cuantía del proceso no exceda de 600.000 euros o éste se haya tramitado por razón de la materia, siempre que, en ambos casos, la resolución del recurso no presente interés casacional; será competencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo y, excepcionalmente, de las Salas Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia, cuando se trate de resoluciones de los órganos jurisdiccionales civiles con sede en la Comunidad Autónoma, siempre que el recurso se funde, exclusivamente o junto a otros motivos, en infracción de las normas del Derecho civil, foral o especial propio de la Comunidad, y cuando el correspondiente Estatuto de Autonomía haya previsto esta atribución (cuando la misma parte interponga recursos de casación contra una misma sentencia ante el TS y ante el TSJ, se tendrá, mediante providencia, por no presentado el primero de ellos, en cuanto se acredite esta circunstancia).

Diversas consecuencias pueden extraerse de este planteamiento que se acaba de exponer. En primer lugar, el recurrente no puede utilizar los dos recursos ni sucesiva ni simultáneamente. Por esta razón, precisamente, su abogado deberá resolver una difícil opción entre hacer servir uno u otro recurso. Esta opción

legislativa, a mi juicio, puede resultar inconstitucional. Ello es así, de una parte, porque parece contrario al derecho de defensa condicionar la utilización de estos dos recursos extraordinarios, obligando al recurrente a optar por uno u otro; y, de otra, porque la mayor parte de los recursos de casación por infracción de fondo vienen acompañados, en la práctica, de la denuncia de infracciones procesales (además, existen determinadas zonas limítrofes entre fondo y *forma* –vg. *congruencia, motivación, litisconsorcio pasivo necesario*–).

En cualquier caso, la regulación inicial de los recursos extraordinarios en la LEC de 2000, ciertamente criticable por la ocurrencia de escindir en dos el tradicional recurso de casación, según se trate de vicios “*in iudicando*” o “*in procedendo*”, quedó, desde el principio, reducida a una mera hipótesis, pues hasta la fecha no se ha acompañado de la obligada reforma de la LOPJ en orden a atribuir a las Salas de lo Civil y Penal de los TSJ la competencia funcional para conocer del recurso extraordinario por infracción procesal. En estas circunstancias, se optó por aprobar en el Senado una “*anómala*” Disposición Final 16ª, en la que se estableció un régimen transitorio con el objetivo de salvar, provisionalmente, el sistema concebido por el legislador hasta contar con la necesaria reforma de la LOPJ (se otorgó la competencia al TS para el conocimiento del recurso extraordinario por infracción procesal). La misma Disposición Final ha sido regulada, de nuevo, no sin cierta confusión, en la Ley 37/2011, sobre Medidas de Agilización Procesal.

En cuanto a las medidas de agilización procesal relativas a la casación civil, sobre las cuales han versado los criterios de recurribilidad en casación e infracción procesal fijados, recientemente, al amparo del Acuerdo de la Junta General de Magistrados de la Sala Primera del TS, de 30 de diciembre de 2011, cabe señalar que éstas han venido referidas a la elevación de la *summa gravaminis* a 600.000 euros (art. 477.2.2º LEC); la delimitación del ámbito del interés casacional a los supuestos en los que la cuantía del proceso no exceda de 600.000 euros o éste se hubiere tramitado por razón de la materia (art. 477.2.3º LEC); y la supresión del trámite de preparación de todos los recursos de naturaleza devolutiva (arts. 470, 471 y 473 LEC en relación al recurso extraordinario por infracción procesal y art. 479 sobre el recurso de casación).

Estos criterios interpretativos, como ya lo fueron los derivados del Acuerdo de 12 de diciembre de 2000, han concentrado sus “*esfuerzos*”, en gran medida, en limitar el número de asuntos mediante una interpretación drásticamente restrictiva de los requisitos de acceso. De ahí, precisamente, que pueda afirmarse que los mayores esfuerzos del TS en los últimos años no se han centrado en garantizar la aplicación uniforme de la ley, sino más bien en “*inadmitir asuntos*”. Así, por ejemplo, resulta conveniente señalar que la interpretación restrictiva del art. 477.3 LEC (asuntos con interés casacional), derivada del Acuerdo de la Junta General de Magistrados de la Sala Primera del TS, de 30 diciembre de 2011, continuista de la ya fijada en su día por el Acuerdo de 12 de diciembre de 2000 (no será admisible la casación por interés casacional cuando el criterio aplicable para la resolución del problema jurídico planteado dependa de las circunstancias fácticas de cada caso, salvo que éstas sean idénticas o existan sólo diferencias irrelevantes) puede terminar por facilitar que la Sala Primera del TS

acabe por “*importar*” aquella práctica de la Sala Cuarta del TS en relación al recurso de casación para unificación de doctrina laboral, según la cual al exigirse una casi perfecta identidad en los supuestos de hecho planteados se termina, en atención a una visión excesivamente formalista, por descargar de asuntos al TS mediante su inadmisión.

Ante el panorama descrito, parece urgente no sólo terminar con la escisión de la casación en dos recursos (el extraordinario por infracción procesal y el de casación), sino también plantearse la conveniencia de ampliar las competencias de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas en orden a la casación civil. En esta línea, el propio Consejo General del Poder Judicial expresó en su Libro Blanco de la Justicia de 1997, su preocupación por la situación crítica de “*colapso*” que sufre la Sala Primera del TS, poniendo sobre la mesa la oportunidad no sólo de limitar la casación, sino también de atribuir determinadas funciones del TS a otros órganos jurisdiccionales.

Si bien un sector de la doctrina, en atención a la dicción literal del art. 123.1 CE, ha abogado por estimar inconstitucional el reparto de la competencia para conocer de la casación civil entre el TS y los TSJ, pues interpretan que de este modo el TS perdería su “*superioridad en todos los órdenes jurisdiccionales*”; parece más oportuno el configurar, ante la conveniencia de dar respuesta a la sobrecarga de trabajo de TS y llenar de contenido a las Salas Civiles y Penales de los TSJ, un nuevo sistema de atribución del recurso de casación civil ante el respectivo TSJ o ante la Sala Primera del TS.

La articulación de un reparto de atribuciones entre el TS y los TSJ puede seguir dos lógicas: la primera, fundamentada en el principio de especialidad, que en un primer momento presidió la regulación de los Estatutos de Autonomía y que, en algunas ocasiones, ha sido superada por el propio legislador estatal (vg. la LEC de 2000 en relación al papel de los TSJ ante el recurso extraordinario por infracción procesal sobre cualquier materia), consistiría en atribuir a los TSJ el monopolio del conocimiento de los asuntos relacionados con el ordenamiento autonómico; mientras que la segunda, guiada por el principio de plenitud, abogaría por estimar que los TSJ debieran tener atribuida la competencia para decir la última palabra no sólo sobre el derecho autonómico, sino también sobre el derecho estatal.

Si bien en una primera aproximación de análisis, las posiciones favorables a la plenitud parecen entrar en contradicción con lo dispuesto en el art. 123 CE, lo cierto es que la supremacía del TS quedaría salvaguardada, en palabras de nuestro propio TC, a través de los recursos que resultan imprescindibles para “*unificar jurisprudencia*”, lo cual, además, tampoco es incompatible con el mantenimiento de ciertas competencias casacionales en el Tribunal Supremo.

En esta dirección de pensamiento, resulta apropiado recordar el art. 95.2 EAC de 2006 (en términos no tan directos también pueden observarse el art. 37.3 del Estatuto de la Comunidad Valenciana de 2006, el art. 63.2 del Estatuto de Aragón, reformado por LO 5/2007, y el art. 140 del Estatuto de Autonomía de Andalucía): “*El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña es la última instancia jurisdiccional de todos los procesos iniciados en Cataluña, y de todos los recursos*

que se tramitan en su ámbito territorial, sea el que sea el derecho invocado como aplicable, de acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial y sin perjuicio de la competencia reservada al Tribunal Supremo para la unificación de doctrina. La Ley Orgánica del Poder Judicial deberá determinar el alcance y contenido de los recursos referidos”, que en su día fue objeto de recurso ante el TC por dos motivos: el primero, por fijar directamente las competencias del TSJ de Cataluña; y el segundo, por limitar la competencia del TS a la unificación de doctrina.

La STC 31/2010, en lo relativo a la primera alegación, esto es, la relativa a la fijación directa en el EAC de las competencias del TSJ, en su FJ. 44 aceptó, tácitamente, que el Estatuto puede colaborar, aun cuando de forma muy limitada, con la LOPJ, en orden a la regulación de la configuración y funciones del TSJ. Si bien este argumento no se llevó al “fallo”, lo cierto es que el propio apartado segundo del art. 95 EAC se remite, expresamente, a la determinación del alcance y contenido de los recursos implicados.

Por lo que afecta a la segunda alegación, es decir, aquélla en que se pone de relieve que el EAC ha limitado la competencia del TS a la unificación de doctrina, la propia Sentencia del TC, tras precisar que el Estatuto de Autonomía no puede limitar la competencia del TS al conocimiento de un determinado recurso, ni definir sus competencias, pues ello corresponde a la LOPJ; termina por afirmar que el apartado segundo del art. 95 EAC puede entenderse como una simple referencia al cometido característico y propio del TS, sin que ello suponga ni el definir la función jurisdiccional ni hacer referencia a un recurso procesal específico (de hecho, la referencia a la “unificación de doctrina”, a pesar de la alusión a los “recursos referidos” contenida en el último inciso del art. 95 EAC, no tiene por qué interpretarse como una referencia al recurso específico de “unificación de doctrina”, pues para hacer efectiva la finalidad que persigue el EAC es indiferente el recurso a través del cual se vehicule el ejercicio de la función unificadora de la doctrina por parte del TS, siendo lo necesario que la LOPJ o las leyes procesales correspondientes limiten el alcance de la función casacional del TS y refuercen la posición de los TSJ).

Para alcanzar este objetivo –el diseño de un nuevo sistema de reparto competencial entre la Sala Civil del TS y la Sala Civil y Penal de los TSJ en relación al recurso de casación civil– podrían utilizarse los criterios que encuentran apoyo en la propia estadística de la Sala Primera del TS (razón del valor o de la materia). De este modo, se posibilitaría tanto al TS como a los TSJ recibir un número adecuado de recursos y solucionarlos en un plazo razonable.

Este recurso, se llame de casación o de cualquier otra forma, debería estar atribuido a los TSJ en todos aquellos casos que merecen un control jurisdiccional de último grado, pero que por razón de la cuantía o de la materia no hayan accedido o no puedan acceder al TS. Así, acercando las atribuciones de los TSJ a las que son propias de los órganos equivalentes en los Estados federados (vg. el Oberlandesgericht alemán), se les dotaría de contenido, ya que deberían asumir el conocimiento de todos los recursos que no sea capaz de asumir el TS.

A la Sala Civil del TS podría reservársele el conocimiento de los recursos de casación contra sentencias dictadas en asuntos de gran trascendencia social o de

elevada cuantía. De igual forma, también se le debería atribuir el conocimiento de un recurso para unificación de doctrina en aquellos casos en los que se pueda observar discrepancia entre las resoluciones de los TSJ o entre un TSJ y el propio TS. Y todo ello, como es lógico, sin olvidar la “casación foral”, pues como ya dispone el art. 73.1.a) LOPJ: “*La Sala Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia conocerá, como Sala Civil, del recurso de casación que establezca la ley contra resoluciones de órganos jurisdiccionales del orden civil con sede en la comunidad autónoma, siempre que el recurso se funde en infracción de normas de derecho civil, foral o especial, propio de la comunidad, y cuando el correspondiente Estatuto de Autonomía haya previsto tal atribución*”, y se contempla en el art. 478.1 LEC, corresponderá a las Salas de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia conocer de los recursos de casación que procedan contra las resoluciones de los tribunales civiles con sede en la Comunidad Autónoma, siempre que el recurso se funde, exclusivamente o junto a otros motivos, en infracción de las normas de Derecho civil, foral o especial propio de la Comunidad (cada vez más frecuentes con motivo del crecimiento de los “*derechos civiles propios*”), y cuando el correspondiente Estatuto de Autonomía haya previsto tal atribución.

Esta “*desconcentración*”, fundamentada en el principio de la “*carga de trabajo sostenible*” por parte de los órganos jurisdiccionales, permitiría, de una parte, acercar al ciudadano los centros de decisión judicial, favoreciendo un mejor respeto del derecho a la tutela judicial efectiva; y, de otra, que el TS cubriese las diversas materias jurídicas para disponer en todas ellas de jurisprudencia unificada. Como puede leerse en el propio FJ. 43 de la STC 31/2010, la definición del TS como superior en todos los órdenes jurisdiccionales no significa que deba conocer de todos los eventuales recursos extraordinarios, pues la salvaguarda de su competencia para la unificación de doctrina sería la que constituiría la verdadera garantía de que el TS es el superior en todos los órdenes.

Este nuevo sistema de distribución de competencias en orden a la casación civil entre el TS y los TSJ, que en modo alguno debiera partir del régimen “*bi-frente*” y “*esquizofrénico*” de recursos y competencias fijados en la LEC vigente, obligaría a reformar la LOPJ y podría permitir el desdoblamiento, de una vez por todas, la actual Sala Civil y Penal de los TSJ, en una Sala Civil y otra Penal, cuando hace ya siglos que nadie discute la conveniencia de separar ambos órdenes jurisdiccionales.

De otra parte, si bien en nuestra tradición histórica se otorgó la competencia para conocer de la revisión de la sentencia firme al mismo órgano jurisdiccional que había conocido del asunto en primera instancia; en ciertas experiencias procesales de nuestro entorno cultural se ha optado por otorgar la competencia para conocer de esta acción autónoma de impugnación al propio órgano jurisdiccional que la ha dictado; y en la redacción originaria del art. 1801 de la vieja LEC se atribuyó la competencia sobre la revisión a la Sala Civil del Tribunal Supremo, cualquiera que fuere el grado del juez o tribunal en que dicha sentencia hubiese alcanzado firmeza; lo cierto es que el art. 509 de la vigente Ley de Enjuiciamiento Civil de 2000 ha otorgado la competencia para conocer de la revisión a la Sala Primera del Tribunal Supremo o a las Salas Civiles y Penales

de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas: “*La revisión de sentencias firmes se solicitará a la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo o a las Salas de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial*” [concretamente, el art. 73.1.b) LOPJ dispone que “*La Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia conocerá, como Sala de lo Civil: b) Del recurso extraordinario de revisión que establezca la ley contra sentencias dictadas por órganos jurisdiccionales del orden civil con sede en la comunidad autónoma, en materia de derecho civil, foral o especial, propio de la Comunidad Autónoma, si el correspondiente Estatuto de Autonomía ha previsto esta atribución*”].

En consecuencia, la LOPJ, a la cual se remite el art. 509 LEC, ha fijado tres condicionamientos en orden a atribuir a los TSJ la competencia para conocer de la revisión de la sentencia firme: a) que las sentencias objeto de revisión sean dictadas por órganos jurisdiccionales del orden civil con sede en la Comunidad Autónoma; b) que la materia tratada sea de Derecho civil foral o especial propio de la Comunidad Autónoma; y c) que el Estatuto haya previsto tal atribución.

Especialmente conflictivo se ha demostrado, doctrinalmente, el segundo de estos condicionantes, esto es, el relativo a que la materia tratada sea de Derecho civil foral o especial propio de la Comunidad Autónoma. Ello es así, porque la revisión de la sentencia firme, en tanto en cuanto que viene dirigida a mantener el equilibrio entre la seguridad jurídica que deriva de la cosa juzgada, y la justicia que no puede sacrificarse en favor de la seguridad jurídica en aquellos casos de vulneraciones flagrantes e insufribles que las legislaciones suelen tipificar como motivos de revisión (art. 510 LEC), no tiene ninguna relación con el derecho material aplicado en la sentencia firme impugnada, sino que tan sólo dirige su atención a exclusivas motivaciones de carácter fáctico.

De ahí, precisamente, que un importante sector de la doctrina, tomando en consideración el obligado respeto al Estado de las Autonomías en el ámbito de la Administración de Justicia, así como lo que en su día constituyó la dicción literal del art. 54.2 LDPJ de 1988: “*Los recursos de revisión se resolverán por la Sala de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia cuando la sentencia firme impugnada hubiese sido dictada por un Juzgado o Tribunal con sede en la Comunidad Autónoma cuyo Estatuto de Autonomía hubiese previsto tal atribución*” (derogado por la Ley 10/1992 de 30 de abril), de Medidas Urgentes para la reforma procesal; haya defendido y defienda, en contraposición a la jurisprudencia mayoritaria, la posibilidad, a mi juicio acertada, de desarrollar el art. 73.1.b) LOPJ, en el sentido de admitir que los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas sean competentes para conocer de “*todas*” las demandas de revisión de sentencias firmes dictadas por órganos jurisdiccionales del orden civil con sede en la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de la materia particular que traten.

En esta coyuntura, como ya se ha anticipado, la regulación procesal civil de 2000, con su simple remisión a la LOPJ, desaprovechó una magnífica oportunidad para adecuar la competencia para conocer de la revisión civil de la sentencia a las exigencias propias del Estado autonómico. Por desgracia, la LEC 1/2000, no ha sido la única, pues la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modi-

ficación de la LOPJ de 1985, tampoco introdujo ninguna novedad en este punto (el relativo a la revisión de la sentencia firme) en la línea de ampliar la competencia de los TSJ en relación al conocimiento de este instrumento de revocación de la cosa juzgada.

La solución incorporada en la LOPJ de 1985 (no corregida en 2003) y a la cual se remite, expresamente, el art. 509 LEC, es ciertamente criticable desde la perspectiva de alcanzar la culminación de la configuración autonómica del Estado. Ello es así por muy variados y concurrentes motivos: en primer lugar, porque no parece nada acertado el fijar el reparto de la competencia para conocer de la revisión entre el TS y los TSJ en atención a criterios jurídicos materiales o del derecho sustantivo aplicable al fondo del asunto, cuando el examen de los motivos tasados de revisión de la sentencia firme fijados en el art. 510 LEC pone de relieve, a todas luces, que el planteamiento de esta acción autónoma de impugnación tan sólo necesita motivaciones de carácter fáctico, sin que en ningún caso se haya de tomar en consideración la naturaleza de las normas jurídicas aplicables al litigio; en segundo lugar, porque la conveniencia de ampliar las competencias de las Salas Civiles y Penales de los TSJ, en el sentido de otorgarles la competencia para conocer de la revisión de las sentencias firmes con independencia de si la materia sobre la cual se fundamenta la impugnación es de Derecho civil foral o especial de las Comunidades Autónomas, no supone ninguna contradicción con la finalidad propia de la revisión, pues la distribución de la competencia para conocer de la demanda de revisión ha sido regulada, incorrectamente, en la LOPJ, como si estuviésemos en presencia de un recurso en el que el *órgano jurisdiccional competente tuviese que corregir vicios in iudicando o in procedendo*, cuando lo cierto es que este instrumento de rescisión de la sentencia firme cumple la función de posibilitar la corrección de actuaciones procesales fraudulentas; y, en tercer lugar, porque supone desaprovechar una magnífica ocasión para dotar a las Salas Civiles y Penales de los Tribunales Superiores de Justicia de un adecuado contenido competencial, descargando de trabajo, paralelamente, a la Sala Civil del TS, y acercando la justicia al ciudadano.

Por todo ello, parece oportuno defender la conveniencia de ampliar la competencia de las Salas Civiles y Penales de los Tribunales Superiores de Justicia en orden al conocimiento de la revisión de la sentencia firme, que tan sólo debiera venir referida a un único requisito condicionante: que la sentencia hubiese sido dictada por un órgano jurisdiccional radicado en la Comunidad Autónoma (sin mención alguna al derecho material y a su regulación estatutaria).

En esta línea de actuación, plenamente ajustada tanto al *“Informe y propuestas del Tribunal Supremo”*, publicado en *Del modo de arreglar la Justicia. Discurso de apertura de Tribunales del año 2000* (*“no hay razón que objetivamente justifique hoy la competencia del Tribunal Supremo para conocer de los recursos de revisión, que podría atribuirse sin inconveniente alguno a las correspondientes Salas de los Tribunales Superiores de Justicia”*), como al Punto 1 del Pacto de Estado para la reforma de la Justicia (*“se modificará el recurso de revisión, de manera que el Tribunal Supremo conozca exclusivamente de los recursos de revisión, de manera que el Tribunal Supremo conozca exclusivamente de los recursos de revisión contra sentencias firmes de la Audiencia Nacional y del propio*

Tribunal Supremo) se aboga por recuperar la solución prevista en la propuesta de modificación de la LOPJ (art. 73.1.b) que hubiera debido acompañar a la LEC de 2000, pero que finalmente no fue aprobada: “*La Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia conocerá, como Sala Civil: b) del recurso extraordinario de revisión contras las sentencias dictadas por órganos jurisdiccionales del orden civil con sede en la Comunidad Autónoma*”.

Y si todo lo ya expuesto no fuere suficiente, que lo es, para defender la conveniencia de ampliar la competencia actual de las Salas Civiles y Penales de los TSJ en relación a la revisión civil de la sentencia firme, conviene traer a colación que esta interpretación ha sido incluso amparada por la STC 31/2010, de 28 de junio, del Pleno, pues nuestro máximo intérprete constitucional, al pronunciarse sobre el art. 95.4 EAC de 2006: “*Corresponde al Tribunal Superior de Justicia de Cataluña la resolución de los recursos extraordinarios de revisión que autorice la ley contra las resoluciones firmes dictadas por los órganos judiciales de Cataluña*”, concluye que “*corresponderá al TSJ la resolución de los recursos extraordinarios de revisión que autorice la ley contra resoluciones firmes dictadas por los órganos judiciales de Cataluña*”, en tanto en cuanto que no se está en presencia, como así argumentó el Abogado del Estado, “*de una norma estatutaria atributiva de competencias judiciales, sino ante un precepto que asume, sin condición, cuanto sobre esa materia decida, con perfecta libertad, el legislador estatal competente (FJ. 45)*”.

Por último, resultaría deseable que tanto el legislador estatal como el autonómico fueren cuidadosos con el lenguaje, pues ni uno ni otro parecen tener claro, como así debiera ser, que la revisión de la sentencia firme no es un recurso (siempre dirigido a impedir que una resolución alcance firmeza), sino una acción autónoma de impugnación, pues su objeto no consiste en sustituir la resolución judicial por otra, ni tan siquiera examinar la corrección de la sentencia, sino en intentar la revocación de un juicio anterior en atención a los motivos excepcionales de “injusticia” previstos por el legislador (instrumento dirigido a conseguir la revocación de la cosa juzgada). De ahí, precisamente, que fuere conveniente que tanto los Estatutos de Autonomía como una futura y necesaria reforma de la LOPJ fuesen armónicos con lo ya contemplado en la LEC, en el sentido de sustituir la referencia a “*recurso extraordinario de revisión*”, por la de “*demanda de revisión de la sentencia firme*”.

3. El papel de los Tribunales Superiores de Justicia en el orden penal

Ante la oportunidad de aprovechar un órgano infrautilizado como es la Sala de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia y, al mismo tiempo, liberar la saturada Sala Segunda del Tribunal Supremo, resulta posible y conveniente (e incluso obligado como más tarde se expondrá) el abogar también por la ampliación del ámbito competencial, como Sala Penal, de la Sala Civil y Penal de los TSJ.

En atención a la dicción literal del vigente art. 73.3 LOPJ, como Sala de lo Penal, corresponde a la Sala Civil y Penal de los TSJ: “3. a) *El conocimiento de*

las causas penales que los Estatutos de Autonomía reservan al conocimiento de los Tribunales Superiores de Justicia. b) La instrucción y el fallo de las causas penales contra jueces, magistrados y miembros del Ministerio Fiscal por delitos o faltas cometidos en el ejercicio de su cargo en la comunidad autónoma, siempre que esta atribución no corresponda al Tribunal Supremo. c) El conocimiento de los recursos de apelación contra las resoluciones dictadas en primera instancia por las Audiencias Provinciales, así como el de todos aquellos previstos por las leyes; d) La decisión de las cuestiones de competencia entre órganos jurisdiccionales del orden penal con sede en la Comunidad Autónoma que no tengan otro superior jerárquico común”.

Como es fácil pensar, a pesar de los episodios de corrupción que hoy nos son, por desgracia, familiares, en las dos primeras causas, referidas a personas que serán enjuiciadas por los TSJ en atención a su aforamiento, el volumen de casos es ciertamente reducido. De ahí, en consecuencia, que la posibilidad de incrementar las competencias como Sala Penal, de la Sala Civil y Penal de los TSJ, deba articularse a través de la toma en consideración del motivo relativo al conocimiento de los recursos de apelación contra las resoluciones dictadas en primera instancia por las Audiencias Provinciales, así como el de todos aquellos previstos por las leyes.

Si bien pudiere pensarse lo contrario, lo cierto es que la Sala Civil y Penal de los TSJ sólo asume, en la actualidad, el conocimiento de unos muy concretos recursos de apelación en el ámbito del procedimiento ante el Tribunal del Jurado. Concretamente, en atención a lo dispuesto en el art. 846 bis a) de la Ley de Enjuiciamiento Criminal: *“Las sentencias dictadas, en el ámbito de la Audiencia Provincial y en primera instancia, por el Magistrado-presidente del Tribunal del Jurado, serán apelables para ante la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de la correspondiente Comunidad Autónoma –sólo por los motivos contemplados en el art. 846 bis c) LECrim–. Serán también apelables los autos dictados por el Magistrado-presidente del Tribunal del Jurado que se dicten resolviendo cuestiones a que se refiere el art. 36 de la Ley Orgánica del Tribunal del Jurado –cuestiones previas– así como en los casos señalados en el art. 676 de la presente Ley. La Sala de lo Civil y Penal se compondrá, para conocer de este recurso, de tres Magistrados”.*

Si tenemos presente el art. 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de New York de 1966, ratificado por España en 1977 y cuyo contenido debe informar nuestra legislación (art. 10.2 CE), consagra la doble instancia penal: *“Toda persona declarada culpable en un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior conforme a lo previsto en la ley”*, no resulta, en absoluto, de recibo, que dicha exigencia en nuestro ordenamiento jurídico se haya venido salvando a través del recurso de casación ante el Tribunal Supremo, mediante el cual resulta factible impugnar las sentencias dictadas en instancia tanto por la Sala Penal de la Audiencia Nacional como por las Audiencias Provinciales. Tan es así, que el Dictamen del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, de 20 de julio de 2000 (caso Cesáreo Gómez), concluyó que el sistema referido de casación no cumple las exigencias del PIDCP, pues éste no permite un *“reexamen”*

íntegro de la causa, al venir su interposición circunscrita a aspectos formales de la sentencia.

Por ello el legislador, con seguimiento de lo recomendado en el Punto III de Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia, incorporó a la LOPJ (LO 19/2003) una serie de modificaciones dirigidas a posibilitar que las Salas de lo Civil y Penal de los TSJ pudiesen asumir la competencia para conocer de las apelaciones interpuestas contra las resoluciones de las Audiencias de su respectiva Comunidad Autónoma. Con ello se pretendió la generalización de la segunda instancia penal a fin de abarcar aquellos supuestos –los delitos graves– que en la actualidad, de forma paradójica, a diferencia de lo que acontece con los de menor entidad, carecen de ella. Ahora bien, pese a la realidad que se acaba de exponer, la asunción de esta competencia, al haber caducado con el final de la VIII Legislatura el Proyecto de Ley Orgánica por el que se adaptaba a la legislación procesal la LOPJ de 1985, se reformaba la casación y se generalizaba la segunda instancia, no se ha plasmado en la práctica ante la falta de su desarrollo normativo en la LECrim.

La superación de esta situación, que se hace más acuciante desde la ratificación el año 2009 del Protocolo núm. 7 al Convenio Europeo de Derechos Humanos, y que obliga a tomar varias decisiones sobre el modelo y el ámbito del recurso de apelación, hace obligado concluir que los posibles recursos ordinarios contra las sentencias dictadas en primera instancia por las Audiencias Provinciales debieran ser conocidos por la Sala Civil y Penal de los TSJ, pues no puede olvidarse que dicho órgano es el único ubicado en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma situado en una posición superior a las Audiencias Provinciales.

En esta dirección de pensamiento caracterizada, acertadamente, por la generalización “auténtica” de la segunda instancia penal, cabe señalar que el art. 623 del Anteproyecto de nueva LECrim dispone que: *“1. La Sala de Apelación de los Tribunales Superiores de Justicia, compuesta por cinco magistrados, será competente para resolver los recursos de apelación contra las sentencias de los Tribunales de Instancia de su circunscripción. También será competente para conocer de los recursos de apelación contras las sentencias dictadas en primera instancia por el Magistrado-Presidente del Tribunal del Jurado. 2. La Sala de Apelación de la Audiencia Nacional, compuesta por cinco magistrados, conocerá de los recursos de apelación contra las sentencias dictadas por las secciones penales de dicho tribunal”*.

Y todo ello, además, sin olvidar que existen otras posibles vías para incrementar las competencias propias como Sala Penal de las Salas Civiles y Penales de los TSJ: a) conocimiento de las demandas de revisión de la sentencia firmes emitidas por órganos situados en la Comunidad Autónoma; b) regulación de un recurso para la unificación de doctrina conocido por la Sala Segunda del TS, dirigido a unificar las posibles divergencias de interpretación apreciables en los TSJ (en esta dirección, véanse los arts. 641 y siguientes del Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal, en los que se apuesta, de una parte, por la configuración del recurso de casación como un instrumento de unificación de doctrina, refundiéndose los motivos de casación en dos: la vulneración en la

sentencia de apelación de la jurisprudencia consolidada del TS y contradicción entre resoluciones dictadas en apelación por los diferentes TSJ cuando esta jurisprudencia no exista; y de otra, por la introducción de la figura del “*amicus curiae*” o “*amigo del Tribunal*”, en atención a la cual terceros ajenos a la disputa judicial –aunque con interés justificado en la resolución del litigio– pueden exponer opiniones cualificadas relativas a la materia discutida, efectuando así aportaciones jurídicas trascendentes para la sustanciación del proceso judicial, de tal forma que la función unificadora del TS se puede ver, de este modo, auxiliada por estas aportaciones, especialmente en materias especialmente complejas o especiales (conviene señalar que estos terceros no tendrán la consideración de parte; que su actuación solo podrá producirse en interés del acusado; que su función será exclusivamente la de ilustrar al órgano jurisdiccional, el cual tendrá amplias facultades para admitir o no su intervención; que quien pretenda intervenir por este concepto deberá, en todo caso, acreditar un conocimiento e interés suficiente en la materia afectada; y que su intervención deberá ser espontánea y temporalmente limitada).

4. El papel de los Tribunales Superiores de Justicia en el orden administrativo

De conformidad con el art. 74 LOPJ, “*las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia conocerán, en única instancia, de los recursos que se deduzcan en relación con: a) Los actos de las Entidades locales y de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, cuyo conocimiento no esté atribuido a los Juzgados de lo Contencioso-administrativo. b) Las disposiciones generales emanadas de las Comunidades Autónomas y de las Entidades locales. c) Los actos y disposiciones de los órganos de gobierno de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo, en materia de personal, administración y gestión patrimonial. d) Los actos y resoluciones dictados por los Tribunales Económico-Administrativos Regionales y Locales que pongan fin a la vía económico-administrativa. e) Las resoluciones dictadas en alzada por el Tribunal Económico-Administrativo Central en materia de tributos cedidos. f) Los actos y disposiciones de las Juntas Electorales Provinciales y de Comunidades Autónomas, así como los recursos contencioso-electorales contra acuerdos de las Juntas Electorales sobre proclamación de electos y elección y proclamación de Presidentes de Corporaciones locales en los términos de la legislación electoral. g) Los convenios entre las Administraciones públicas cuyas competencias se ejerzan en el ámbito territorial de la correspondiente Comunidad Autónoma. h) La prohibición o la propuesta de modificación de reuniones previstas en la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Reunión. i) Los actos y resoluciones dictados por órganos de la Administración General del Estado cuya competencia se extienda a todo el territorio nacional y cuyo nivel orgánico sea inferior a Ministro o Secretario de Estado, en materias de personal, propiedades especiales y expropiación forzosa. j) Cualesquiera otras actuaciones administrativas no atribuidas expresamente a la competencia de otros órganos de este orden jurisdiccional. 2. Conocerán, en segunda instancia, de las apelaciones promovidas contra sentencias y autos dictados por los Juzgados de lo con-*

tencioso-administrativo y de los correspondientes recursos de queja. 3. También les corresponde, con arreglo a lo establecido en esta Ley, el conocimiento de los recursos de revisión contra sentencias firmes de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo. 4. Conocerán de las cuestiones de competencia entre los Juzgados de lo Contencioso-administrativo con sede en la Comunidad Autónoma. 5. Conocerán del recurso de casación para unificación de doctrina en los casos previstos en la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. 6. Conocerán del recurso de casación en interés de Ley en los casos previstos en la Ley reguladora de la Jurisdicción reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa”.

Sin perjuicio de las competencias referidas, que son propias de los TSJ, en el orden administrativo la discusión doctrinal se ha centrado y centra, casi exclusivamente, en determinar el sentido que deba tener el recurso de casación ante el Tribunal Supremo. En este sentido, el Libro Blanco de la Justicia de 1997 llamó la atención sobre la potenciación de la Sala Tercera del TS como sede de unificación de doctrina de las salas de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia, de tal forma que en el mismo se abogó por concretar que el cometido esencial del TS debiera consistir en homogeneizar y delimitar los criterios judiciales a seguir por los órganos jurisdiccionales inferiores a través del recurso de casación para unificación de doctrina; y la propia Sala de Gobierno del TS aprobó en el año 2000 un informe en el que se defendía una reforma del recurso de casación en la línea de atribuir funciones similares a las de éste a las Salas de los TSJ, así como la introducción de instrumentos, como la cuestión prejudicial a plantear por los TSJ cuando pretendiesen separarse de la jurisprudencia, que permitiesen al TS asegurar la unidad del ordenamiento jurídico.

En este punto resulta obligado señalar que, dos años antes, la Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa, ya abordó la cuestión, en alguna medida, en sus arts. 86 a 95 (recurso de casación ordinario del que conoce el TS y que viene limitado a las sentencias territoriales que infrinjan el Derecho estatal o europeo); en los arts. 96 a 99 (recursos de casación para unificación de doctrina, entre los que se contempla uno en el ámbito autonómico, del que conocerá una Sección Especial de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ); y en los arts. 100 y 101 (relativos al recurso en interés de ley, entre los cuales también cabe individualizar uno relativo al ámbito autonómico).

De este modo, por lo que hace referencia a los TSJ se reiteró su doble función de sedes de interpretación y aplicación del Derecho estatal y de fijación de doctrina en el derecho propio de la Comunidad Autónoma. Y todo ello sin olvidar, además, que la Ley de Medidas de Agilización Procesal, Ley 37/2011, de 10 de octubre, ya ha contemplado cambios en materia de recursos en la LJCA, pues se ha introducido en el procedimiento abreviado la posibilidad de evitar la celebración de la vista en aquellos recursos en los que no se va a pedir el recibimiento del pleito a prueba y la Administración demandada no solicita la celebración de la misma; y se ha elevado el límite cuantitativo para acceder al recurso de apelación, al recurso de casación y al recurso de unificación de doctrina.

En esta misma línea, también constatable en el Pacto de Estado para la reforma de la Justicia, de 28 de mayo de 2001, los nuevos Estatutos de Autonomía de la Comunidad Valenciana, Cataluña, Andalucía, Baleares y Aragón, posteriores al Proyecto de Ley Orgánica por el que se adapta la legislación procesal a la LOPJ de 1985, se reforma la casación y se generaliza la segunda instancia penal (caducado), han optado por recoger, con mayor o menor intensidad, cláusulas específicas en que definen la función propia de los TSJ y se pronuncian, aun cuando sea tímidamente, sobre la que debiera corresponder al TS.

En consonancia con el posicionamiento mostrado por la propia Sala Tercera del TS ante el Proyecto de reforma de la LOPJ mencionado, así como los argumentos críticos expuestos por un grupo de Magistrados de esta misma Sala en la Exposición elevada a la Sala de Gobierno del TS, que acordó trasladarla al CGPJ (manifiestan que la experiencia del recurso de casación para unificación de doctrina se ha mostrado especialmente inoperante), resulta posible concluir que una alternativa en orden a delimitar las funciones propias del TS y de los TSJ en el ámbito administrativo, bien pudiera hacerse descansar sobre la ampliación del espacio en el que se mueven los TSJ y la reserva al TS de la unificación de la interpretación de la ley estatal en aquellos supuestos que presenten interés casacional.

Así las cosas, resulta obligado señalar que el Informe Explicativo y Propuesta de Ley de Eficiencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, elaborado en marzo de 2013 por la Comisión General de Codificación –Sección Especial para la Reforma de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa–, ha terminado por recoger una serie de conclusiones relativas a la casación administrativa:

1ª. A la vista del art. 123.1 CE se podría pensar que, dada la condición del Tribunal Supremo, como superior en todos los órdenes, su Sala de lo Contencioso-Administrativo efectivamente orienta o disciplina la aplicación del ordenamiento jurídico público. Pero no es así. Ni siquiera los Tribunales Superiores de Justicia, que también pueden formar jurisprudencia cuando culminan las vías procesales (posibilidad prevista en el art. 152 CE) determinan por completo cuál es la interpretación y aplicación correcta del Derecho administrativo autonómico. Y es que el recurso de casación, en la suma de sus modalidades, no es –en la actualidad– un instrumento procesal idóneo para la formación de jurisprudencia. Dos son, a juicio de esta Sección Especial, las razones, primero, que son muchas las materias o asuntos que, fundamentalmente por las reglas de la cuantía, no tienen acceso a la casación; y segundo, que el recurso de casación no está hoy primariamente dirigido a la creación de jurisprudencia, sino a la tutela judicial de intereses, derechos o competencias (por lo demás, de alto nivel económico).

2ª. Es cierto que las reglas actuales de admisión del recurso de casación permiten un enfoque parcialmente objetivo de la casación, al prever la inadmisión de recursos allí donde ya existe jurisprudencia (art. 93.2.c) LJCA), o donde no existe “interés casacional” (art. 93.2.e) LJCA). Pero estas posibilidades procesales están severamente dificultadas: primero por la exigencia de unanimidad en la resolución de inadmisión; y segundo, porque en todo caso esa inadmisión ha de ser motivada (art. 93.4 LJCA). Contamos hoy, en suma, con un recurso de casa-

ción ordinario cuyo objetivo principal es la resolución de litigios de muy elevada cuantía, aunque esos procesos versen sobre normas reiteradamente interpretadas por la misma Sala Jurisdiccional. Por el contrario, los países con mayor contención de recursos ante sus órganos judiciales supremos incluyen alguna forma de selección objetiva de los recursos (por su interés para el conjunto de la comunidad jurídica).

3ª. La Sección propone la ampliación material y la objetivación de la casación. Se trata de permitir que la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo (y por extensión las correspondientes Salas de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas en relación con el Derecho autonómico) gocen de la facultad de seleccionar los asuntos admisibles, en virtud de su interés casacional objetivo. Esto es, en función de la conveniencia para la comunidad jurídica de que el Tribunal se pronuncie de forma temprana sobre la interpretación de la norma.

4ª. La propuesta normativa contiene las siguientes opciones: a) en primer lugar, se suprime la delimitación objetiva de las sentencias recurribles, pasando a serlo potencialmente todas; b) en segundo lugar, la propuesta de la Sección simplifica en parte la actual tipología de recursos de casación. Se suprime el recurso de casación en interés de ley, aunque no el recurso de casación para la unificación de doctrina. La Sección ha considerado, incluso, la supresión del recurso extraordinario de casación para unificación de doctrina. Sin embargo, el criterio final de la Sección ha sido el mantenimiento, siquiera provisional, de este singular recurso de casación. En la opción alternativa, considerada por la Sección, contra las sentencias dictadas en única instancia por el Tribunal Supremo no habría recurso alguno. Y, en lo que hace a los Tribunales Superiores de Justicia, el recurso de casación ordinario absorbería la finalidad del recurso para unificación de doctrina. En efecto, esta opción alternativa consistiría en, una vez extendido el ámbito material del recurso de casación autonómico, incluir dentro de su ámbito la impugnación de las sentencias dictadas en única instancia o en apelación por los Tribunales Superiores de Justicia. De esta forma, el nuevo recurso de casación, fundado en el interés casacional y dirigido principalmente a la creación de jurisprudencia, absorbería el recurso de casación para unificación de doctrina. En este supuesto, en cada Tribunal Superior de Justicia debería crearse una Sección de casación, que tendría la misma composición que la que figura finalmente en la propuesta de la Sección para conocer del recurso de casación para unificación de doctrina; c) La ampliación funcional horizontal, por medio del recurso de casación universal, se refiere tanto al Tribunal Supremo como, muy señaladamente, a los Tribunales Superiores de Justicia. En relación con estos últimos, la propuesta de la Sección (nuevos arts. 94 y 95 LJCA) amplía el recurso de casación sobre Derecho autonómico, pues las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia no se limitarán ya a enjuiciar articulados a través de los recursos extraordinarios para la unificación de doctrina y en interés de ley (actuales arts. 99 y 101 LJCA), sino que con la reforma propuesta podrán admitir a trámite recursos de casación ordinarios, basados en cualquier infracción del ordenamiento jurídico autonómico, contra sentencias dictadas por los Juzgados de los Contencioso-Administrativo; d) El deslinde funcional entre el Tribunal Supremo y los Tribunales Superiores de Justicia se realiza, siguiendo

la pauta del actual art. 86.4 LJCA, en función de cuál sea el Derecho aplicable. El nuevo art. 86.4 LJCA que propone la Sección asigna al Tribunal Supremo la resolución de recursos de casación relativos al Derecho estatal o al Derecho de la Unión Europea. Cada Tribunal Superior de Justicia conocerá del recurso de casación ordinario relativo al Derecho de cada Comunidad Autónoma; e) En la propuesta de la Sección, la admisión sería una decisión objetiva del Tribunal basada en la existencia de “interés casacional objetivo” (propuesta de nuevo art. 88.1 LJCA). Esto es, lo determinante para la admisión del recurso sería que el Tribunal considere que el Derecho sobre el que versa el asunto precisa de una interpretación judicial uniforme (jurisprudencia); f) En la propuesta de nuevo art. 88.2 y 3 LJCA se enuncian una serie de razones o argumentos indicativos del “interés casacional”, y posteriormente se le impone al recurrente la carga procesal de justificar que en su caso concurre alguna de estas causas de interés casacional objetivo. Pero la invocación efectiva de esas causas no cumple la misma función del actual régimen de “motivos” casacionales (art. 88 LJCA). Pues la correcta invocación formal de una causa de interés casacional objetivo no determinaría la admisión del recurso. Se trataría de una carga procesal de parte para hacer posible el juicio objetivo sobre la conveniencia de que la Sala dicte jurisprudencia sobre una cuestión o precepto, pero en última instancia sería el Tribunal quien, según su propio criterio, seleccionaría los asuntos que, objetivamente, deben ser objeto de una sentencia casacional. Según esta propuesta, los recurrentes no tendrán derecho a la admisión a trámite de su recurso por el mero cumplimiento de unos requisitos formales (incluida la invocación de un “motivo” de casación). La admisión sería una decisión cualitativa y objetiva por parte del Tribunal, basada en su propia consideración sobre la conveniencia de formar jurisprudencia en torno a un concreto precepto del ordenamiento jurídico. El derecho procesal del recurrente consistiría, únicamente, en la facultad de presentar su recurso ante el Tribunal Supremo (o Tribunal Superior de Justicia) y obtener una resolución (auto de admisión o providencia de inadmisión sobre su recurso). El recurrente no tendría derecho –ni legal ni constitucional– a que el Tribunal le motivará específicamente por qué su recurso carece de interés casacional; g) El Tribunal de casación podrá apreciar que existe interés casacional objetivo, motivándolo expresamente en el auto de admisión, cuando, entre otras circunstancias, el órgano jurisdiccional sentenciador haya aplicado normas sobre las que no existe jurisprudencia o, habiéndola, necesite ser reconsiderada por no dar respuesta adecuada a la controversia jurídica suscitada; se aparte de la jurisprudencia anterior, por considerarla equivocada; fije, ante supuestos de hecho iguales, una interpretación de las normas del Derecho estatal o del de la Unión Europea en las que se fundamenta el fallo contradictorio con la que otros órganos jurisdiccionales hayan establecido; sienta una doctrina sobre normas de derecho estatal o del de la Unión Europea gravemente dañosa para los intereses generales; y también podrá entender que el recurso alcanza interés casacional si la sentencia o resolución que se impugna afecta, por el carácter normativo de la actuación administrativa recurrida o por otras razones, a un gran número de situaciones, trascendiendo del supuesto específico resuelto, o bien cuando interpreta y aplica el Derecho de la Unión Europea en contradicción con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia o en casos en que dicho Tribunal no haya intervenido a título prejudicial, estimando el Tribunal Supremo necesaria su intervención”.

Este enfoque supone, en gran medida, que en un futuro inmediato se pueda optar por la supresión del recurso de casación para unificación de doctrina, al mismo tiempo que se generalice el camino del “*interés casacional*” y se abandone la regla de la cuantía. El problema, en cualquier caso, estriba en clarificar qué sentido queremos atribuir a la casación administrativa. Dos grandes opciones parecen posibles: la primera, contemplar la casación al servicio de la unificación de doctrina, al modo y manera de lo previsto en el ámbito laboral; y la segunda, acometer la regulación de un recurso de casación materialmente más abierto, en relación a temas de relevancia jurídica, pero que tendría el límite fijado entorno al “*interés casacional*”, lo cual, como es fácil pensar, supondría dejar la “*decisión*” acerca de la admisión del recurso en manos de la Sala Tercera, provocando notables dudas en relación a si con esta opción legal se respeta, en realidad, el derecho al recurso o, por el contrario, tan sólo se trata de “*descargar*” de trabajo a la Sala por el expeditivo método, ya aplicado por la Sala Primera y sus “*Acuerdos*”, de “*recursos fuera*”.

Más allá de replantearse el juego competencial entre el Tribunal Supremo y los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas, que bien pudiera articularse a través de un modelo de plenitud en que los Tribunales Superiores de Justicia fueren competentes en orden a todos los recursos de casación que tuvieran su origen en su territorio, ya sea en relación al derecho autonómico o al derecho estatal, lo cierto es que si queremos ser respetuosos con el “*derecho al recurso*”, que debiera entenderse, en contra de lo expuesto por nuestro Tribunal Constitucional, como una garantía procesal básica en todas y cada una de las manifestaciones procesales (no tan sólo en el orden penal), dicho recurso extraordinario, construido sobre la base del “*interés casacional*”, parece razonable y conveniente acompañarlo de la previsión de un recurso de casación para unificación de doctrina ante el TS.

5. El papel de los Tribunales Superiores de Justicia en el orden laboral o social

Por lo que hace referencia al orden laboral o social, en atención a la dicción literal del art. 75 LOPJ: “*La Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia conocerá: 1º En única instancia, de los procesos que la ley establezca sobre controversias que afecten a intereses de los trabajadores y empresarios en el ámbito superior al de un Juzgado de lo Social y no superior al de la Comunidad Autónoma. 2º. De los recursos que establezca la ley contra las resoluciones dictadas por los Juzgados de lo Social de la comunidad autónoma, así como de los recursos de duplicación y los demás que prevé la ley contra las resoluciones de los juzgados de lo mercantil de la comunidad autónoma en materia laboral, y las que resuelvan los incidentes concursales que versen sobre esta misma materia*”.

Más concretamente, el art. 7 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social, relativo a las competencias en el ámbito social de los TSJ, dispone, tras su redacción por el apartado tres del art. 20 de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de Medidas Urgentes para la Reforma del Mercado Laboral, que: “*Las Salas de lo Social de los Tribunales Superiores de Justicia conocerán: a) En única instancia, de los procesos sobre cuestiones a que se refie-*

ren las letras f), g), h), j), k) y l) del artículo 2 cuando extiendan sus efectos a un ámbito territorial superior al de la circunscripción de un Juzgado de lo Social y no superior al de la Comunidad Autónoma, así como de todos aquellos que expresamente les atribuyan las leyes. Conocerán en única instancia de los procesos de despido colectivo impugnados por los representantes de los trabajadores de conformidad con lo previsto en los apartados 1 a 10 del art. 124 de la Ley, cuando extiendan sus efectos a un ámbito territorial no superior al de una Comunidad Autónoma. Asimismo, conocerán en única instancia de los procesos de oficio previstos en la letra b) del art. 148 de esta Ley y de los procesos de impugnación de las resoluciones administrativas recaídas en los procedimientos previstos en el apartado 7 del art. 51 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, de conformidad con lo previsto en el artículo 151 de esta Ley, cuando el acuerdo o acto administrativo impugnado extiendan sus efectos a un ámbito territorial no superior al de una Comunidad Autónoma. b) También en única instancia, de los procesos de impugnación de actos de las Administraciones públicas atribuidos al orden jurisdiccional social en las letras n) y s) del artículo 2, cuando hayan sido dictados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma o por órganos de la Administración Central del Estado con nivel orgánico de Ministro o Secretario de Estado, siempre que, en este último caso, el acto haya sido confirmado, en vía de recurso o en procedimiento de fiscalización o tutela, los que hayan sido dictados por órganos o entes distintos con competencia en todo el territorio nacional. c) De los recursos de suplicación establecidos en esta Ley contras las resoluciones dictadas por los Juzgados de lo Social de su circunscripción. d) De los recursos de suplicación contras las resoluciones de los jueces de lo mercantil previstos en los artículos 64.8 y 197.8 de la Ley Concursal. e) De las cuestiones de competencia que se susciten entre los Juzgados de lo Social de su circunscripción”.

Como es bien sabido, de entre todas estas competencias, la que concentra, en buena medida, su actividad, es la relativa a la resolución de los recursos de suplicación, cuyo ámbito de aplicación en cuanto recurso “extraordinario” viene fijado en el art. 191 LJS. En cualquier caso, llegados a este punto resulta obligado señalar que la relación entre la Sala de lo Social de los TSJ y la Sala Cuarta del TS (en cuanto a sus competencias, véanse los arts. 59 LOPJ y 9 de LJS: “La Sala de lo Social del Tribunal Supremo conocerá: a) en única instancia de los procesos de impugnación de actos de las administraciones públicas atribuidos al orden jurisdiccional social cuando hayan sido dictados por el Consejo de Ministros. b) De los recursos de casación establecidos por la ley. c) De la revisión de sentencias firmes dictadas por los órganos jurisdiccionales del orden social y de la revisión de laudos arbitrales firmes sobre materias objeto de conocimiento del orden social. d) De las demandas de error judicial cuando el órgano al que se impute el error pertenezca al orden jurisdiccional social, salvo cuando éste se atribuyere a la propia Sala de lo Social del Tribunal Supremo o alguna de sus secciones en que la competencia corresponderá a la Sala que se establece en el art. 61 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio del Poder Judicial. e) De las cuestiones de competencia suscitadas entre órganos del orden jurisdiccional social que no tenga otro superior jerárquico común”) se lleva a cabo, fundamentalmente, a través del recurso de casación “ordinario”, que cabe contra las sentencias dictadas en

única instancia por las Salas de lo Social de los TSJ y por la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional (art. 205 LJS); y el recurso de casación “*para unificación de doctrina*”, que procede contra las sentencias dictadas en suplicación por las Salas de lo Social de los TSJ (art. 218 LJS) y que ha venido sometido a una interpretación muy restrictiva de su finalidad (art. 219.1 LJS: “*El recurso tendrá por objeto la unificación de doctrina con ocasión de sentencias dictadas en suplicación por las Salas de lo Social de los Tribunales Superiores de Justicia, que fueran contradictorias entre sí, con la de otra u otras Salas de los referidos Tribunales Superiores de Justicia o con sentencias del Tribunal Supremo, respecto de los mismos litigantes y otros diferentes en idéntica situación donde, en mérito a hechos, fundamentos y pretensiones sustancialmente iguales, se hubiere llegado a pronunciamientos distintos*”) lo cual ha dificultado el que, en la práctica, puedan prosperar con facilidad.

Si tenemos presente que la casación ordinaria es un recurso marginal en términos numéricos en relación a la propia actividad global de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, conviene poner el acento en el análisis del recurso de casación para unificación de doctrina. Por lo que hace referencia al recurso de casación para la unificación de doctrina, lo que en verdad quiere decir la LJS (y antes la LPL) es que los hechos y las normas aplicables, así como las pretensiones y la posición jurídica de las partes en relación con esos hechos guarden analogía en los dos procesos cuyas sentencias van a ser objeto de contraste. Sin embargo, la dicción literal de la Ley ha terminado por posibilitar que la Sala Cuarta del TS se haya inclinado por una interpretación excesivamente formalista que, atendiendo a signos externos y no a la identidad sustancial, se utiliza para descargar de numerosos asuntos mediante su simple inadmisión.

Tal es la situación de “*rigidez*” interpretativa de la Sala Cuarta, que en el propio Preámbulo de la Ley de la Jurisdicción Social, en su Título IV, relativo al recurso de casación para unificación de doctrina, se pone de relieve que el legislador social ha tratado de superar los tradicionales obstáculos que venían dados por la exigencia del requisito de contradicción de sentencias, dando legitimación al Ministerio Fiscal para recurrir en defensa de la legalidad en supuestos trascendentes aun cuando no concurra aquel presupuesto (art. 219.3 LJS); y admitiendo la alegación como doctrina de contradicción de la establecida en las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional, los órganos jurisdiccionales instituidos en los tratados y acuerdos internacionales en materia de derechos humanos y libertades fundamentales ratificados por España, y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (art. 219.2 LJS).

Con todo, seguirán siendo pocos los recursos de casación para unificación de doctrina que prosperen en el ámbito laboral, lo cual permite concluir que el mérito de elaborar doctrina corresponde, en realidad, a las Salas de lo Social de los TSJ. Ante la realidad expuesta, puede afirmarse, lo cual viene a ser ajustado a lo dispuesto en el art. 95 EAC y el art. 152 CE, que los asuntos iniciados en los Juzgados de lo Social, recurridos en suplicación ante la Sala Social del TSJ, terminan en el ámbito de la Comunidad Autónoma, dejando a salvo las competencias del TS (especialmente restrictivas) en materia de unificación de doctrina. Por último, señalar que otras propuestas de reforma en orden a que el sistema

de recursos en el orden social se ajuste plenamente a la organización territorial del Estado pueden venir referidas a la conveniencia o no de la pervivencia de la Sala Social de la AN, o al hecho de atribuir a las Salas de lo Social de los TSJ la revisión de las sentencias firmes dictadas en su ámbito territorial.

6. Bibliografía utilizada

- AGÚNDEZ FERNÁNDEZ, A. *Los recursos de revisión civil, contencioso-administrativo y laboral. Comentarios y Jurisprudencia*, Comares, Granada, 1997
- AJA FERNÁNDEZ, E. *El Estado Autonómico: federalismo y hechos diferenciales*, Alianza, Madrid, 2003 (segunda edición).
- ALEGRET BURGUÉS, M^a.E. “Competencias de los Tribunales Superiores de Justicia, instrumentos para su ejercicio y propuesta de delimitación de competencias con el Tribunal Supremo en el ámbito civil”, en *Posición y Funciones de los Tribunales Superiores de Justicia*, Seminario (coordinado por Gerpe Landín), Institut d’Estudis Autonòmics de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2008
- ALMAGRO NOSETE, J. *La Justicia en los Estatutos de Autonomía*, Revista del Departamento de Derecho Político, UNED, núm. 5, 1979-1980
- ALMAGRO NOSETE, J. “La casación civil”, en *Comentarios a la reforma procesal (Ley 10/1992)*, Forum, Oviedo, 1992
- ALMAGRO NOSETE, J. “*Luces y sombras del recurso de casación reformado*”, en *La nueva casación civil. Estudio de la Ley 10/1992, de 30 de abril*, Civitas, Madrid, 1993
- ALONSO-CUEVILLAS I SAYROL, J. “*El Tribunal Superior de Justicia de Catalunya com a òrgan superior a Catalunya sens perjudici de la jurisdicció que correspon al Tribunal Suprem*”, en *La Justicia a Catalunya en el marc d’un Estat compost*, Institut d’Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2000
- ÁLVAREZ DE LINERA, S. “*El recurso de casación para la unificación de la doctrina, en lo contencioso-administrativo*”, en *Comentarios sobre la Reforma Procesal (Ley 10/1992, de 30 de abril)*, coordinados por Gómez de Liaño, Forum, Oviedo, 1992
- APARICIO PÉREZ, M.A. “*Los Tribunales Superiores de Justicia en el Estado Autonómico*”, en *Posición y Funciones de los Tribunales Superiores de Justicia*, Seminario (coordinado por Gerpe Landín), Institut d’Estudis Autonòmics, Barcelona, 2008
- APARICIO PÉREZ, M.A. *Comentario a la STC 31/2010. Sobre el Poder Judicial*, Revista Catalana de Dret Públic, número especial sobre la sentencia 31/2010, edición electrónica
- ASENCIO MELLADO, J.M^a. *Competencias en los órdenes civil y penal*, Revista del Poder Judicial, número especial, XVI, 1990

- BACIGALUPO ZAPATER, E. “*Tribunal Supremo y Tribunales Superiores de las Comunidades Autónomas (desde la perspectiva del orden jurisdiccional penal)*”, en *La posición del Tribunal Supremo en el Estado Autonomico*, Ed. Institut d’Estudis Autònomic, Barcelona, 2008
- BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, J.M. *La reforma de la justícia a Catalunya. Perspectives de progrés en la federalització funcional de l’Administració de Justícia a Catalunya*, Informe Pi i Sunyer sobre la Justícia a Catalunya, Fundació Carles Pi i Sunyer d’Estudis Autònomic i Locals, Barcelona, 1998
- BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, J.M. *Les relacions del Poder Judicial, l’Administració de Justícia i la Generalitat de Catalunya*, en *Informe Pi i Sunyer sobre la Justícia a Catalunya*, Fundació Carles Pi i Sunyer d’Estudis Autònomic i Locals, Barcelona, 2000
- BERLANGA RIBELLES, E.V. “*Los Tribunales Superiores de Justicia en el Estado Autonomico. Ámbito contencioso*”, en *Posición y Funciones de los Tribunales Superiores de Justicia*, Seminario (coordinado por Gerpe Landín), Institut d’Estudis Autònomic de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2008
- BORRELL MESTRE, J. *Estado Autonomico y Poder Judicial*, Atelier, Barcelona, 2002
- CABAÑAS GARCÍA, J.C. *El derecho autonomico como objeto del recurso de casación ante los Tribunales Superiores de Justicia*, Poder Judicial, 1989 (14)
- CABELLOS ESPIÉRREZ, M.A. *Poder Judicial y modelo de Estado en la sentencia sobre el Estatuto de Autonomía de Catalunya*, *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. especial sobre la sentencia 31/2010, edición electrónica
- CALAMANDREI, P. *La casación civil*, traducción de Sentís Melendo, I, 2, Buenos Aires, 1945
- CALVO SÁNCHEZ, M^a. C. *La revisión civil*, Montecorvo, Madrid, 1977
- CARRILLO, M. “*La reforma de la competència dels tribunals superiors de justícia des d’un punt de vista constitucional*”, en *El Tribunal Superior de Justícia de Catalunya i la Fiscalia*, Informe Pi i Sunyer sobre la Justícia a Catalunya, Fundació Carles Pi i Sunyer d’Estudis Autònomic i Locals, Barcelona, 2000
- CLIMENT GONZÁLEZ, C. *El Tribunal Superior de Justicia en la Comunidad Valenciana*, en Poder Judicial, 1984 (10)
- CORBAL FERNÁNDEZ, J.E. *Recurso de casación ante los Tribunales Superiores de Justicia*, en II Seminario sobre Autonomía y Justicia en Catalunya, Barcelona, 1993
- CÓRDOBA CASTROVERDE, D. *Situación de la jurisdicción contencioso-administrativa: propuestas de futuro*, *Revista Jurisprudencia*, núm. 1, febrero de 2013
- CORDÓN MORENO, F. *El proceso contencioso-administrativo conforme a la Ley 29/1998, de 13 de julio, regulador de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Aranzadi, Pamplona, 1999

- CRUZ VILLALÓN, P. “*La Administración de Justicia en el Estatuto de Andalucía*”, en *El Poder Judicial*, vol. II, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1983
- DE DIEGO DÍEZ, L.A. *La revisión ante los Tribunales Superiores de Justicia*, La Ley, 1986 (4)
- DE LORENZO MARTÍNEZ, F. “*Estado autonómico y Poder Judicial*”, en *Poder Judicial y Estado compuesto: relaciones entre el Tribunal Supremo y los Tribunales Superiores de Justicia*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2004
- DE QUINTANA PELLICER, J. “*Competencias de los Tribunales Superiores de Justicia, instrumentos para su ejercicio y propuestas de delimitación de funciones con las del Tribunal Supremo en el ámbito del orden social*”, en *Posición y Funciones de los Tribunales Superiores de Justicia*, Seminario (coordinado por Gerpe Landín), Institut d’Estudis Autònoms, Barcelona, 2008
- DE OTTO PARDO, I. *Los Tribunales Superiores de Justicia*, Boletín de Información del Ministerio de Justicia, núm. 1471, 1987
- DOVAL DEL MATEO, J. *La revisión civil*, Bosch, Barcelona, 1979
- ELIZALDE PÉREZ, J.M. *El principio de unidad jurisdiccional y los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas: una interpretación federalista en perspectiva comparada*, en “*El Poder Judicial*”, II, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1983
- ENTRENA CUESTA, R. “*Comentario al art. 152 CE*”, en *Comentarios a la Constitución*, coordinados por Garrido Falla, Civitas, Madrid, 1985
- ESPARZA LEIBAR, I; MARTÍN OSANTE, L.C. *El recurso extraordinario de revisión civil y los Tribunales Superiores de Justicia: situación actual y perspectivas*, Revista Vasca de Administración Pública, núm. 30, 1991
- GARBERÍ LLOBREGAT, J. “*Aspectos generales de la reforma de la casación*”, en *La Reforma Procesal civil, penal y administrativa de 1992. Estudio sistemático de la Ley 10/1992, de 30 de abril, de Medidas Urgentes de Agilización Procesal*, Colex, Madrid, 1992.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *Estudios sobre Autonomías Territoriales*, Civitas, Madrid, 1985
- GARCÍA HERRERA, M.A.; LÓPEZ BASAGUREN, A. “*Constitución y Poder Judicial: la incompleta realización del Poder Judicial*”, en *Poder Judicial y unidad jurisdiccional en el Estado autonómico*, Estudios de Derecho Judicial, núm. 90, 2006
- GARRIGA ARIÑO, F. “*La revisión de sentencias firmes*”, en *Instituciones del nuevo proceso civil. Comentarios sistemáticos a la Ley 1/2000*, Economist & Jurist, Difusión Jurídica y Temas de Actualidad, Barcelona, 2000
- GERPE LANDÍN, M. *La regulació estatutària i la seva delimitació en la Llei orgànica del poder judicial*, Informe Pi i Sunyer sobre la Justícia a Catalunya, Fundació Carles Pi i Sunyer d’Estudis Autònoms i Locals, Barcelona, 1998

- GERPE LANDÍN, M.; BARCELÓ SERRAMALERA, M. (coords.). *Federalismo Judicial*, Instituto de Estudios Autonómicos, Barcelona, 2004
- GERPE LANDÍN, M.; CABELLOS ESPIÉRREZ, M.A.; FERNÁNDEZ DE FRUTOS, M. *El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. Una propuesta de reforma de sus competencias*, Revista Jurídica de Catalunya, núm. 3, 2005
- GERPE LANDÍN, M.; CABELLOS ESPIÉRREZ, M.A. *La regulación estatutaria del Poder Judicial y su tratamiento en la STC 31/2010*, REAF, núm. 12, marzo de 2011
- GIMENO SENDRA, V. *El recurso extraordinario por infracción procesal*, Revista General del Derecho, 1998 (núms. 646-647)
- GIMENO SENDRA, V. “*El recurso civil de casación*”, en *El Tribunal Supremo. Su doctrina legal y el recurso de casación. Libro en Homenaje al Prof. Dr. Almagro Nosete*, dirigido por el propio autor, Iustel, Madrid, 2007
- GONZÁLEZ PÉREZ, J. *Comentario al art. 102 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Civitas, Madrid, 1978
- GONZÁLEZ PÉREZ, J. “*Recurso de casación para la unificación de doctrina*”, en *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998)*, de 13 de julio, Civitas, Madrid, 1999
- GONZÁLEZ PÉREZ, J. “*Recurso de revisión*”, en *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998)*, de 13 de julio, Civitas, Madrid, 1999
- GONZÁLEZ RIVAS, J.J. *La admisión del recurso de casación en el ámbito contencioso-administrativo*. Legislación Administrativa, Consejo General del Poder Judicial, 2008
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. “*Recurso de casación para la unificación de doctrina*”, en *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Ley 29/1998)*, Tecnos, Madrid, 1999
- GUASCH FERNÁNDEZ, S. *El hecho y el derecho en la casación civil*, Bosch, Barcelona, 1998
- IGLESIAS CANLE, I.C. *El recurso de casación contencioso-administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. “*Les competències de la Generalitat de Catalunya: expectatives i realitats*”, en *La Justícia a Catalunya en el marc d'un Estat compost*, Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2000
- JIMÉNEZ FORTEA, F.J. *El recurso de casación para la unificación de doctrina laboral (Problemas fundamentales)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999
- LASARTE ÁLVAREZ, C.-MORENO CATENA, V. “*Los Tribunales Superiores de Justicia y sus competencias*”, en “*El Poder Judicial*”, II, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1983
- LÓPEZ AGUILAR, J.F. *Justicia y Estado Autonomico*, Civitas, Madrid, 1994

- LÓPEZ COIG, C. *La proyectada generalización de la doble instancia penal ¿cumple los requisitos exigidos por los tratados internacionales?*, Diario La Ley, 10 de octubre de 2006
- LÓPEZ GUERRA, L. *Poder Judicial i Comunitats Autònomes: territorialització de la justícia*, V Seminari sobre Autonomia i Justícia a Catalunya, Barcelona, 1999
- LORCA NAVARRETE, A.M. *El interés casacional en el recurso de casación que regula la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil*, La Ley, 2000 (2)
- LORCA NAVARRETE, A.M. *El recurso de casación según el Tribunal Supremo*, Instituto Vasco de Derecho Procesal y Arbitraje, San Sebastián, 2005
- LORCA NAVARRETE, A.M. “*Estudio del Acuerdo del Tribunal Supremo acerca de los criterios sobre recurribilidad, admisión y régimen transitorio en relación con los recursos de casación y extraordinario por infracción procesal regulados en la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil*”, en *El Tribunal Supremo. Su doctrina legal y el recurso de casación. Estudios en Homenaje al Prof. Dr. Almagro Nosete*, dirigidos por Gimeno Sendra, Iustel, Madrid, 2007
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P. *El Poder Judicial en el Estado Autonómico*, en *Teoría y Realidad Constitucional*, 2000 (5)
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P. *El Tribunal Supremo e as reformas estatutarias*, Administración & Ciudadanía: Revista Escola Galega de Administración Pública, vol. 3º (1), 2008
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P. *Las competencias del Tribunal Supremo. Instrumentos para su ejercicio y propuestas de delimitación de sus funciones con las de los Tribunales Superiores de Justicia en el ámbito contencioso-administrativo*, Seminario sobre “La posición del TS en el Estado Autonómico”, Barcelona, 2008.
- MARTÍN VALVERDE, A.M. “*Del recurso de casación para la unificación de doctrina*”, en *Comentarios a la Ley de Procedimiento Laboral*, II, Comares, Granada, 2001
- MAZA MARTÍN, J.M.; BERDUGO DE LA TORRE, J.R.; URBANO CASTRILLO, E. *Casación Penal Práctica*, Bosch, Barcelona, 2012
- MILIAN MASSANA, A. *El Tribunal de Cassació de Catalunya a l'organització del contenciós administratiu a la II República*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 1983
- MOLINA SERRANO, P. *Consideraciones sobre el recurso extraordinario por infracción procesal y las Salas de lo Civil de los Tribunales Superiores de Justicia*, Revista General del Derecho, 2000 (núm. 669)
- MOLINER TAMBORERO, G. *El recurso de casación laboral: casación ordinaria y casación para unificación de doctrina*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009
- MONTERO AROCA, J. *El Tribunal Superior de Justicia de Galicia*, Justicia, 1989

- MONTERO AROCA, J. *La reforma de las Salas de lo Civil y Penal*, Poder Judicial, 1991 (núm. 24)
- MONTERO AROCA, J. *Comunidad Valenciana y Administración de Justicia*, Revista Valenciana d'Estudis Autònòmics, 1997, núm. 18
- MONTERO AROCA, J. *Origen y porvenir de las Salas de lo Civil y de lo Penal*, Revista del Poder Judicial, núm. 81, 2006
- MONTERO AROCA, J.; FLORS MATÍES, J. *El recurso de casación civil. Casación e infracción procesal*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012
- MONTÓN REDONDO, A. *Atribuciones de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas*, La Ley, 1986 (2)
- MORAL SORIANO, L.M. *Los precedentes del Tribunal Supremo: el acercamiento de la jurisprudencia a la teoría de los precedentes*, Poder Judicial, 2000 (57)
- MORENO CATENA, V. "Recurso de casación para unificación de doctrina", en "Comentarios a la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998", con Gimeno Sendra, Garberí Llobregat y González Cuéllar, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1999
- MORÓN PALOMINO, M. *La nueva casación civil*, Colex, Madrid, 2001
- MUÑOZ JIMÉNEZ, F.J. "La competència de les sales civils i penals dels tribunals superiors de justícia per conèixer del recurs de revisió en matèria civil", en *Les Sales Civils i Penals dels Tribunals Superiors de Justícia*, Consell General del Poder Judicial, Departament de Justícia, Generalitat de Catalunya, Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada, Barcelona, 1994
- NIEVA FENOLL, J. *El recurso de casación civil*, Ariel, Barcelona, 2003
- NIEVA FENOLL, J. *Crítica a los criterios de recurribilidad en casación e infracción procesal al amparo del Acuerdo de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 30 de diciembre de 2011*, Diario La Ley, núm. 7803, 22 de febrero de 2012
- ORTELLS RAMOS, M. *La Administración de Justicia en el nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana*, Revista de las Cortes Valencianas, Valencia, 2007
- ORTELLS RAMOS, M. "El Tribunal Supremo español: un Tribunal en busca de su identidad", en *El Tribunal Supremo. Su doctrina legal y el recurso de casación. Estudios en homenaje al Prof. Dr. Almagro Nosete*, dirigidos por Gimeno Sendra, Iustel, Madrid, 2007
- PÉREZ GORDO, A. "Problemática procesal y orgánica ante el Tribunal Superior de Justicia de las Comunidades Autónomas", en "El desarrollo de la Constitución Española de 1978", Libros Pórticos, Zaragoza, 1982
- PÉREZ MANZANO, M. *La reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y el fundamento del derecho a la doble instancia penal*, Diario La Ley, 9 de octubre de 2006

- PORRAS RAMÍREZ, J.M. *La Justicia en los Estatutos de Autonomía de segunda generación*, Teoría y Realidad Constitucional, 24, 2009
- PUIG FERRIOL, LL. “*La reforma de la competencia civil dels tribunals superiors de justícia*”, en *La reforma de la competencia dels Tribunals Superiors de Justícia. La descentralització del Consell General del Poder Judicial*, con Guillem Vidal i Andreu, Marc Carrillo, Antoni Bruguera, García Fontanet i Feliu Llansà, Informe Pi i Sunyer sobre la Justícia a Catalunya, Fundació Carles Pi i Sunyer d’Estudis Autònomic i Locals, Barcelona, 1998
- RAMOS MÉNDEZ, F. *Tribunales Superiores de Justicia y Tribunal Supremo: reflexiones sobre un despropósito*, Justicia, 1991 (III)
- RAMOS MÉNDEZ, F. “¿*Qué hacemos con el Tribunal Supremo?*”, en *El Tribunal Supremo. Su doctrina legal y el recurso de casación. Estudios en Homenaje al Prof. Dr. Almagro Nosete*, dirigidos por Gimeno Sendra, Iustel, Madrid, 2007
- RAMOS RUBIO, C. “*Competencias de los Tribunales Superiores de Justicia, instrumentos para su ejercicio y propuestas de delimitación de sus funciones en relación con el Tribunal Supremo en el ámbito penal*”, en *Posición y Funciones de los Tribunales Superiores de Justicia*, Seminario (coordinado por Gerpe Landín), Institut d’Estudis Autònomic de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2008
- REVERÓN PALENZUELA, B. *Poder Judicial, unidad jurisdiccional y Estado autonómico*, Comares, Granada, 1996
- SAAVEDRA GALLO, P. “*El acceso a la aplicación uniforme de la ley civil*”, en *El Tribunal Supremo. Su doctrina legal y el recurso de casación. Estudios en Homenaje al Prof. Dr. Almagro Nosete*, dirigidos por Gimeno Sendra, Iustel, Madrid, 2007
- SAAVEDRA GALLO, P. “*La reforma de los recursos en la ley de Medidas de Agilización Procesal*”, en *Los retos del Poder Judicial ante la sociedad globalizada*, IV Congreso Gallego de Derecho Procesal (I Internacional), A Coruña, dirigida por Pérez-Cruz Martín y Ferreiro Baamonde y coordinada por Neira Pena, Universidade da Coruña, Servizo de Publicacións, A Coruña, 2012
- SAIZ GARITAONANDIA, A. *Ampliación del ámbito competencial de los Tribunales Superiores de Justicia en el orden penal y mejora de la Administración de Justicia*, Eguzkilore, núm. 23, San Sebastián, diciembre de 2009
- SAIZ GARITAONANDIA, A. *La Administración de Justicia en las Comunidades Autónomas. Situación actual y perspectivas de reforma*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009
- SANZ PÉREZ, L. *La Reforma de los Estatutos de Autonomía (con especial referencia a los estatutos de autonomía de Cataluña y de la Comunidad Valenciana)*, Cizur Menor, Madrid, 2006
- SERRA DOMÍNGUEZ, M. *El recurso de casación en la LEC 1/2000*, Revista Jurídica de Catalunya, 2001 (4) – Monográfico sobre la nueva LEC

- SERRA DOMÍNGUEZ, M. “*Del recurso de casación*”, en *La reforma de los procesos civiles (comentarios a la Ley 10/1992, de Medidas Urgentes de Reforma Procesal*, Civitas, Madrid, 1993
- SIEIRA MÍGUEZ, J.M. (Director). *El recurso de casación en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Aranzadi, Pamplona, 2012
- TORNOS MAS, J. “*L’Estatut d’Autonomia i la relació entre ordenaments*”, en *Manual de Dret Públic de Catalunya*, con Enoch Albertí (coordinador), Eliseo Aja, Tomàs Font, Xavier Padròs, Madrid-Barcelona, Generalitat de Catalunya (Institut d’Estudis Autònoms – Marcial Pons), 2000
- TORNOS MAS, J. *El Estatuto de Autonomía de Catalunya y el Estado Autonómico, tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010*, El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho, 2010 (15)
- UGALDE, J.I. *El recurso de casación laboral*, Bosch, Barcelona, 2009
- VALLESPÍN PÉREZ, D. *La revisión de la sentencia firme en el proceso civil*, Atelier, Barcelona, 2002
- VALLESPÍN PÉREZ, D. *El modelo constitucional de juicio justo en el ámbito del proceso civil*, Atelier, Barcelona, 2002
- VALLESPÍN PÉREZ, D. *La conveniència d’ampliar la competència del TSJ de Catalunya quant al coneixement de la revisió civil de la sentència ferma*, Cims Editorial, Barcelona, 2004
- VALLESPÍN PÉREZ, D. “*El papel de los Tribunales Superiores de Justicia ante la casación civil*”, en *El Tribunal Supremo. Su doctrina legal y el recurso de casación*, Libro Homenaje al Prof. Dr. Almagro Nosete, dirigido por Gimeno Sendra, Iustel, Madrid, 2007
- VALLESPÍN PÉREZ, D. *La casación civil tras la Ley de Medidas de Agilización Procesal y el Acuerdo de la Sala 1ª del Tribunal Supremo de 30 de diciembre de 2011*, Revista Práctica de Tribunales, núm. 94, junio de 2012
- VALLESPÍN PÉREZ, D. *Litigación civil*, Bosch, Barcelona, 2012
- VALLS GOMBAU, J.F. *Las competencias civiles de los Tribunales Superiores de Justicia. Especial referencia a la revisión y los recursos de casación autonómicos*, Justicia, 1988 (1)
- VALLS GOMBAU, J.F. *Las competencias penales de los Tribunales Superiores de Justicia*, Revista del Poder Judicial, 1989
- VALLS GOMBAU, J.F. *La revisión civil: su posible atribución a la Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia*, Cuadernos del Consejo General del Poder Judicial (Autonomía y Justicia en Cataluña), Seminario organizado por el Consejo General del Poder Judicial, el Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya y el Tribunal Superior de Justicia de Catalunya, Barcelona, 1991
- VÁZQUEZ SOTELO, J.L. *Rasgos definidores de la casación civil española*, Revista de Derecho Procesal, 1974 (4)

- VÁZQUEZ SOTELO, J.L. *La casación civil (revisión crítica)*, Ediser, Barcelona, 1979
- VÁZQUEZ SOTELO, J.L. “*El modelo español de casación*”, en *Scritti in onore di Elio Fazzalari*, III, Giuffrè, Milano, 1993
- VÁZQUEZ SOTELO, J.L. “*Com coordinar eficaçment les competències d’un tribunal superior de justícia, d’un tribunal suprem, d’un tribunal constitucional i dels tribunals supranacionals. Existeixen massa instàncies en els judicis civils?*”, Seminario Internacional sobre El Proceso Civil del siglo XXI, organizado por el Centre d’Estudis Jurídics i Formació Especialitzada de la Generalitat de Catalunya, 2002, Revista Fòrum del CEJFE, Documenta, 2003 (1)
- VÁZQUEZ SOTELO, J.L. *Quin hauria de ser el paper del Tribunal Superior de Justícia en una comunitat autònoma?*, Secció d’Opinió de Fòrum (Revista del Centre d’Estudis Jurídics i Formació Especialitzada de la Generalitat de Catalunya), 2003 (1)
- VERNENGO PELLEJERO, N. “*Algunas reflexiones acerca del tratamiento del derecho a los recursos en el proyecto de ley de medidas de agilización procesal (marzo de 2011)*”, en *Los retos del Poder Judicial en la sociedad globalizada*, IV Congreso Gallego de Derecho Procesal (I Internacional), A Coruña, dirigido por Pérez-Cruz Martín y Ferreiro Baamonde y coordinado por Neira Pena, Universidade da Coruña, Servizio de Publicacions, A Coruña, 2012
- VIDAL ANDREU, G. *La casación penal. Apuntes para el futuro*, Iuris, 2002 (núm. 57)
- VIVER PI-SUNYER, C.; BALAGUER CALLEJÓN, R.; TAJADURA TEJADA, J. *La reforma de los estatutos de autonomía. Con especial referencia al caso de Cataluña*, Madrid, 2005
- XIOL RÍOS, J.A. *El Poder Judicial y su Consejo General en el Estado Social y Democrático de Derecho*, Premio Poder Judicial, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 1990
- XIOL RÍOS, J.A. “*El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, órgano superior en Cataluña sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo*”, en *La justicia en Cataluña en el marco de un Estado compuesto*, Institut d’Estudis Autònòmics, Barcelona, 2000
- ZUBIRI DE SALINAS, F. *Las salas de lo Civil y Penal de los tribunales superiores de Justicia: un futuro imperfecto*, Jueces para la Democracia (Información y Debate), núm. 3 (marzo), 2000

LA REFORMA DE LA LOPJ EN MATERIA DE GOBIERNO DEL PODER JUDICIAL Y LOS CONSEJOS DE JUSTICIA¹

Dr. Manuel Gerpe Landín y Dr. Miguel Ángel Cabellos Espiérrez

Sumario: 1. Introducción: la opción por los consejos de justicia. 2. Los consejos de justicia estatutarios. Naturaleza y características; la dualidad de modelos. 3. La inconstitucionalidad parcial del Consejo de Justicia de Cataluña en la sentencia 31/2010. 3.1. La relación entre unidad jurisdiccional, unidad del gobierno del Poder Judicial y consejos de justicia. La distinción entre desconcentración y descentralización. 3.2. La función del Estatuto y la de la LOPJ en la regulación de los consejos. 3.3. La STC 31/2010 como sentencia manipulativa. 4. La reforma del CGPJ operada por la ley orgánica 4/2013. 4.1. Finalidades de la reforma. 4.2. La reformulación de la estructura interna del CGPJ y la idoneidad de las medidas que se adoptan. El silencio sobre los consejos de justicia como decisión incongruente. 5. Los consejos de justicia. 5.1. Razón de ser. Ventajas e inconvenientes de su existencia. Encaje en el marco de las previsiones constitucionales sobre el gobierno del Poder Judicial. 5.2. Posibilidades para la previsión por parte de la LOPJ de los consejos de justicia. 5.2.1. ¿Unidad o variedad de modelos? ¿Generalización de la institución o creación en CCAA determinadas? 5.2.2. Opciones para su composición. 5.2.3. Funciones posibles de los consejos. Consecuencias de la existencia de los consejos para los actuales órganos de gobierno internos. 6. Bibliografía citada.

1. Introducción: la opción por los consejos de justicia

La falta de adecuación del Poder Judicial al modelo de Estado en nuestra Constitución ha sido puesta de manifiesto por la doctrina de manera reiterada²,

1. Este trabajo se integra en el proyecto de investigación financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad con referencia DER2010-15778, sobre “Los cambios en la relación entre Poder Judicial y Comunidades Autónomas: perspectivas de interpretación a la luz del Derecho comparado”.

2. Véanse entre otros Jiménez Asensio, R., *Dos estudios sobre Administración de Justicia y Comunidades Autónomas*, IVAP/Civitas, Madrid, 1998; GERPE LANDÍN, M., “La reforma de la administración de justicia en España. La necesidad de acomodar la administración de justicia al Estado autonómico”, en GARCÍA HERRERA, M.A., coord., *Constitución y democracia: 25 años de Constitución democrática en España*, vol. 2, CEPC/UPV, Bilbao, 2005, págs. 425-438; APARICIO

y uno de los aspectos en que la misma se hace visible es el relativo al gobierno del Poder Judicial. Durante la elaboración de la primera regulación del CGPJ, la LOCGPJ de 1980, la presencia en los debates parlamentarios de la opción por introducir consejos territoriales en el seno de éste fue meramente testimonial. La ley, cuyo norte era el de desapoderar al Ministerio de Justicia de las funciones de aplicación del estatuto legal de los jueces a través de las que tradicionalmente había venido interfiriendo en la labor de estos, concentra todas esas funciones en el CGPJ. En un sentido limitativo de dicha concentración de funciones, la LOPJ de 1985 querrá acotar el papel del CGPJ dando un mayor ámbito de actuación al Ministerio y previendo los órganos de gobierno interno de los tribunales, de entre los cuales ocupan una posición de especial relevancia las Salas de Gobierno de los TSJ; la opción de los consejos territoriales tampoco estuvo sobre la mesa.

La opción del Libro Blanco de la Justicia, elaborado por el CGPJ en 1997, fue precisamente la de reforzar el papel de dichas Salas. Indica el Libro que: “ciertamente, la división territorial del poder en el Estado de las autonomías no afecta directamente al Poder Judicial o, al menos, al núcleo del mismo que aparece reservado a la competencia estatal por el artículo 149.1.5 de la Constitución”, pero ello, no obstante, “no significa que la organización del gobierno del Poder Judicial no pueda, y deba, reflejar la realidad subyacente en el Estado de las autonomías”. Aunque no cabe “una participación de las Comunidades Autónomas en la determinación de aspectos estrictamente jurisdiccionales, sí que es posible un reflejo de la configuración territorial del Estado en lo que atañe al gobierno del Poder Judicial”³. Nada impediría, indica el mismo documento, que “las potestades de gobierno del Poder Judicial se ejerzan de forma desconcentrada en aquellas materias que, por referirse al gobierno interno de los jueces y Tribunales puedan asumir las Salas de gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia, en todo caso subordinadas al Consejo General del Poder Judicial”⁴, ni que los órganos territoriales de gobierno del Poder Judicial y las autoridades autonómicas competentes cooperen, a través de comisiones mixtas que congreguen a representantes de los ejecutivos autonómicos y de los órganos territoriales de gobierno interno del Poder Judicial. En la misma opción de reforzamiento de las Salas insistió el CGPJ en un informe aprobado en el año 2000⁵.

La vía de los consejos, pues, no había tenido eco. No obstante, en Cataluña se constituiría en 2002 el Consejo de Justicia de Cataluña, por Decreto 119/2002, de 16 de abril. Se trataba de un órgano consultivo de la Generalitat, de carácter deliberativo y sin funciones decisorias de ningún tipo pero, pese a tener tal na-

PÉREZ, M.A., “La difícil relación entre la organización del Poder Judicial y el Estado autonómico”, en GERPE LANDÍN, M., y CABELLOS ESPÍERREZ, M.A., *Poder judicial y modelo de Estado*, Atelier, Barcelona, 2013, págs. 87-102.

3. Vd. CGPJ, *Libro Blanco de la Justicia*, Madrid, 1997, pág. 324.

4. Vd. *Libro Blanco...*, ob.cit., pág. 324.

5. Y cuyo apartado 41 señalaba que las Salas tendrían que ocuparse de cometidos tales como el nombramiento de presidentes de Audiencias, Magistrados suplentes y jueces sustitutos; funciones de inspección; presentación por el Presidente ante el legislativo autonómico de la Memoria Anual, aprobada por la Sala de Gobierno; formación continua y, por último, concesión de compatibilidades, licencias y permisos ordinarios.

turalidad, el gobierno de la Generalitat fue requerido de incompetencia por el gobierno central y aquél aceptó modificar parte de su regulación, mediante Decreto 95/2003, de 1 de abril. Tras otra reforma parcial en 2004, el Decreto 377/2006, de 3 de octubre, lo convirtió en Observatorio Catalán de la Justicia a fin de evitar confusiones con el Consejo de Justicia que el nuevo Estatuto preveía, y que lógicamente estaba llamado a ser un órgano de naturaleza radicalmente distinto a aquél, al ser calificado en el Estatuto como órgano desconcentrado del CGPJ⁶.

Así pues, cuando la vía de los consejos cobró fuerza fue con la fase de reformas estatutarias iniciada en 2006. Los estatutos, en el marco de su intento por contribuir a aproximar el Poder Judicial al modelo de Estado, dentro de los márgenes (no especialmente amplios) que la Constitución delimita, acogieron, como es sabido, esta figura de los consejos de justicia.

En el presente trabajo, tras estudiar cómo se plasmaron los consejos de justicia en los nuevos Estatutos y de qué forma enjuició el TC la regulación del consejo previsto en el Estatuto catalán, se analizará la reforma del CGPJ llevada a cabo por la Ley Orgánica 4/2013, de modificación de la LOPJ, para argumentar por qué la introducción de los consejos hubiera sido coherente con los propósitos de la misma, y por qué, en consecuencia, la opción del legislador orgánico por omitir toda referencia al tema resulta, por diversas razones, criticable; por último, se formulará una propuesta sobre la naturaleza, composición y funciones que debieran tener los consejos en una futura reforma de la LOPJ. Antes de todo ello, no obstante, convendrá quizá hacer una reflexión previa acerca de por qué en este trabajo se aboga por esta figura.

En primer lugar, creemos que la introducción de los consejos constituye una propuesta realista. La opción por la desconcentración del gobierno del Poder Judicial (que no por la descentralización mediante consejos diferentes y separados del CGPJ, lo que por lo demás exigiría reforma constitucional) se adapta a la actual estructuración territorial del ejercicio de la jurisdicción, que descansa (podríamos decir que casi se agota) en los órganos jurisdiccionales residenciados en cada una de las CCAA. Un modelo, pues, que aunque es incuestionablemente monista, adopta funcionalmente una lógica similar a la alemana (con las diferencias conocidas) y que encaja bien y es coherente con una desconcentración del gobierno del Poder Judicial.

La vía de la desconcentración, en lugar de la que opta por la descentralización, es por lo demás la que mejor se adapta a la concepción del ordenamiento vigente, que se ordena esencialmente a través de esferas generales y comunes a todo el territorio como regla general, aunque existan ámbitos separados en el campo administrativo y en el campo del Derecho civil propio.

La propuesta de los consejos de justicia, como órganos de gobierno pertenecientes al CGPJ, permite además dotar de eficacia a la regulación prevista en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006: el modelo de Consejo de

6. Sobre el Consejo de Justicia de Cataluña (luego Observatorio) y todo el itinerario normativo descrito, véase la detallada explicación de TEROL BECERRA, M., en *Reivindicación autonómica sobre el gobierno desconcentrado del Poder Judicial*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, págs. 63-74.

Justicia inicialmente previsto en éste (y que el TC dijo que solo la LOPJ, pero no un estatuto, podría contener) y todavía formalmente presente en el andaluz es la guía de la propuesta que aquí se hará (aunque como se verá se maticen o varíen algunas cuestiones). Contribuye, pues, a aproximar el gobierno del Poder Judicial al Estado autonómico al tiempo que favorece la integración territorial.

Es, además, una propuesta que puede incorporarse al ordenamiento a través de la reforma de la LOPJ, sin que ello suponga desconocer, no obstante, que su incorporación a la CE mediante reforma de ésta garantizaría mejor su eficiencia tanto frente a la lectura restrictiva que el TC ha mostrado tradicionalmente en este ámbito (y de lo que es buen ejemplo la STC 31/2010, que luego se analizará) como frente a la tradición unitarista y corporativista de la judicatura y de los cuerpos de personal no judicial.

2. Los consejos de justicia estatutarios. Naturaleza y características; la dualidad de modelos

La implementación en los Estatutos de los Consejos se llevó a cabo, en realidad, bajo dos modelos distintos, solo uno de los cuales conecta y se refiere al gobierno del Poder Judicial. El primer modelo, contenido en el estatuto catalán e incorporado con pocas variaciones en el andaluz, configuraba al consejo como un órgano desconcentrado del CGPJ, efectuaba una serie de previsiones sobre su composición y funciones, y defería lógicamente a la LOPJ la decisión final sobre el órgano. Así pues, desde el Estatuto se proponía una determinada estructuración interna para el CGPJ, estructuración que, lógicamente, habida cuenta del carácter de órgano constitucional de éste y de la reserva que el art. 122.2 hace en favor de la LOPJ en lo relativo a su regulación, necesitaría del indispensable concurso final de ésta para que las previsiones estatutarias devinieran reales.

Otra es, en cambio, la opción adoptada por los estatutos de la Comunidad Valenciana, Islas Baleares, Aragón, Castilla y León y Extremadura, que como se verá contienen un consejo de naturaleza distinta al de los primeros estatutos mencionados. Podemos tomar como punto de partida el art. 33.3 del Estatuto valenciano, por ser además cronológicamente el primero de todos:

“Se crea el Consell de la Justicia de la Comunitat Valenciana. Una ley de les Corts **determinará su estructura, composición, nombramientos y funciones** dentro del ámbito de las competencias de la Generalitat en materia de administración de justicia en los términos que establece el presente Estatuto y de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial”.

Vemos en primer lugar que se encomienda su creación a una ley autonómica. En segundo lugar, sus funciones lo serán “dentro del ámbito de las competencias de la Generalitat” en materia de justicia, lo que obviamente no abarca el gobierno del Poder Judicial. Por más, pues, que todo se haga en el marco del Estatuto y de lo que disponga la LOPJ, de las dos notas características señaladas se deriva que de ningún modo se puede estar proponiendo la creación de un órgano desconcentrado del CGPJ, pues ello no podría hacerse por ley autonó-

mica, que tampoco podría determinar nada sobre el gobierno del Poder Judicial, por carecer para ello de toda competencia.

Idéntica es la configuración que de la naturaleza del órgano hacen el estatuto balear y el de Castilla y León. En el estatuto aragonés, tras reiterarse lo mismo, se añade no obstante que: “El Consejo de Justicia de Aragón tendrá la consideración, naturaleza, competencias y facultades que le atribuya la Ley Orgánica del Poder Judicial. Asimismo, participará en todos los procesos de designación que le atribuya dicha ley” (art. 64.2). Pero si tenemos en cuenta que ha de ser creado por una ley autonómica, y que sus funciones se ciñen al ámbito de competencias de ésta, difícilmente podrá pretenderse que la LOPJ le otorgue cualquier función que corresponda al CGPJ. Por último, el más reciente de los nuevos estatutos, el de Extremadura, contiene una mención muy sintética (art. 52: “El Consejo de Justicia de Extremadura es 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”) que sigue la estela de los anteriores (no en vano el consejo sería “un órgano de participación institucional de la Comunidad Autónoma”, y por tanto, no un órgano desconcentrado del CGPJ) pero sin que se mencionen ni la creación del órgano por ley autonómica ni la vinculación a las competencias de la Comunidad, datos ambos que, no obstante, si ha de tratarse de un órgano autonómico deben darse por supuestos.

En cuanto a estos estatutos que configuran un modelo de consejo que podríamos denominar de órgano asesor de la comunidad, Terol Becerra ha señalado que, no obstante lo anterior, el legislador autonómico correspondiente podría acabar optando por configurarlos siguiendo el tipo de consejo de justicia admitido en la STC 31/2010⁷. No obstante, hemos de recordar que lo que el Tribunal ha hecho, como se verá más adelante, es configurar al consejo de justicia del estatuto catalán como órgano asesor de la Comunidad, y no como órgano desconcentrado del CGPJ, con lo que nada se ganaría con ello en lo referido al acercamiento del gobierno del Poder Judicial al territorio autonómico. También considera el autor citado que la LOPJ podría acabar por aproximar a todos los consejos⁸; en este caso sí que, como se verá, podrían superarse las actuales limitaciones de estas regulaciones estatutarias.

7. Vd. TEROL BECERRA, M., *Reivindicación autonómica sobre el gobierno desconcentrado del Poder Judicial*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, págs. 75. Por su parte Cámara Villar es de la opinión de que, más que de dos modelos, cabría hablar de una regulación estatutaria genérica que se abriría a diversas posibilidades; estos estatutos: “crean, en efecto, el órgano autonómico conforme a sus competencias, pero se abren simultáneamente a la recepción de un consejo de carácter estatal de acuerdo con lo que pudiera establecer la legislación orgánica”. Vd. “Reformas estatutarias y Consejos de Justicia autonómicos a la luz de la doctrina del TC”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 27, 2011, pág. 207. Pero cabe preguntarse si acaso podrían cerrarse a que la LOPJ decidiera después lo que estime conveniente. Lo único que hacen estos estatutos es optar por un modelo de órgano autonómico; que se abran a lo que luego la LOPJ decida no hace en modo alguno que estén optando también por el otro modelo (órgano desconcentrado).

8. Ídem, pág. 76.

Finalmente, cabe señalar que la reforma de la LORAFNA no ha incorporado mención alguna a ningún consejo de justicia.

Nos hallamos, por tanto, ante una dualidad de modelos. Dualidad que el Tribunal Constitucional, como ahora se verá, recondujo de una manera ciertamente singular a la unidad, al reformular él mismo el modelo previsto por el estatuto catalán. Por lo demás, el proyecto de reforma de la LOPJ que durante la VIII legislatura pretendió introducir los consejos de justicia⁹ no pudo finalmente hacerlo, y la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma del CGPJ, ha renunciado a ello. El futuro de los consejos estatutarios se antoja, pues, especialmente incierto. A las causas de ello y a las posibles perspectivas que se abren se dedicarán, por tanto, los próximos apartados.

3. La inconstitucionalidad parcial del Consejo de Justicia de Cataluña en la Sentencia 31/2010

3.1. La relación entre unidad jurisdiccional, unidad del gobierno del Poder Judicial y consejos de justicia. La distinción entre desconcentración y descentralización

El análisis de la STC 31/2010 en lo que se refiere al tratamiento que la misma lleva a cabo de la regulación estatutaria del Poder Judicial ha sido ya realizado en la doctrina¹⁰ y por ello aquí no se hará sino una somera referencia a sus aspectos más esenciales y en aquello que los mismos afecten a la previsión de los consejos de justicia, a fin de poder analizar posteriormente estos teniendo presentes los límites introducidos por la referida sentencia.

A tales efectos, el primer factor a tener en cuenta es el de la relación entre la unidad del Poder Judicial, la unidad del gobierno del mismo y la posibilidad de introducir los consejos de justicia.

9. Proyecto de ley orgánica de modificación de la LOPJ en materia de justicia de proximidad y consejos de justicia. VIII legislatura. BOCG-CD de 27 de enero de 2006, núm. 71. El proyecto, de haber sido aprobado, hubiera dado entrada en la LOPJ al modelo propuesto en los estatutos catalán y andaluz, permitiendo, por tanto, la eficacia real de la propuesta estatutaria.

10. Vd. al respecto GERPE LANDÍN, M., CABELLOS ESPÍERREZ, M.A., "La regulación estatutaria del Poder Judicial y su tratamiento en la sentencia 31/2010", *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 12, 2011, págs. 302-330; CABELLOS ESPÍERREZ, M.A., "Los consejos de Justicia en el actual proceso de reformas estatutarias y sus perspectivas de futuro", *Revista de Derecho Político*, 80, 2011, págs. 89-116; CABELLOS ESPÍERREZ, M.A., "Los consejos de justicia como forma de desconcentración del gobierno del Poder Judicial", en: GERPE LANDÍN, M., CABELLOS ESPÍERREZ, M.A. (coords.), *Poder judicial y modelo de Estado*, Atelier, Barcelona, 2013, págs. 131-150; CÁMARA VILLAR, G., Reformas estatutarias y consejos de justicia autonómicos a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional, *Teoría y Realidad Constitucional*, 27, 2011, págs. 197-220; TEROL BECERRA, M., *Reivindicación autonómica sobre el gobierno desconcentrado del Poder Judicial*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012; APARICIO PÉREZ, M.A., "La difícil relación...", ob.cit.; PORRAS RAMÍREZ, J.M., "La territorialización del gobierno del Poder Judicial y el futuro incierto de los Consejos de Justicia autonómicos", en: GERPE LANDÍN, M., y CABELLOS ESPÍERREZ, M.A., coords., *El gobierno del Poder Judicial en el Estado autonómico. Evolución y perspectivas de reforma*, Marcial Pons, Madrid, 2013, en prensa.

La sentencia, en su FJ 42, realiza un constante esfuerzo de separación entre el Poder Judicial y la forma compuesta del Estado: “una de las características definidoras del Estado autonómico, por contraste con el federal, es que su diversidad funcional y orgánica no alcanza en ningún caso a la jurisdicción”. Un contraste que tampoco es tal, pues no es elemento necesario del Estado federal la pluralidad de jurisdicciones o que, aun habiendo unidad jurisdiccional, deban participar todos los entes (y no solo la Federación) en la organización de la jurisdicción. De hecho, hay Estados federales (Austria o Bélgica, por ejemplo) en que el Poder Judicial es único sin que se dé entrada a los entes federados; en otros (Alemania, Canadá) es igualmente único pero ambos niveles de gobierno (Federación, entes federados) participan de modo parejo en la organización del mismo y, por último, existen ciertamente otros casos en que sí que se da la diversidad jurisdiccional y la inexistencia de unidad del Poder Judicial (EEUU, Suiza)¹¹.

La configuración que se dé al Poder Judicial en un Estado compuesto no es algo, pues, que se derive de una especial característica de la categoría “Estado federal” o de la de “Estado autonómico”, como se seguiría de la afirmación del Tribunal sino que, por el contrario, corresponde a una decisión de cada constituyente para cuya adopción éste es (como no podría ser de otro modo) enteramente libre.

No menos voluntariosa en su esfuerzo de separar Poder Judicial y modelo de Estado, pero también no menos huérfana de fundamento, es la afirmación del Tribunal según la cual “la función jurisdiccional, mediante la que [las] normas adquieren forma y contenido definitivos, es siempre, y sólo, una función del Estado. Si el Estado autonómico arranca con una Constitución única, concluye con una jurisdicción también única, conteniéndose la diversidad de órganos y funciones en las fases del proceso normativo que media entre ambos extremos. La unidad de la jurisdicción y del Poder Judicial es así, en el ámbito de la concreción normativa, el equivalente de la unidad de la voluntad constituyente en el nivel de la abstracción”.

Ha sido ya puesto de manifiesto por la doctrina la gratuidad de esta construcción: ¿cuántas veces debe aplicarse una norma para tener “forma y contenido definitivos”? ¿Qué pasará en caso de aplicaciones divergentes? ¿Realmente la jurisdicción es entre nosotros tan única como el Tribunal afirma, habida cuenta de la existencia del propio TC, el TJCE, el TEDH?¹². La relación entre la “Constitución única” y la “jurisdicción única”, por su parte, y la pretendida equivalencia entre unidad de la jurisdicción y unidad de la voluntad constituyente es, como ha señalado Aparicio Pérez, “una vaciedad: cualquier poder constituyente, en ese llamado nivel de la abstracción, se presume único con independencia

11. Sobre ello, véase GERPE LANDÍN, M. y BARCELÓ SERRAMALERA, M., *Federalismo judicial*, IEA, Barcelona, 2004, así como los trabajos de ARBÓS MARÍN, X., PLA BOIX, A.M., y CASANAS ADAM, E., en GERPE LANDÍN, M., CABELLOS ESPÍERREZ, M.A. (coords.), *Poder judicial y modelo de Estado*, ob.cit.

12. Vd. al respecto APARICIO PÉREZ, M.A., “Comentario a la STC 31/2010. Sobre el Poder Judicial”, *Revista Catalana de Dret Públic*, número especial sobre la sentencia 31/2010, págs. 200-202.

de los elementos diferenciados y diferenciables que lo hayan integrado en el momento de su emergencia como poder creador del producto político que haya sido capaz de generar (estado unitario, estado compuesto (...)). Por ello, “si el Poder Judicial fuera múltiple, el poder constituyente seguiría siendo único”¹³. Y es que lo contrario, por lo demás, choca con la evidencia de que en los Estados federales que se han dotado de una pluralidad de poderes judiciales, no por ello se ha planteado nunca que el poder constituyente no haya sido uno.

La proclamación constante de la unidad llega, naturalmente, al ámbito del gobierno del Poder Judicial. Cuando se analiza la regulación que el Estatuto hace del consejo de justicia, el Tribunal parte de la base de 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” (FJ 47). Sin embargo, esta traslación de la unidad (un solo órgano de gobierno) choca con una evidencia: existen también órganos de gobierno interno como las Salas de Gobierno de los TSJ, o el resto de órganos que regula el Título III del Libro II de la LOPJ, de manera que no es cierto que el CGPJ sea el único ente que lleva a cabo funciones de gobierno¹⁴. De hecho, como ha puesto de manifiesto Xiol Ríos, dado que las Salas llevan a cabo funciones que no se limitan al ámbito del propio TSJ sino que afectan a todos los órganos jurisdiccionales de la Comunidad, se deriva de ello que, en realidad, “la integridad institucional del CGPJ se logra, en el sistema actual, reservándole directamente el ejercicio de las funciones más importantes y reconociendo su potestad para revisar las decisiones de los órganos de gobierno inferiores a él por vía de recurso”¹⁵. Siendo esto así, por lo demás, la misma integridad se mantendría tras la creación de los consejos de justicia como órganos desconcentrados del CGPJ, cuyos actos serían recurribles ante éste.

Por todo lo anterior, pues, debe concluirse tanto lo erróneo de la tesis del Tribunal para quien “la estructura territorial del Estado es indiferente, por principio, para el Judicial como Poder del Estado” (FJ. 42) como el hecho de que el principio de unidad jurisdiccional pueda servir de impedimento alguno en relación con la posible previsión de los consejos de justicia.

Lo que sí que constituye un límite insalvable, pero no para la creación de estos consejos como órganos desconcentrados sino para su creación como órganos descentralizados (es decir, consejos con funciones de gobierno del Poder Judicial pero autónomos e independientes del CGPJ) es el art. 122.2 CE, que se refiere únicamente al CGPJ. Pero nada impediría la existencia de consejos pertenecientes a éste, en tanto que órganos desconcentrados del mismo, pues ello no es sino una forma, tan válida como otra cualquiera, de estructurar internamente el órgano. Lo que corresponde ahora examinar es, precisamente,

13. Vd. APARICIO PÉREZ, M.A., “Comentario...”, ob.cit., pág. 202.

14. En torno a ello, vd. CABELLOS ESPÍERREZ, M.A., “Los consejos de justicia...”, ob.cit., pág. 105.

15. Vd. XIOL RÍOS, J.A., “El Poder Judicial y la construcción del Estado autonómico”, en VVAA, *La justicia ante la reforma de los Estatutos de Autonomía*, CEJ-Thomson Aranzadi, Madrid, 2005, págs. 88-89.

dónde debieran preverse tales órganos de esa naturaleza, y en ello también tiene un papel principal la STC 31/2010.

3.2. La función del Estatuto y la de la LOPJ en la regulación de los consejos

Si atendiendo a lo anterior cabría imaginar que toda la regulación estatutaria en materia de justicia estaba condenada a ser declarada inconstitucional, lo cierto es que ello luego no es así, y el Tribunal acaba aceptando en la mayoría de los supuestos que el Estatuto realice las previsiones que en materia de justicia contiene en los diversos ámbitos que trata¹⁶, bajo la fórmula de que tales previsiones serán válidas, pero no eficaces, pues la eficacia les sobrevendrá cuando la LOPJ, libremente, sea reformada para acogerlas en su articulado¹⁷.

Pero esa función de propuesta que la sentencia reconoce al Estatuto en múltiples campos, en el marco de la colaboración internormativa entre éste y la LOPJ, no se aplica (sin que medie tampoco explicación alguna para ese cambio de criterio) para el caso de los consejos de justicia. Pese a que el propio Abogado del Estado sostenía la tesis de la validez sin eficacia de las normas estatutarias, tesis que hubiera podido aplicarse a este ámbito sin ninguna dificultad, el Tribunal opta por la declaración de inconstitucionalidad (como veremos, parcial) de la regulación estatutaria. Ello es así por el punto de partida que adopta el Tribunal:

“Es notorio que el Estatuto catalán incurre en un evidente exceso al crear en el art. 97 un Consejo de Justicia de Cataluña al que se califica como «órgano de gobierno del poder judicial en Cataluña» y cuyos actos lo serían de un «órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial», siendo así que el Poder Judicial (...) no puede tener más órgano de gobierno que el Consejo General del Poder Judicial, cuyo estatuto y funciones quedan expresamente reservados al legislador orgánico (art. 122.2 CE). En esas condiciones, es obvia la infracción de los arts. 122.2 CE y 149.1.5 CE, según es doctrina reiterada (por todas, STC 253/2005, de 11 de octubre, FJ. 5), pues 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

16. Sobre ello vd. GERPE LANDÍN, M., CABELLOS ESPIÉRREZ, M.A., “La regulación estatutaria del Poder Judicial...”, ob.cit., págs. 313 ss.

17. El cambio de criterio del Tribunal es gráficamente expuesto por el magistrado Conde Martín de Hijas en su voto particular, que critica a la mayoría el hecho de que: “Cuando se proclama, como se hace en el FJ. 42 de la Sentencia, una doctrina tan esclarecedora y brillante, (que comparto plenamente), sobre el significado de la unidad del Poder Judicial en la caracterización del Estado de las Autonomías, me sorprende cómo a la hora de enjuiciar los preceptos cuestionados del título III, empezando por el de su art. 95, se puede desembocar en los niveles de tolerancia en que se incurre al pronunciarse sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad” (apartado 17 del voto).

configuración, a la libertad de decisión del legislador orgánico con los límites constitucionales antes expresados” (FJ. 47).

Como ya se ha dicho antes¹⁸, no es cierto que el Poder Judicial no pueda tener otro órgano de gobierno que el CGPJ (existen también los órganos de gobierno internos, uno de los cuales, las Salas de Gobierno de los TSJ, desempeñan funciones de gobierno respecto de los órganos sitos en el territorio de la Comunidad) ni se entiende por qué en este caso no puede proponerle el Estatuto a la LOPJ una determinada solución que, en cualquier caso, ésta será libre de desarrollar luego dando así eficacia a las normas estatutarias. No menos sorprendente es que luego el Tribunal hable de “la impropiedad constitucional de un órgano autonómico cualificado en los términos del art. 97 EAC”, cuando no era intención del Estatuto crear un órgano autonómico, sino abrir la puerta a la creación (por la LOPJ) de un órgano desconcentrado perteneciente al propio CGPJ. En ningún caso, por lo demás, se vería perjudicada la “libertad de decisión del legislador orgánico” a la que el Tribunal se refiere, como tampoco se ha visto afectada cuando se ha aceptado por el propio Tribunal que el Estatuto contenga regulaciones alusivas a los TSJ, las competencias de la Generalitat en materia de justicia, etc.

Por tanto, la relación entre Estatuto y LOPJ que se admite en el resto de ámbitos no se acepta, en cambio, en lo que se refiere al consejo de justicia. Si esto es así, cabría esperar la declaración de inconstitucionalidad de toda la regulación estatutaria alusiva al mismo. Sorprendentemente, sin embargo, la solución adoptada por el Tribunal es muy distinta, y nos adentra en el terreno de lo que conocemos como sentencia manipulativa.

3.3. La STC 31/2010 como sentencia manipulativa

En lugar de proceder a dicha declaración de inconstitucionalidad, el Tribunal examina las atribuciones que el Estatuto prevé para el consejo de justicia y distingue entre aquellas que un órgano autonómico podría tener (pero recordemos que no era este tipo de órgano el que el Estatuto estaba previendo) y las que no podría ostentar, “por tratarse de atribuciones típicas de un órgano de gobierno del Poder Judicial” y porque “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)¹⁹. Las restantes²⁰ “se compadecen sin dificultad con el ámbito de las competencias

18. Vd. también al respecto GERPE LANDÍN, M., CABELLOS ESPIÉRREZ, M.A., “La regulación estatutaria del Poder Judicial...”, ob.cit., págs. 323 ss. Igualmente véase CABELLOS ESPIÉRREZ, M.A., “Los consejos de justicia...”, ob.cit., págs. 104 ss.

19. Dichas atribuciones serían, según el Tribunal: “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]” (FJ. 48),

20. “Las atribuciones contempladas en los apartados f) [«precisar y aplicar, cuando proceda, en el ámbito de Cataluña, los reglamentos del (CGPJ)»], g) [información sobre propuestas en

asumibles por la Comunidad Autónoma en relación con la «administración de la Administración de Justicia», [y] su ejercicio por un órgano autonómico específico como es el Consejo de Justicia de Cataluña no plantea ningún reparo constitucional a la existencia de este último, en el bien entendido de que no puede ser cualificado en los términos utilizados por el art. 97 EAC” (FJ. 48).

Al despojarse de las primeras y dejarle únicamente las segundas, lo que está haciendo el Tribunal es reescribir la norma estatutaria, cambiando la naturaleza de un órgano contenido en ésta, y entrando con ello claramente en el terreno de las sentencias manipulativas, en que el Tribunal enmienda la decisión del legislador decidiendo él lo que solo a éste corresponde decidir. Se erige el Tribunal, en definitiva, en una suerte de tercera cámara que no es. Y ello, además, sobre bases erróneas: en concreto, sobre la presunción de que el Estatuto quería configurar un órgano autonómico, cuando, como tantas veces se ha repetido, es evidente que lo que éste estaba previendo era un órgano desconcentrado del CGPJ, y perteneciente a éste, de manera que ningún problema debiera generar que, previa intervención de la LOPJ, se le reconocieran las funciones previstas en el Estatuto que, inexplicablemente, el Tribunal anula. Por lo demás, que se considere como atribución normal de un órgano autonómico la de “precisar y aplicar, cuando proceda, en el ámbito de Cataluña, los reglamentos del CGPJ” es cuando menos llamativo²¹.

Con todo, el pronunciamiento del Tribunal no significa la imposibilidad de la existencia futura de los consejos, pues expresamente el Tribunal admite, como hemos visto, que la LOPJ en el futuro los prevea, al referirse a las “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”. La reforma de la LOPJ que ha operado la Ley Orgánica 4/2013 en materia de gobierno del Poder Judicial hubiera sido la ocasión natural para ello. Sin embargo, como ya se avanzó *supra*, lo que ha supuesto es una oportunidad perdida.

4. La reforma del CGPJ operada por la Ley Orgánica 4/2013

4.1. Finalidades de la reforma

La ya citada Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma del CGPJ, por la que se modifica la LOPJ²², constituye un intento de reformulación en profundidad del modo de elección y las funciones del CGPJ. En relación con lo primero se da la circunstancia, además, de que en marzo de 2013 debía ponerse en marcha el proceso de renovación del órgano, lo que llevó al Gobierno a presentar al mismo tiempo que el proyecto de reforma del CGPJ otro proyecto de ley dirigido únicamente a suspender la aplicación de los arts. 112 y (en parte)

materia de organización y demarcaciones], h) [presentación de una memoria al Parlamento] e i) [reiterativo del art. 98.1 EAC]” (FJ. 48).

21. Sobre ello vd. también CABELLOS ESPÍERREZ, M.A., “Los Consejos de Justicia en el actual proceso...”, ob.cit., pág. 108.

22. BOE de 29 de junio de 2013.

114 LOPJ, para evitar de este modo que se iniciase dicho proceso, en una decisión cuando menos discutible, ya que supone disponer la suspensión del modelo vigente ante la eventualidad de que posteriormente se apruebe un modelo de elección distinto: suspensión de norma vigente en previsión de norma futura²³.

Las finalidades que la reforma dice perseguir son la de (a) aumentar la participación de los miembros de la carrera judicial en el proceso de elección de miembros del CGPJ (para lo cual se reduce el número de avales necesario para presentar candidatura y se tomará en consideración la proporción de vocales asociados y no asociados para determinar el reparto de las 12 vacantes a cubrir por esta vía); (b) la eliminación de situaciones de bloqueo en la constitución del CGPJ cuando falte una cámara por proponer los suyos (el CGPJ se constituirá con los nuevos nombrados por la otra cámara y los antiguos nombrados por la cámara que ahora incumple; si han incumplido las dos cámaras, en cambio, no habrá constitución posible y el CGPJ quedará en funciones); (c) el paso al desempeño a tiempo parcial del cargo por parte de la mayoría de los vocales (solo 5 vocales lo serían a tiempo completo²⁴, como también tendría este régimen el Presidente); (d) la reformulación de la estructura interna del órgano, con la configuración de la comisión permanente como auténtico órgano nuclear del Consejo, en sustitución del Pleno, que queda con una función más residual; la comisión reunirá a los vocales a tiempo completo y al presidente; (e) en la misma línea de reestructuración del órgano, la reformulación de la comisión disciplinaria, cuyos miembros no variarán durante el quinquenio del mandato (pero, sorprendentemente, lo serán a tiempo parcial, mientras al mismo tiempo ejercen como abogados, jueces,...), (f) la limitación de la potestad reglamentaria del CGPJ, aunque durante la tramitación en el Senado dicha limitación acabó por formularse de modo menos intenso que el previsto inicialmente; y (g) la adopción de otras medidas relativas a su autonomía presupuestaria o a su actividad internacional, dirigidas esencialmente a aumentar los controles sobre el CGPJ.

4.2. La reformulación de la estructura interna del CGPJ y la idoneidad de las medidas que se adoptan. El silencio sobre los consejos de justicia como decisión incongruente

De las finalidades de la reforma, aquellas que interesan a los efectos de este trabajo son las relativas a la estructuración del CGPJ y a la distribución de funciones entre sus órganos internos, y son por ello las que aquí se analizarán.

La comisión permanente, además de asumir buena parte de las funciones del Pleno, asume las que correspondían a la comisión de calificación, que desapa-

23. El Proyecto de ley se convirtió en la Ley Orgánica 1/2013, de 11 de abril (BOE de 12 de abril de 2013). Con todo, al haber llegado el plazo en que el presidente del CGPJ debía poner en marcha el proceso (6 meses antes de la expiración del mandato de los actuales vocales, que tiene lugar en septiembre de este año) sin que la ley de suspensión hubiera sido aprobada (faltaba en ese momento la aprobación del Senado) el procedimiento se puso en marcha igualmente y el presidente del CGPJ comunicó formalmente a Congreso y Senado la necesidad de renovar el órgano.

24. En el proyecto de ley inicial eran seis, pero tras el paso por comisión en el Congreso el número fue reducido a cinco (vd. BOCG, Congreso, serie A, núm. 41-3, de 6 de mayo de 2013,

rece. Sus decisiones, además, no serán recurribles en alzada ante el Pleno salvo contadas excepciones. Que tras todo ello la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica diga que “todas las decisiones auténticamente relevantes siguen en manos del Pleno (...) No hay, en suma un desapoderamiento del Pleno, ni un menoscabo del lugar central que ocupa” resulta ciertamente llamativo, no solo por constituir una especie de *excusatio non petita*, sino por tener escasa base en la realidad que configura la reforma aprobada.

Como se ha indicado, además, este caudal notable de funciones se residencia en un órgano de composición reducida: Presidente y 5 vocales. Añádase a ello el hecho de que la condición de miembro de la comisión permanente es algo que debe ser decidido cada año. Habrá, por tanto, una previsible rotación de vocales en dicha comisión. Si tenemos en cuenta que los 7 vocales que compongan la comisión disciplinaria estarán en ella durante los 5 años de su mandato y no podrán, por tanto, pasar a formar parte de la permanente, concluimos que los restantes 13 miembros son susceptibles de irse turnando año a año para formar parte de ésta²⁵; mientras formen parte de ella, además, estarán a tiempo completo en el órgano. De esta forma de componer el órgano se deriva, pues, que un reducido número de personas recibe un elenco amplio de funciones, y que además tales personas van cambiando, por lo que el conocimiento que cada una de ellas pueda tener de lo hecho por sus antecesores será muy variable.

A lo anterior se une la duda sobre la dedicación a tiempo parcial de la mayoría de los vocales del órgano. Aunque adivinar la voluntad de cualquier legislador, y con más razón la del constituyente, resulta algo cuando menos azaroso, es cierto que, como señala el informe del CGPJ²⁶, la Constitución no crea categorías diversas de vocales, como sí lo hace de hecho esta reforma al distinguir entre los que estarán a tiempo completo en la comisión permanente, y los que, manteniendo su actividad principal, acudirán de cuando en cuando al órgano a las reuniones a las que se les pueda convocar²⁷. No parece que el hecho de que puedan ir turnándose de año en año sea un factor suficiente para eliminar esta dualidad²⁸.

25. No de modo obligado, ciertamente: tras la reforma el art. 601.2 LOPJ pasa a indicar que “se procurará la rotación anual del resto de los vocales”, resultando un misterio qué grado de vinculación tenga este “mandato de procurar”, y cuál sea la consecuencia de su eventual incumplimiento (es de suponer que ninguna).

26. Pág. 17 del informe.

27. Con los consiguientes problemas de incompatibilidad de fechas, e incluso en el caso de los jueces la duda de si pueden combinar realmente su actividad jurisdiccional con la de miembro del Consejo: la Constitución señala que aquellos llevarán a cabo su actividad con carácter exclusivo, y solo cuando la ley les atribuya otras “en garantía de cualquier derecho” podrán desempeñarlas (art. 117.4 CE). No resulta claro qué derecho se esté garantizando con el desempeño del cargo de vocal del CGPJ.

28. De otra opinión es el voto particular al informe del CGPJ presentado por los vocales De Rosa Torner y Dorado Picón, para quienes “esta previsión, sin duda elimina cualquier tentación de considerar siquiera la existencia de una doble categorización de los vocales integrantes del Consejo, en función de su pertenencia o no a la comisión permanente” (Pág. 27 del voto). Pero lo cierto es que la doble categoría sigue existiendo, por más que los vocales puedan acceder a una u otra en sucesivas anualidades.

Puede, con ello, llevarse fácilmente al colapso a la comisión permanente, lo que irá unido a una cierta desconexión del resto de vocales no pertenecientes a ella respecto de la actividad cotidiana del Consejo²⁹. Si, en cualquier caso, se quiere adoptar una reformulación del CGPJ de esta naturaleza, parece claro que una solución coherente que ayudaría a paliar los posibles peligros del nuevo modelo sería, aparte de la relativa a la potenciación de las Salas de Gobierno de los TSJ, la de la introducción de los consejos de justicia; esta última tendría, no obstante, una doble ventaja frente a la anterior: da cumplimiento a las previsiones estatutarias, y permite visualizar la aproximación del gobierno del Poder Judicial al Estado autonómico de un modo mayor que el que permite la solución de las Salas. Sea como fuere, el silencio de la reforma sobre los consejos es, pues, una opción incongruente respecto de las modificaciones que la misma introduce en el sistema de gobierno del Poder Judicial³⁰.

Dichos consejos, como órganos desconcentrados del CGPJ en cada Comunidad, prepararían para la comisión permanente los asuntos relativos al correspondiente territorio sobre los que esta debiese después pronunciarse, o cuando menos darían su parecer. Con ello, la comisión permanente no tendría que cargar sobre sus espaldas con la integridad del trabajo teniendo, como se ha visto, una composición reducida y variable.

El propio informe del CGPJ así lo pone de manifiesto, y apunta con rotundidad que “ignorar el desarrollo legislativo del bloque de constitucional-

29. Desde otro punto de vista, defienden la dedicación a tiempo parcial en su voto particular al informe del CGPJ los vocales De Rosa Torner y Dorado Picón, para quienes: “con el sistema diseñado en el anteproyecto sometido a examen, se consigue una mayor cercanía de los vocales a la problemática que afecta a la carrera judicial sobre la que deben gobernar, permitiéndoles un conocimiento directo de cuáles son las necesidades reales y, en consecuencia, posibilitando una actuación más rápida y eficaz” (págs. 27 y 28 del voto). Cabe preguntarse, sin embargo, por qué razones la dedicación a tiempo completo aísla al vocal de la realidad o le hace desconocedor de las necesidades y problemas de la carrera judicial. Por otra parte, el juez o magistrado que deba seguir ocupándose de su juzgado puede tener una visión de los problemas del mismo o de los problemas de los juzgados de su entorno (la misma que podría seguir teniendo fácilmente aunque estuviera a tiempo completo en el CGPJ) pero es difícil que tenga tiempo y oportunidad de aproximarse a los problemas de los órganos judiciales sitos en otras CCAA. Aún más misterioso resulta conocer cómo el hecho de que un vocal siga ejerciendo su labor como profesor de universidad le va a aportar mayores conocimientos sobre los problemas de la carrera judicial.

30. Justificaba el Ministro de Justicia dicho silencio en su intervención en el debate de totalidad en el Congreso al señalar que el lugar oportuno para debatir sobre la inclusión o no de los consejos sería la tramitación de la nueva LOPJ que se quiere impulsar próximamente (vd. DS Congreso, núm. 106, 18 de abril de 2006, págs. 22-23). Pero sorprende la explicación habida cuenta de que la actual reforma parcial de dicha norma tiene por objeto la reformulación de la estructura y funciones del CGPJ. Frente a ello, los grupos parlamentarios vasco, catalán y mixto presentaron enmiendas en pro de la introducción de los consejos, incorporando una propuesta de regulación en el caso de las enmiendas del grupo vasco y mixto, y un mandato al gobierno para que impulse un proyecto de ley de creación de los consejos en el caso del grupo catalán.

dad que representan los Estatutos de autonomía constituiría una negligencia inexcusable”³¹.

Como ya se ha dicho, más que de un desarrollo del bloque de constitucionalidad se trata de recuperar el modelo del estatuto catalán antes de su despiece por parte del TC, modelo que aún se halla (pero más formalmente que materialmente, por razones obvias) en el andaluz. Respecto de los demás, se trataría no de partir de la previsión estatutaria (creación por ley autonómica de un órgano asesor de la Comunidad) sino de dotar a cada territorio por disposición de la LOPJ (no de la ley autonómica) de un órgano desconcentrado del CGPJ (no de un órgano asesor de la Comunidad).

Esto último (desconcentración) debe también subrayarse porque parece estar en la base de frecuentes confusiones. No solo en la STC 31/2010 latía, como se vio, una cierta (y errónea) consideración de que el órgano era descentralizado, sino que también en el informe del CGPJ puede sorprendentemente leerse que “resulta oportuno y necesario que (...) se introduzca esa previsión [se refiere a los consejos] y se prevea la descentralización o desconcentración de competencias del mismo [CGPJ] en favor de los consejos de justicia autonómicos”³². Obviamente, ni ambas cosas son en modo alguno equivalentes ni tampoco cabe la primera: una descentralización nos lleva a un órgano de gobierno independiente del CGPJ, que no tiene en la actualidad acomodo constitucional.

5. Los consejos de justicia

5.1. Razón de ser. Ventajas e inconvenientes de su existencia. Encaje en el marco de las previsiones constitucionales sobre el gobierno del Poder Judicial

Pese a lo dicho en el apartado anterior, la propuesta de introducir los consejos de justicia como órganos desconcentrados del CGPJ es, naturalmente, susceptible de crítica. Sin ir más lejos, al propio informe del CGPJ, que aboga por dicha introducción, se acompañan como se ha dicho una serie de votos, uno de los cuales, correspondiente a la vocal Espejel Jorquera, se centra precisamente en la formulación de dichas críticas, que son reconducibles a las siguientes: (a) la creación de los consejos “podría afectar al principio de unidad consagrado en el art. 117.5 CE”; (b) asimismo, “lejos de mejorar su eficiencia, pudiera comportar la multiplicación de los eventuales problemas y disfunciones cuya falta de concreción [por parte del informe del CGPJ] criticamos”; (c) la atribución de determinadas funciones en materia disciplinaria a los consejos “incidiría de lleno en la tacha de inconstitucionalidad declarada en la STC 31/2010” pues en el FJ. 48 de la misma se anulan una serie de preceptos estatutarios relativos a las

31. Pág. 20 del informe. El informe señala diversas áreas posibles de actuación de los consejos: disciplinaria, de gestión y organización, y de protección de datos, siempre con revisión ulterior de sus decisiones ante el Pleno del CGPJ (pág. 21).

32. Pág. 21 del informe. Por su parte, la vocal Espejel Jorquera critica esta propuesta del CGPJ por hallarse, a su juicio, “huérfana de todo argumento que pudiera evidenciar la razón por la que se considera que este es el momento oportuno y adecuado para iniciar esta reforma” (pág. 11 del voto).

funciones que tendrían los consejos por tratarse de atribuciones propias de un órgano de gobierno del Poder Judicial; entre estas estarían las funciones disciplinarias”; y (d) un momento de crisis económica como el actual no parece el más oportuno “para desarrollar unas figuras cuya implantación exigiría unas importantes dotaciones de medios materiales y personales”.

Las mencionadas críticas, sin embargo, no son a nuestro juicio de ningún modo concluyentes. En primer lugar, en nada afecta a la unidad del Poder Judicial el hecho de que el CGPJ se organice de modo tal que en su seno existan órganos desconcentrados en cada una de las CCAA. Dado que son órganos pertenecientes al Consejo, la unidad del Poder Judicial y la propia unidad de gobierno del mismo se mantienen tan incólumes como puedan estarlo en el momento actual. La unidad del Poder Judicial, por lo demás, tiene un contenido que nada tiene que ver con el modo como se organice internamente el Consejo³³.

La posibilidad de que la implantación de los consejos multiplicase los problemas que el funcionamiento tradicional del Consejo ha generado es, por su parte, una mera hipótesis, cuya verificación dependerá no del hecho de existir los consejos, sino del modo como estos se configuren o funcionen. La mera hipótesis de que una determinada solución organizativa pueda funcionar mal (hipótesis que tiene la misma base que su contraria, por otra parte: también sería posible, con igual falta de fundamentación, vaticinar el funcionamiento perfecto de todos y cada uno de los consejos que se creen) no basta para argumentar contra la existencia futura de dicho órgano.

En tercer lugar, a lo que se refería el TC en su STC 31/2010 no era a que un órgano desconcentrado del CGPJ no pudiese participar en funciones de gobierno del Poder Judicial, sino a que tal previsión no podía hacerla un Estatuto, sino solo la LOPJ (debe insistirse en el hecho de que el TC, por lo demás, tampoco aclara por qué no puede aplicarse aquí la solución de la validez con eficacia diferida de la norma estatutaria). El TC, por tanto, elimina de la norma estatutaria todas aquellas funciones que, a su juicio, no podría llevar a cabo un órgano autonómico (pese a que el Estatuto, hay que recordar, en ningún momento pretendía crear un órgano perteneciente a la Comunidad) para dejar solo aquellas que resultasen admisibles en un órgano propio de la Comunidad. Pero obviamente la LOPJ sí que podría contener la regulación que el Tribunal niega

33. Sobre la unidad del Poder Judicial, su contenido y alcance, puede verse AROZAMENA SIERRA, J., “El principio de unidad jurisdiccional”, en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991, esp. págs. 3036 ss.; REVERÓN PALENZUELA, B., *Poder Judicial, unidad jurisdiccional y Estado autonómico*, Comares, Granada, 1996, pág. 89; recuerda asimismo Aparicio Pérez que el principio de unidad jurisdiccional, como el de independencia, son normas de principio, “y solo llegan a donde tanto el texto de la norma fundamental como las normas de desarrollo les permitan llegar al concretarlos y especificarlos. En tal sentido (...) esas normas son, por un lado, normas de optimación; y por otro (...) garantías institucionales (...). Y por eso, lo que el desarrollo constitucional y especialmente el infraconstitucional les otorgan puede adoptar modalidades y especificidades muy diversas (...)”. Vd. APARICIO PÉREZ, M.A., “Poder judicial y Estado autonómico”, en VERNET LLOBET, J. (coord.), *Estudios sobre la reforma de la Constitución Española*, IEA, Palma de Mallorca, 2010, págs. 250-251.

que el Estatuto pueda contener, bien sea por haber confundido la naturaleza del órgano que éste quería prever, o bien directamente por considerar inaceptable la presencia del mismo en un Estatuto³⁴.

La oportunidad o falta de ella que, por último, un escenario de crisis económica pueda plantear frente a la iniciativa es, igualmente, un argumento de débil calado. El coste de estos órganos dependerá directamente de la composición y estructura que se dé a los mismos. El grado de eficiencia en la gestión y en el gasto de una institución (aspecto éste en el que, por lo demás, el CGPJ no parece haber sobresalido) es un argumento que conduciría por sí solo a la eliminación de un gran número de órganos cuya utilidad, sin embargo, no puede medirse únicamente en términos de coste económico.

La introducción de los consejos de justicia, pues, sería una medida coherente con las finalidades pretendidas por la actual reforma, y el silencio de la misma supone, por ello mismo, una incongruencia. Lo que corresponde es ver cómo dicha introducción debiera ser llevada a cabo, para evitar precisamente incurrir en algunas de las críticas que acaban de examinarse, señaladamente las relativas a la multiplicación de los actuales problemas o el aumento excesivo de su coste.

5.2. Posibilidades para la previsión por parte de la LOPJ de los consejos de justicia

5.2.1. *¿Unidad o variedad de modelos? ¿Generalización de la institución o creación en CCAA determinadas?*

A la hora de plantear una propuesta en torno a los consejos las dudas que se suscitan son muy diversas, y afectan entre otras a su grado de implantación, su composición, sus funciones y su relación con las Salas de Gobierno de los TSJ. Son en cualquier caso dudas que evocan a las propias que se han planteado en relación con la implantación y despliegue del propio CGPJ, que a lo largo de su existencia ha sido, tras su inicial regulación de 1980 y la posterior de 1985 en la LOPJ, reformado dentro del texto de ésta en sucesivas ocasiones (L.O. 16/1994, L.O. 19/2003, L.O. 8/2012) hasta llegar a la actual L.O. 4/2013. Por ello, los consejos se incardinarían en un órgano, el CGPJ, que está él mismo en constante evolución.

La primera cuestión que debe decidirse es la relativa a si la LOPJ ha de limitarse a dar eficacia a las previsiones estatutarias y a prever una serie de funciones que puedan residenciarse en los consejos allá donde se creen, respetando las características que en cada estatuto se hayan asignado a los mismos, o si debe adoptar una regulación propia, reconduciendo a la unidad a los diversos modelos que las normas estatutarias puedan haber generado.

34. Sobre todo ello, véase CABELLOS ESPÍERREZ, M.A., “Los consejos de Justicia en el actual proceso de reformas estatutarias y sus perspectivas de futuro”, *Revista de Derecho Político*, 80, 2011, págs. 106-107.

En segundo lugar, deberá decidirse si se limita la creación de los mismos a aquellas CCAA cuyos estatutos así lo hayan previsto, o si por el contrario la existencia del órgano se generaliza a todas por propia decisión de la LOPJ.

Al resolver estas dos cuestiones debe tenerse en primer lugar en cuenta la utilidad que se pretende que el nuevo órgano tenga en relación con el gobierno del Poder Judicial, desechándose aquellas soluciones que, en la práctica, lejos de mejorar el ejercicio del mismo pudieran introducir disfuncionalidades y, con ello, acabar deslegitimando la opción por estos órganos.

En tal sentido, parece claro que la LOPJ debe optar por un modelo único de consejo, y que dicho modelo ha de generalizarse a todos los territorios. Al CGPJ le generaría no pocos problemas de funcionamiento contar en unas CCAA con un órgano desconcentrado que le auxilie pero no en cambio en otras, y no serían menores los problemas que surgirían de la existencia de diferentes tipos de consejo, cada uno de ellos con atribuciones y naturalezas diversas.

Por ello, el modelo establecido originariamente en el estatuto catalán, y seguido por el andaluz, se plantea como el más idóneo para establecer un órgano que resulte realmente de utilidad al CGPJ, al estar incardinado dentro de él y poder compartir una serie de las funciones de éste. Los consejos creados por ley autonómica con la finalidad de asesorar al gobierno respectivo no podrían, lógicamente, cumplir con tal función, pues ningún contacto real pueden tener con el ejercicio de funciones de gobierno del Poder Judicial al no estar éstas entre las que a las CCAA corresponden en materia de Administración de Justicia.

Por lo demás, de optarse por dicha solución, lo lógico sería que en las CCAA cuyos estatutos han optado por el segundo modelo no se creara el consejo asesor previsto, sino que se considerase que la creación por la LOPJ del consejo-órgano desconcentrado satisface (elevándola) la finalidad pretendida por el Estatuto de aproximar el gobierno del Poder Judicial al territorio de la Comunidad.

5.2.2. Opciones para su composición

La composición del órgano es otra de las cuestiones clave, junto con las funciones del mismo, a determinar en la LOPJ. En este sentido, resulta de utilidad atender tanto a las previsiones estatutarias catalana y andaluza como a la propia L.O. 4/2013.

Esta última, como se vio, prevé una comisión permanente integrada por el Presidente del CGPJ y por 5 vocales de éste. En el proyecto de ley orgánica inicial se establecía una composición (Presidente más 6) coincidente con la que establece el art. 149 LOPJ para las Salas de Gobierno de los TSJ cuando, por ser su número de miembros superior a 10, actúan en comisión (Presidente del TSJ y seis miembros). Pues bien, este mismo esquema propio de las Salas de Gobierno en comisión, semejante (aunque no idéntico) al de la propia comisión permanente del CGPJ tras la L.O. 4/2013, podría servir para los consejos de justicia, que podrían estar presididos por el Presidente del TSJ e integrados por 6 vocales.

Por su parte, el artículo 99 EAC establecía (antes de su enjuiciamiento por el TC³⁵) que el consejo de justicia estaría integrado por el Presidente del TSJ y por los miembros que se nombren de acuerdo con la LOPJ entre jueces, magistrados y juristas de reconocido prestigio, previéndose igualmente la designación por parte del Parlamento autonómico de los miembros de determine la LOPJ. Idéntica regulación prevé el art. 144.2 EAA.

La solución antes propuesta encaja, pues, en las previsiones estatutarias aludidas, y resulta coherente con la configuración de los órganos citados. Asignar al presidente del TSJ la presidencia del órgano resulta plenamente coherente con el hecho de que éste deberá desempeñar funciones relacionadas con el gobierno de los órganos jurisdiccionales sitos en la Comunidad, del mismo modo como en la actualidad lo hacen las Salas de Gobierno de los TSJ. Los seis vocales podrían dividirse por mitades de modo que tres de ellos sean al mismo tiempo miembros de la Sala de Gobierno; en aquellas que funcionen en comisión, sería incluso más idóneo que formasen parte de ésta, para asegurar una comunicación constante entre ambos órganos y un ejercicio coordinado de las respectivas funciones; los otros tres podrían ser juristas de reconocido prestigio en el ámbito de la Comunidad, y es en la designación de estos miembros del órgano en la que podría participar el Parlamento de la Comunidad.

En cuanto a esto último, dado que estamos ante un órgano desconcentrado del CGPJ, sería oportuno que la designación por parte del Parlamento autonómico fuese precedida de la presentación por parte de este al CGPJ de ternas de candidatos, de manera que éste pudiera determinar cuáles de ellos le parecen más idóneos desde el punto de vista de la adecuación de su currículum y trayectoria al requisito de ser juristas de reconocido prestigio. Tras ello, se procedería a su designación. Se intenta evitar así que sean designadas personas contra el expreso criterio del CGPJ, o que no reúnan a los ojos de éste la necesaria cualificación. Dado que estaríamos creando órganos desconcentrados del mismo, resulta lógico que en la decisión final que se adopte no se pueda prescindir en todo o en parte de su criterio.

Debe hacerse mención, no obstante, a la solución, completamente diversa a la mencionada, que propugnaba el proyecto de ley orgánica de reforma de la LOPJ en materia de justicia de proximidad y consejos de justicia, que estuvo en tramitación durante la VIII legislatura para acabar decayendo (tras innumerables prórrogas del plazo de enmiendas) cuando la legislatura terminó. El proyecto preveía un consejo de justicia que era prácticamente un calco, en cuanto a composición y funciones, de las actuales Salas de Gobierno de los TSJ, que eran en consecuencia eliminadas. Sin embargo, no es ésta la única solución imaginable, ni tampoco necesariamente la más idónea, porque como se verá en el próximo

35. En el FJ. 49 de la STC 31/2010 el Tribunal señaló que no podía ser el Estatuto quien determinara si el Presidente del TSJ debía presidir el órgano, sino solo la LOPJ. Ello, razonaba el Tribunal: “supondría hacer uso de la excepción contemplada en el art. 117.4 CE, que impide, por principio, que los Jueces ejerzan funciones ajenas a la potestad jurisdiccional. No es el Estatuto, por las razones ya repetidas en fundamentos anteriores, la norma competente para establecer esa excepción”.

apartado existen razones que abonan la pertinencia de la continuidad de las Salas de Gobierno, y el reparto de funciones entre estas y los consejos de justicia.

Sea como fuere, el proyecto diseñaba un consejo de justicia de composición amplia (como amplia es también en la actualidad la de las Salas de Gobierno): presidente del TSJ, presidentes de las salas de éste, presidentes de las Audiencias, un número igual al anterior de jueces y magistrados, un número igual también de juristas de reconocido prestigio, el fiscal jefe y los decanos liberados. No obstante, se preveía una composición reducida para el caso de las CCAA que comprendan más de 4 provincias. Los juristas de reconocido prestigio serían elegidos por las Asambleas Legislativas autonómicas, lo que como se ha dicho antes pudiera plantear algún problema atendiendo al hecho de que se trata de un órgano desconcentrado del CGPJ.

5.2.3. Funciones posibles de los consejos. Consecuencias de la existencia de los consejos para los actuales órganos de gobierno internos

La otra decisión fundamental guarda lógicamente relación con las funciones del órgano. Debe tenerse en cuenta que, al existir ya las Salas de Gobierno de los TSJ, es necesario decidir si los consejos van a sustituir las (como pretendía el proyecto de ley antes mencionado que estuvo en tramitación en la VIII legislatura, que traspasaba a los consejos las actuales funciones de las Salas de Gobierno) o bien pueden coexistir con ellas. En este último caso, la ley deberá determinar cómo se reparten las funciones de modo que no se produzcan duplicidades o contradicciones.

La primera opción, adoptada en el mencionado proyecto, implicaba una composición más numerosa del órgano, que venía a reproducir, *mutatis mutandis*, la de las actuales Salas. También las funciones de éstas pasaban en bloque a los consejos, si bien en estos se preveía una comisión judicial compuesta únicamente por jueces y magistrados, que se encargaría de aquellas funciones más ligadas al ejercicio de la función jurisdiccional.

En realidad, sin embargo, no existe obstáculo para la coexistencia entre ambos órganos. De hecho, si se adoptase una composición reducida de los consejos de justicia (unido ello a la composición igualmente reducida de la comisión permanente del CGPJ en la formulación que le da la L.O. 4/2013) lo más conveniente sería el mantenimiento de las Salas ante las previsibles dificultades que, en las CCAA más grandes y con mayor número de órganos jurisdiccionales, pudiera tener el consejo de justicia para llevar a cabo todas las funciones que actualmente desempeñan las Salas de Gobierno. Solo, pues, con un consejo de composición amplia (al estilo del previsto por el proyecto antes citado) serían estas prescindibles.

La distribución de funciones entre ambos órganos podría establecerse de modo tal que quedasen para las Salas de Gobierno aquellas funciones que pueden afectar en mayor medida al desempeño de la función jurisdiccional, y que enumeran los apartados 1 a 4 del art. 152.1 LOPJ, como son las relativas a la aprobación del reparto de asuntos, el establecimiento de turnos para la compo-

sición de Salas y Secciones, la adopción de medidas en caso de disidencia entre magistrados, completar la composición de las Salas cuando sea preciso y (desde la reforma de la LOPJ de 2012) la aprobación provisional de las listas de jueces y magistrados suplentes, para su posterior aprobación por parte del CGPJ. Tales funciones (que son –con excepción de la añadida en 2012– las que el proyecto de 2006 encomendaba a la comisión judicial del consejo de justicia) podrían igualmente ejercerse, como ahora, por la Sala de Gobierno del TSJ.

El resto de funciones mencionadas en el citado artículo (facultades disciplinarias sobre jueces y magistrados, propuesta de visitas de inspección, promoción de expedientes de jubilación, elaboración de informes, recibir los juramentos o promesas de los jueces y magistrados y darles posesión, proponer al CGPJ la adopción de medidas para la mejora de la Administración de Justicia, promover la exigencia de responsabilidades disciplinarias que procedan de secretarios y del resto del personal, o recibir informes del Secretario de Gobierno, expedir los nombramientos de los jueces de paz...) podrían residenciarse ante el consejo de justicia, sin perjuicio de que éste pudiera compartir algunas con la Sala de Gobierno, como sería el caso de las facultades de proponer la adopción de medidas para mejorar la Administración de Justicia o proponer visitas de inspección; una y otra se formularían por parte de la Sala ante el consejo de justicia, y este podría asumirlas y presentarlas ante el CGPJ. Las funciones del actual art. 152.2 se distribuirían igualmente entre Salas y consejos en coherencia con los criterios descritos de mayor o menor afectación al ejercicio de la función jurisdiccional, y en coherencia igualmente con el reparto de funciones que se haya establecido previamente en el art. 152.1.

La regulación estatutaria catalana había previsto igualmente otras funciones del consejo que la LOPJ podría activar, tras la declaración de inconstitucionalidad recaída sobre buena parte de ellas por las razones ya indicadas. Es el caso de la participación en la designación de determinados presidentes de órganos jurisdiccionales, la función de informe en relación con recursos de alzada frente a acuerdos de órganos de gobierno interno, la precisión y aplicación de los reglamentos del CGPJ, o determinadas funciones de informe sobre las demarcaciones.

Con todo ello, quedarían configuradas las funciones de los consejos de justicia de manera tal, además, que pervivieran las Salas de Gobierno de los TSJ pero con una carga de trabajo mucho menor.

6. Bibliografía citada

- APARICIO PÉREZ, M.A., “Comentario a la STC 31/2010. Sobre el Poder Judicial”, *Revista Catalana de Dret Públic*, número especial sobre la sentencia 31/2010
- APARICIO PÉREZ, M.A., “Poder judicial y Estado autonómico”, en VERNET LLOBET, J. (coord.), *Estudios sobre la reforma de la Constitución Española*, IEA, Palma de Mallorca, 2010
- APARICIO PÉREZ, M.A., “La difícil relación entre la organización del Poder Judicial y el Estado autonómico”, en GERPE LANDÍN, M., CABELLOS ESPIÉRREZ, M.A. (coords.), *Poder judicial y modelo de Estado*, Atelier, Barcelona, 2013
- AROZAMENA SIERRA, J., “El principio de unidad jurisdiccional”, en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991
- CABELLOS ESPIÉRREZ, M.A., “Los consejos de Justicia en el actual proceso de reformas estatutarias y sus perspectivas de futuro”, *Revista de Derecho Político*, 80, 2011
- CABELLOS ESPIÉRREZ, M.A., “Los consejos de justicia como forma de desconcentración del gobierno del Poder Judicial”, en: GERPE LANDÍN, M., CABELLOS ESPIÉRREZ, M.A. (coords.), *Poder judicial y modelo de Estado*, Atelier, Barcelona, 2013
- CÁMARA VILLAR, G., Reformas estatutarias y consejos de justicia autonómicos a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional, *Teoría y Realidad Constitucional*, 27, 2011
- CGPJ, *Informe sobre el anteproyecto de reforma de la LOPJ* (incluye votos particulares). Disponible en: http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder_Judicial/Consejo_General_del_Poder_Judicial/Actividad_del_CGPJ/Informes/Informe_al_Anteproyecto_de_Ley_Organica_de_reforma_del_Consejo_General_del_Poder_Judicial__por_la_que_se_modifica_la_Ley_Organica_6_1985__de_1_de_julio__del_Poder_Judicial
- GERPE LANDÍN, M., BARCELÓ SERRAMALERA, M. (coords.), *Federalismo judicial*, IEA, Barcelona, 2004
- GERPE LANDÍN, M., CABELLOS ESPIÉRREZ, M.A., “La regulación estatutaria del Poder Judicial y su tratamiento en la sentencia 31/2010”, *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, 12, 2011
- GERPE LANDÍN, M., CABELLOS ESPIÉRREZ, M.A. (coords.), *Poder judicial y modelo de Estado*, Atelier, Barcelona, 2013
- GERPE LANDÍN, M., “La reforma de la administración de justicia en España. La necesidad de acomodar la administración de justicia al Estado autonómico”, en GARCÍA HERRERA, M.A., coord., *Constitución y democracia: 25 años de Constitución democrática en España*, vol. 2, CEPC/UPV, Bilbao, 2005, págs. 425-438

- JIMÉNEZ ASENSIO, R., *Dos estudios sobre Administración de Justicia y Comunidades Autónomas*, IVAP/Civitas, Madrid, 1998
- PORRAS RAMÍREZ, J.M., "La territorialización del gobierno del Poder Judicial y el futuro incierto de los Consejos de Justicia autonómicos", en: GERPE LANDÍN, M., y CABELLOS ESPÍERREZ, M.A., coords., *El gobierno del Poder Judicial en el Estado autonómico. Evolución y perspectivas de reforma*, Marcial Pons, Madrid, 2013, en prensa
- REVERÓN PALENZUELA, B., *Poder Judicial, unidad jurisdiccional y Estado autonómico*, Comares, Granada, 1996
- TEROL BECERRA, M., *Reivindicación autonómica sobre el gobierno desconcentrado del Poder Judicial*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012
- XIOL RÍOS, J.A., "El Poder Judicial y la construcción del Estado autonómico", en VVAA, *La justicia ante la reforma de los Estatutos de Autonomía*, CEJ-Thomson Aranzadi, Madrid, 2005

VALORACIÓN GENERAL Y CRÍTICA SOBRE LA PROPUESTA DE REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL¹

Dr. Juan Luis Ibarra Robles

I

En octubre de 2011, con ocasión del X Congreso Nacional de la Abogacía celebrado en Cádiz, tuve la oportunidad de reflexionar sobre el modelo de Administración de Justicia caracterizado por el paradigma de la crisis interminable al que venimos sirviendo los juristas prácticos en los últimos doscientos años.

Cité entonces la inquietante proposición de los Cuatro Cuartetos de Eliot que propuse grabar en la fachada principal de nuestros palacios de justicia:

*“... Si todo tiempo es eternamente presente
todo tiempo es irredimible.
Lo que podía haber sido es una abstracción
que queda como perpetua posibilidad
sólo en un mundo de especulación...”*

Concluía, en aquella ocasión, manifestando que si las realizaciones y expectativas alumbradas en la IX^a Legislatura llegaran a cumplirse, podríamos, por fin, confirmar que la Justicia en España tiene solución. Toda vez que, como resultado del impulso de fondo proporcionado por el Pacto de Estado para la reforma de la Justicia suscrito en el 2011, estábamos percibiendo, en una visión de conjunto, el diseño, la configuración y los elementos centrales de lo que debemos exigir y conseguir para que la Administración de Justicia sirva, con eficacia, a las aspiraciones y a las necesidades de la sociedad española del siglo XXI.

Hoy, sigo plenamente convencido de que la Justicia en España tiene solución. Sin embargo, en el actual estado de la X^a Legislatura, participo del grave desconcierto en el que nos tiene sumidos el Ministerio de Justicia al no poder reconducir a un proyecto perceptible de sistema de justicia las actuaciones legislativas y las decisiones presupuestarias desarrolladas por el Gobierno de España en relación con el Poder Judicial y con la Administración de Justicia.

1. [N. Ed.] Ponencia presentada por el Dr. Juan Luis Ibarra Robles en el debate sobre justicia y estado autonómico del Foro de las Autonomías celebrado en el Senado el 17 de junio de 2013.

Me refiero, sin ningún propósito de exhaustividad, a la dificultad de identificar dentro de un proyecto coherente los objetivos de fondo a los que sirven iniciativas tales como: la sostenida congelación de la plantilla judicial desde febrero de 2011, el clamoroso colapso en la implantación de la Nueva Oficina Judicial, la batería de medidas de severa restricción de derechos económicos y condiciones para el ejercicio de la jurisdicción bautizadas como de “*eficiencia presupuestaria*” por la Ley Orgánica 8/2012, la drástica restricción en el ejercicio del derecho de acceso a la jurisdicción provocada por el régimen de tasas dispuesto por la Ley Orgánica 10/2012, la suspensión por la Ley Orgánica 1/2013 de la vigencia de los artículos 112 y 114 de la LOPJ sobre el proceso de renovación del Consejo General del Poder Judicial, o la palmaria ausencia de consenso político con la que se está desarrollando la tramitación parlamentaria del proyecto de ley orgánica de reforma del Consejo General del Poder Judicial.

Estas actuaciones, a las que el Gobierno no ha dotado explícitamente de coherencia y que han obtenido el rápido refrendo en solitario de la mayoría absoluta parlamentaria integrada desde el partido que sustenta al Gobierno, han defraudado gravemente las expectativas sobre la reforma y modernización de la Administración de Justicia generadas en los diez años anteriores y han enfrentado al Ministro de Justicia con la práctica totalidad de las corporaciones y organizaciones de las profesiones del foro.

En este contexto de clamorosa pérdida de la razón pública que se nos ofreció como rectora de la actividad legislativa promovida en materia de Justicia en el decenio 2001/2011, el pasado mes de abril de 2013 en la página web del Ministerio de Justicia se editaba el documento titulado como “*Propuesta de texto articulado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, elaborado por la Comisión Institucional creada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de marzo de 2012*”.

Este texto constituye la segunda de las propuestas articuladas suscritas por la referida Comisión Institucional atendiendo a la encomienda efectuada en el Acuerdo del Consejo de Ministros que se recoge como Anexo de la resolución de 8 de marzo de 2012 de la Subsecretaría del Ministerio de Justicia (BOE de 13 de marzo de 2012).

En el mes de junio de 2012, la Comisión Institucional entregaba el primer informe correspondiente a la propuesta articulada de reforma sobre el Consejo General del Poder Judicial. En él, la Comisión de expertos propuso que los doce Vocales de integración judicial fueran elegidos de forma directa por los jueces mediante un sistema proporcional puro de listas desbloqueadas. Esta propuesta no fue asumida por el Gobierno en el Proyecto de Ley Orgánica de reforma del Consejo General del Poder Judicial que se registró para su tramitación parlamentaria el 1 de marzo de 2013. La iniciativa recibió, en el Congreso de los Diputados, cinco enmiendas a la totalidad, de devolución, y seis propuestas de veto en el Senado. La aprobación del proyecto obtuvo, finalmente, el exclusivo soporte de los grupos parlamentarios PP y UPN, dando lugar a la publicación de la vigente Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio.

II

La segunda de las entregas de la Comisión Institucional de expertos, presidida para este trabajo por D. Luis María Díez-Picazo Giménez, Magistrado del Tribunal Supremo, al día de la fecha aún no ha alcanzado la forma de anteproyecto de ley ni, por tanto, ha sido remitida para informe al Consejo General del Poder Judicial.

Su conocimiento por la judicatura ha levantado una fuerte contestación en relación con sus propuestas centrales referidas a la generalizada provincialización de la primera instancia, con la subsiguiente conversión de los Tribunales Superiores de Justicia en órganos fundamentalmente de segunda instancia; y a la propuesta de una carrera judicial “plana” rígidamente escalafonada a partir del principio de antigüedad.

En relación con esta segunda propuesta, ateniéndome al tiempo que se me ha asignado, ceñiré mi intervención a tres extremos:

a) El primero se refiere a los perfiles del modelo de justicia que se deducen de las propuestas centrales contenidas en el documento articulado elaborado por la Comisión Institucional de expertos. A este efecto, trataré de distinguir si estos perfiles guardan o no coherencia con la encomienda efectuada por el Consejo de Ministros en su reunión de 2 de marzo de 2012.

La conclusión en relación con este apartado va a ser, ya la adelanto, que tanto la encomienda efectuada por el Consejo de Ministros como el trabajo de la Comisión Institucional expresan una situación de neta ruptura con el proceso de reforma de la Justicia desarrollado a partir del Pacto por la Justicia suscrito el 28 de mayo de 2001 entre el Gobierno de España y los Partidos Popular y Socialista; pacto en el que se recogieron, de forma expresa, los consensos sobre la modernización de la Administración de Justicia alcanzados en la Conferencia Sectorial celebrada el día 22 de mayo de 2.001 con los Consejeros de Justicia de las Comunidades Autónomas con competencias transferidas en la materia.

b) El segundo apartado de esta intervención se dirige a señalar lo que considero como una carencia grave de la propuesta articulada que deriva, inexorablemente, de la voluntad del Gobierno de no abordar la regulación de los Consejos de Justicia territoriales, desatendiendo, así, la remisión normativa efectuada desde el bloque de la constitucionalidad por los siete Estatutos de Autonomía renovados (Andalucía, Aragón, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Illes Balears y Valencia).

Esta directriz negativa del Gobierno va a determinar que la Comisión Institucional se abstenga de efectuar propuestas en un ámbito necesitado de regulación como lo es el de las bases de la materia bautizada por el Tribunal Constitucional como “*Administración de la Administración de Justicia*”; y, muy singularmente, determina que queden privados de regulación los instrumentos de cooperación y de colaboración interadministrativa que permitan un ejercicio eficiente de las competencias sobre la Administración de Justicia compartidas entre el Gobierno de España, el Consejo General del Poder Judicial y los Gobiernos de las Comunidades Autónomas.

c) Por último, en tercer extremo, quisiera establecer una primera valoración, por contraste, entre los perfiles de la reforma del sistema de justicia que se viene promoviendo por el Gobierno de la Xª Legislatura y los indicadores sobre la efectividad de los sistemas de Justicia actualmente patrocinados por la Comisión Europea y el Consejo de Justicia de la Unión Europea como un componente central del proceso de coordinación de las políticas económicas de la Unión Europea. A mi juicio, esta clave referida al papel del sistema de justicia en las políticas de salida de la recesión económica debiera de integrar la reflexión de los profesionales del foro sobre la reconstrucción de la legitimidad y de la eficacia de nuestro sistema de justicia.

III

Para abordar el primero de los extremos anunciados resulta oportuno preguntarse si en la encomienda que se efectúa por el Consejo de Ministros a la Comisión Institucional en marzo de 2012 para la elaboración de una propuesta de texto articulado de Ley Orgánica del Poder Judicial y de Ley de Demarcación y de Planta Judicial, se aportan los perfiles de una reforma del sistema de justicia que puedan entenderse como expresivos de la política de promoción legislativa del Ministerio de Justicia para la Xª Legislatura.

En caso afirmativo, debiera poder esclarecerse hasta qué punto los rasgos de esa reforma comportan una ruptura en la continuidad del programa de modernización comprometido por el Pacto de Estado por la Justicia suscrito el 28 de mayo de 2001.

La respuesta inicial la encontramos en el primer párrafo de la Exposición de Motivos del documento en el que la Comisión consigna que el texto articulado *“...dista de suponer una ruptura radical, pues en bastantes puntos ha mantenido las opciones –e, incluso, la redacción misma– de la vigente Ley Orgánica de 1985”*.

La Comisión se refiere también a esta cuestión en la propia Exposición de Motivos cuando nos enuncia las tres fuentes de inspiración de la propuesta articulada:

a) La Comisión señala, en primer lugar, que las alteraciones normativas que se proponen se han inspirado *“en la experiencia acumulada durante más de veinticinco años en la aplicación de la vigente Ley Orgánica”*. Esta referencia a la experiencia se extiende, también, a *“(n)o pocos datos de derecho comparado”* que han estado presentes en los trabajos de la Comisión.

b) En segundo lugar, la Comisión cita como fuente el borrador de Anteproyecto de reforma de la LOPJ formulado en el año 2002 por el grupo de trabajo dirigido por el recordado D. Ángel Rodríguez García, entonces Presidente de la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

c) Y, en tercer lugar, se consigna que la Comisión, ajustándose al mandato recibido, se ha atendido a éste *“en aquellas cuestiones en que existían directrices expresadas en el acuerdo del Consejo de Ministros”*.

Centrándonos en esta tercera y nuclear fuente, la lectura atenta del acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de marzo de 2012 nos permite detectar las siguientes cinco directrices expresas:

a) Sentar las bases para una completa transformación de nuestra Administración de Justicia. A este fin, someter a profunda revisión su organización y su estructura sobre premisas distintas al incremento de los recursos materiales y a la elevación de la ratio de jueces por habitantes. Y, para ello,

b) Reducir el ámbito de los conflictos sociales requeridos de respuesta judicial; y, para ello, *“arbitrar las soluciones legislativas necesarias para propiciar que aquellos litigios que, por su naturaleza, no deban ingresar en el ámbito judicial, sean solventados en otras instancias, habilitando al efecto los mecanismos necesarios para la participación de otros colectivos profesionales cualificados en la solución de conflictos”*.

c) Acometer una profunda remodelación del CGPJ que se proyecte, en primer lugar sobre el sistema electoral de los doce Vocales judiciales a fin de garantizar que sean elegidos entre y por los miembros de la carrera judicial con garantías de máxima representatividad; y, también, adecuar las competencias del CGPJ redefiniéndolas de acuerdo con la Constitución. *“La reforma del máximo órgano de gobierno de los jueces –se recoge en el acuerdo del Consejo de Ministros– debe proyectarse, en primer lugar, sobre el sistema de elección de los Vocales y del Presidente, garantizando que los doce Vocales judiciales sean elegidos por los miembros de la Carrera Judicial y de entre éstos, a través de un sistema electoral que garantice la máxima representación de todos aquéllos”*.

d) Establecer una carrera judicial de excelencia, en la que la promoción profesional se sustente en los principios de la capacidad, el mérito y la especialización.

e) Obtener una LOPJ y una LDPJ perdurables y de alta calidad, bajo la premisa de lograr el máximo consenso.

Ya he señalado la completa quiebra en cuanto a la tercera de las directrices enderezada a un objetivo tan sensible para el sistema de justicia como lo es el de reforzar la independencia judicial. La directriz sobre este extremo contenida en el acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de marzo de 2012, simplemente no resulta reconocible en la ya vigente Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio.

Tampoco la directriz sobre la regulación de una carrera judicial de excelencia basada en la capacidad, el mérito y la especialidad sale bien parada en el texto de la Comisión: la Comisión, cito textualmente, destaca *“que el modo de ingreso en la Carrera Judicial permanece sustancialmente inalterado”*; y, una vez producido el ingreso, propone la supresión de las actuales tres categorías judiciales (Juez, Magistrado y Magistrado del Tribunal Supremo) para su refundición en una única categoría de miembros de la Carrera Judicial con la denominación de Juez.

La supresión de categorías, como se reconoce en la Exposición de Motivos de la propuesta, excluye de raíz la estructura de *“una genuina carrera (judicial)”* y cierra el paso a un auténtico *“cursum honorum”*, a una ordenación por rango, que exprese la progresión por mérito en la carrera judicial. Por el contrario,

propone, sigo con la cita textual *“una Carrera Judicial esencialmente plana; lo que conduce, tal como aquí se propone, a suprimir las categorías y reforzar aún más el peso de la antigüedad”*.

Este apabullante peso del factor de la antigüedad no se traslada, sin embargo, a la designación de los Jueces y Presidentes de Sala del Tribunal Supremo, ni a la designación de los Presidentes de Tribunal Superior de Justicia y de sus Salas, de la Audiencia Nacional y de sus Salas, así como a la designación de los Presidentes de las Salas del Tribunal de Instancia con más de veinte Jueces. Esta designación se mantiene, como en la actualidad, atribuida a la designación discrecional del Consejo General del Poder Judicial. De donde cabe deducir que, en relación con el requisito de la capacidad, la superación de las pruebas de oposición y de formación en la Escuela Judicial requerida para el ingreso en la carrera judicial habrá de complementarse en el periodo inmediato posterior mediante la realización de las pruebas de especialidad en alguna de las cuatro jurisdicciones. De forma que adquirida esta capacidad específica para la especialidad jurisdiccional, el acceso a plaza se verá regido por los principios de antigüedad y de discrecionalidad, en el caso de la provisión de las plazas de presidentes de Salas y jueces del Tribunal Supremo.

De las directrices restantes aportadas por el Consejo de Ministros a la Comisión Institucional, la que ocupa un lugar central es la que define el objetivo de una profunda revisión de la organización y de la estructura de la Administración de Justicia. Para ello, el acuerdo del Gobierno requiere de la Comisión Institucional un cambio de paradigma en el que se sustituya una supuesta práctica anterior regida por el incremento indefinido de los recursos materiales y la ratio de jueces por habitante; en su lugar se define la premisa de la reducción del ingreso de litigios en el ámbito judicial y la subsiguiente canalización de los litigios fuera del ámbito de la jurisdicción para habilitar la participación en el sistema de justicia *“de otros colectivos profesionales cualificados en la solución de conflictos”*.

La Comisión Institucional no explica de forma expresa la relación que pueda llegar a establecerse entre la señalada directriz gubernativa dirigida a propiciar la privatización de una parte del actual ámbito de conflictos jurídicos reservado a la jurisdicción y su propuesta central de organización de la Administración de Justicia desde los dos parámetros centrales de la radical provincialización de la primera instancia y la definición de los Tribunales Superiores de Justicia como órganos, fundamentalmente, de apelación con restringidas atribuciones casacionales acotadas a la interpretación del derecho autonómico.

Pero es lo cierto que esta propuesta de organización judicial expresa una ruptura radical con los planteamientos sobre la organización de la Administración de Justicia desde los que se estableció el Pacto de Estado por la Justicia del 2001 y para los que, en su apartado 16, se comprometieron esfuerzos inversores inicialmente evaluados en previsiones presupuestarias plurianuales por alcance de 250.000 millones de pesetas adicionales.

Baste señalar, en cuanto a la organización de la primera instancia, el contraste entre la propuesta de la Comisión Institucional en la que, como nos indica

la Exposición de Motivos, “(L)a idea subyacente, por tanto, es que en cada provincia exista un único órgano judicial de primer grado para todos los órdenes jurisdiccionales, con las excepciones de Madrid y Barcelona”. Y ponerlo en comparación con el apartado 4) del Pacto de Estado por la Justicia, en el que, bajo el epígrafe de “Mapa Judicial” se recoge:

“4. Mapa Judicial.— Se aprobará un nuevo mapa judicial que permita agilizar y acercar la Justicia al ciudadano. El nuevo mapa judicial se establecerá con criterios que permitan ajustar la organización a la carga de trabajo existente en cada parte del territorio nacional. Se potenciará la Justicia de Proximidad, de manera que haya Juzgados más cercanos al ciudadano. Se contemplará la creación de un nuevo órgano unipersonal: el Juzgado de lo Civil, que permitirá aligerar de su actual carga de trabajo a los Juzgados de Primera Instancia, será pieza esencial para acercar la Justicia al ciudadano. Se avanzará en el diseño de juzgados especializados en materia mercantil. Se contemplará el desarrollo de los Juzgados de Familia. En el orden penal, se procederá también a redefinir el ámbito de los Partidos Judiciales más grandes, creando órganos cercanos.”

La propuesta de la Comisión respecto de la función de los Tribunales Superiores expresa, más aún si cabe, la misma finalidad de ruptura respecto del modelo de organización judicial previsto en el Pacto de Estado por la Justicia.

La Comisión, propone que el Tribunal Superior de Justicia asuma las actuales competencias jurisdiccionales de las Audiencias Provinciales y lo define, principalmente, “como órgano judicial de segunda instancia o apelación en todos los órdenes”.

De manera radicalmente distinta, en el acuerdo tercero del Pacto de Estado por la Justicia se propuso como objetivo de política legislativa:

“3. Tribunales Superiores de Justicia.— La redefinición de sus competencias atenderá a criterios de adaptación de la Justicia al Estado de las Autonomías. Se aumentarán, precisándolas con detalle, las competencias de las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia, y se establecerán mecanismos de delegación de funciones, singularmente en materia inspectora y disciplinaria. Los Tribunales Superiores de Justicia desarrollarán una función casacional en todas las ramas del Derecho Autonómico. Se les atribuirá la segunda instancia penal, en los términos que resulten de la nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal, y se aumentará la cuantía para el recurso de suplicación en el orden social. Asimismo se trasladará a los Tribunales Superiores de Justicia la competencia para conocer de la petición de ejecución de sentencias extranjeras.”

Tampoco puede dejar de señalarse que la propuesta de la Comisión Institucional arrumba el apenas concluido Plan de infraestructuras judiciales, gravosamente financiado por las Comunidades Autónomas desde la premisa de la demarcación territorial basada en partidos judiciales infraprovinciales. También, pone en quiebra la vigente e inacabada reforma dirigida a la implantación de la Nueva Oficina Judicial en cuya obtención se han empleado muy relevantes recursos materiales y de políticas de ordenación del personal al servicio de la Administración de Justicia. Toda vez que el actual diseño de la Nueva Oficina Judicial no resultaría, en ningún caso, aplicable a un órgano judicial provincial

único de gran complejidad estructural en el que se integren unidades judiciales unipersonales y Secciones colegiadas.

IV

La revisión de la Ley Orgánica del Poder Judicial se ofrecía, y es de confiar que vuelva a seguir ofreciéndose, como una excelente oportunidad para abordar las reformas más urgentes del régimen orgánico que regula el gobierno interno de los tribunales y juzgados, así como de las bases que permitan una mejor articulación interinstitucional entre el Ministerio de Justicia, el CGPJ y las Administraciones de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de las competencias atinentes a la gestión territorial de la Administración de Justicia.

La precariedad y el deficiente funcionamiento de los instrumentos de coordinación y de cooperación se presentan, a este efecto, como una cuestión necesitada de abordaje en la legislación orgánica (LOPJ) en el ejercicio de la competencia del Estado para la regulación de las bases de la materia calificada por el Tribunal Constitucional como “*Administración de la Administración de Justicia*”.

La vigente LOPJ presenta un diseño de muy escasa vertebración institucional referido a tres distintos ámbitos de gobierno relacionados con la Administración de Justicia:

a) el ámbito estrictamente referido al gobierno del poder judicial que el artículo 117 CE encomienda al CGPJ;

b) aún en el ámbito del gobierno de la jurisdicción, el área de gestión a la que el legislador orgánico designa como el gobierno interno de los tribunales y juzgados, de manera incompleta ya que incluye la proyección de una actuación externa en relación con el CGPJ, con las instituciones autonómicas y con la Administración periférica del Estado; este ámbito aparece, hoy, ocupado por las Presidencias de los TSJ, las Salas de Gobierno, las Presidencias de Audiencias y de Salas, los Decanatos y las Juntas de Jueces; y

c) un tercer ámbito reservado al gobierno de la organización al servicio de la Administración de Justicia en el que, a su vez, el legislador orgánico distingue entre el gobierno de la Oficina judicial y el de las demás unidades administrativas al servicio de la Administración de Justicia no integradas en la Oficina judicial.

Este tercer ámbito presenta en la actualidad una más acentuada complejidad al concurrir sobre el mismo: las competencias atribuidas al Ministerio de Justicia, singularmente las ejercidas a través de la Secretaría General de la Administración de Justicia y del cuerpo de Secretarios Judiciales; las competencias del CGPJ ejercidas mediante gestión directa y mediante gestión desconcentrada en las Salas de Gobierno y los Presidentes de los TSJ; y el Gobierno de las CCAA con competencias estatutarias en materia de Administración de Justicia ejercidas a través de los Departamentos de Justicia y de los Cuerpos y Escalas de Personal al servicio de la Administración de Justicia.

La articulación entre estos tres distintos ámbitos de gobierno aparece, hoy, atribuida:

a) A un único e incompleto (por no formar parte del mismo el CGPJ) instrumento de coordinación: la Conferencia Sectorial de Administración de Justicia (constituida el 23/10/1999, cuya última reunión tuvo lugar el 8/8/2012), integrada por el Ministro de Justicia y los titulares de la cartera de Justicia en los doce Gobiernos de las CCAA con competencias estatutarias asumidas.

b) A la Comisión Nacional de Estadística Judicial (RDto 1184/2006), estricto fruto del Plan de Transparencia Judicial (2005). Este órgano funcionalmente desconcentrado adscrito al Ministerio de Justicia, está presidido rotatoriamente por el Secretario de Estado de Justicia y el Vocal encargado de Estadística Judicial en el CGPJ; lo integran los representantes del Ministerio de Justicia, del CGPJ, de la Fiscalía General del Estado y de las CCAA con competencias asumidas en materia de justicia.

c) Al Comité técnico estatal de la Administración judicial electrónica, creado por la Ley 18/2011 y aún no constituido. El pasado 19 de junio, el BOE publicaba el Real Decreto 396/2013, de 7 de junio, por el que se regula este Comité técnico.

d) A una pluralidad desestructurada de convenios bilaterales sobre las más diversas áreas de actuación suscritos entre el Ministerio de Justicia y Gobiernos individualizados de CCAA; así como entre el CGPJ y Gobiernos individualizados de CCAA.

V

Para mejorar la vertebración competencial sobre la Administración de Justicia resulta urgente una reforma en la regulación de la Conferencia Sectorial de Administración de Justicia que permita la inclusión formal y la participación por derecho propio del CGPJ. Sin la participación del CGPJ como miembro nato y de su Presidente como órgano copresididor de la Conferencia Sectorial, ésta no puede ocupar el lugar central que le corresponde como instrumento de coordinación de la actividad pública en materia de Administración de Justicia.

En el ámbito general de la colaboración interinstitucional, el Plan de Transparencia Judicial (28-10-2005) constituye, hasta ahora, la más completa reflexión sobre la necesidad de una actuación cooperativa (Ministerio de Justicia, CGPJ, Fiscalía General del Estado, CCAA, Corporaciones profesionales...) que permita la planificación, el desarrollo y la ejecución de las políticas públicas relativas a la Administración de Justicia.

La reducida experiencia de la Comisión Nacional de Estadística Judicial como fruto casi exclusivo del Plan de Transparencia Judicial pone de manifiesto que una eficaz cooperación interinstitucional en políticas públicas relativas a la Administración de Justicia requiere de un instrumento organizativo mejor preparado para la coparticipación de las CCAA, dotado de mayor autonomía

funcional (expresivo de una auténtica descentralización funcional), de mayor capacidad ejecutiva y con instrumentos efectivos de control de resultados.

La figura jurídica que mejor responde a estas características es, hoy, la Agencia Estatal regulada por la Ley 28/2006, de 18 de julio, como una entidad de Derecho público, dotada de personalidad jurídica pública, patrimonio propio y autonomía en su gestión.

La creación de una Agencia Estatal de la Administración de Justicia adscrita al Ministerio de Justicia y copresidida con el CGPJ, permitiría el cumplimiento mancomunado de los programas correspondientes a las políticas públicas definidas en el Plan de Transparencia Judicial y el ejercicio de facultades decisorias correspondientes a competencias en materia de Administración de Justicia de la titularidad de la Administración General del Estado, del CGPJ y de las CCAA.

La vida de la Agencia puede vincularse a la obtención de objetivos determinados o de plazos ciertos; y su gestión responde a la figura del contrato plurianual de gestión. En el Consejo Rector de la Agencia, como principal órgano de gobierno, tiene cabida la representación de las distintas Administraciones Públicas, CGPJ y Fiscalía General. Y en el necesario órgano de control tiene cabida la participación de las asociaciones judiciales y de las corporaciones profesionales.

VI

En relación con el gobierno territorial de la Administración de Justicia, la jurisprudencia constitucional (singularmente, la STC 31/2010, FJ. 47 a 55) distingue entre:

a) el gobierno del Poder Judicial y de los órganos jurisdiccionales que se integran en el mismo, constitucionalmente atribuido al CGPJ, cuya organización y funcionamiento están basados en el principio de unidad; pudiendo la LOPJ dar cabida a fórmulas de desconcentración –tanto funcional como territorial–. De donde se concluye que es constitucionalmente impropio que, en su cualidad de órganos autonómicos cualificados, los Consejos de Justicia respondan a la naturaleza jurídica de órganos de gobierno del Poder Judicial que actúan territorialmente como órgano desconcentrado del CGPJ. Y

b) el gobierno de la Administración de la Administración de Justicia que puede venir atribuido a un órgano autonómico cualificado como el que los diversos Estatutos de Autonomía denomina “Consejo de Justicia” (creados o previstos por los Estatutos de Autonomía de Andalucía –artículo 144–, de Aragón –artículo 64–, Castilla y León –artículo 42–, Cataluña –artículos 98 a 100–, Extremadura –artículo 52–, Illes Balears –artículo 96– y Valencia –artículo 33–). De conformidad con la jurisprudencia constitucional, los Consejos de Justicia pueden ejercer, en el ámbito autonómico, competencias tanto atribuidas por el respectivo Estatuto de Autonomía, como por la LOPJ, como por el respectivo Parlamento autonómico, como por delegación de atribuciones y encomienda de

gestión del CGPJ. Siempre que se trate de funciones administrativas y de competencias referidas a la materia propia de la Administración de Justicia.

El severo cierre de la jurisprudencia constitucional a la posibilidad de confiar funciones de gobierno del poder judicial a órganos autonómicos cualificados (bajo el nombre genérico de Consejos de Justicia), determina la urgencia en que la LOPJ habilite una más amplia desconcentración de atribuciones de las que son titulares los órganos del CGPJ en las Presidencias de los TSJ y en sus Salas de Gobierno.

Singularmente, guarda prioridad en la desconcentración de funciones la atribución a las Salas de Gobierno de la resolución, por delegación del Pleno del CGPJ, de los recursos administrativos-gubernativos que se deduzcan contra actuaciones resolutorias de los Decanos y de las Juntas de Jueces. Sin perjuicio de que la decisión se considere adoptada por el órgano delegante a efectos del control jurisdiccional.

La homogeneidad y la reconducción a la unidad en el ejercicio de las competencias delegadas podría venir instrumentalmente garantizada mediante la constitución de una Conferencia de representantes del Poder Judicial, presidida por el Presidente del CGPJ e integrada por los Presidentes de los TSJ.

VII

Las actuales Comisiones Mixtas constituidas por las Salas de Gobierno con cada Administración de Comunidad Autónoma con competencias en materia de Justicia, se ofrecen como un instrumento escasamente adaptado a las necesidades actuales de la cooperación interinstitucional.

El ámbito de la actividad pública objeto de cooperación que se reserva a las Comisiones Mixtas por el artículo 17 del Reglamento 1/2000 del CGPJ, de órganos de gobierno de los tribunales, se ha quedado netamente desfasado en relación con el alcance que hoy se da a las políticas públicas en materia de Administración de Justicia.

Así mismo, la exclusiva participación de representantes de la Sala de Gobierno y de la Administración Autonómica se revela como un foro insuficiente para abordar algunos programas centrales en orden a la modernización de la Administración de Justicia y a la creciente implantación de servicios no integrados en la oficina judicial.

Singularmente, la Comisión Mixta ha resultado un ámbito insuficiente para promover y controlar la implantación de la NOJ en la que resulta imprescindible articular de manera eficiente la coordinación con la Secretaría Judicial; esa misma insuficiencia funcional se pone de manifiesto en la ausencia de un cauce real de participación en la determinación de las funciones y tareas recogidas en las formulaciones de las Relaciones de puestos de trabajo al servicio de la oficina judicial.

De igual manera, la previsión de que un órgano colegiado tan elemental aborde problemas sobre “informática” resulta muy alejado de las necesidades que presenta, en el ámbito de los TSJ, la implantación y el desarrollo de las nuevas tecnologías al servicio de la Administración de Justicia en el marco normativo de la Ley 18/2011, de 5 de julio.

La reforma de la LOPJ ofrece, por ello, la oportunidad de dar una salida institucional para la constitución de los órganos autonómicos cualificados de cooperación para el desarrollo territorial de políticas públicas relacionadas con la Administración de Justicia.

Una vez efectuada la depuración constitucional como instrumentos administrativos de cooperación institucional, no debe ofrecer ningún reparo el empleo en la LOPJ del nombre de “*Consejo de Justicia*” empleado de forma común en los Estatutos de Autonomía de Andalucía, Aragón, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Illes Balears y Valencia.

La regulación institucional de los Consejos de Justicia en la LOPJ puede responder a la textura propia de la normativa básica en la que se defina: la naturaleza jurídica de la estructura organizativa con perfil interadministrativo como meramente institucional (convenio general de colaboración) o con perfil fundacional (creación de un ente público consorcial previsto en el artículo 6.5 de la Ley 30/1992); las finalidades en las que cabe concretarse el ejercicio mancomunado y desconcentrado de competencias en materia de Administración de la Administración de Justicia; el perfil del órgano de decisión; y la dotación o no de una organización de gestión.

De manera complementaria, una generosa habilitación del legislador orgánico para la participación cualificada de los miembros del poder judicial en los Consejos de Justicia se ofrece como un adecuado fundamento para confiar en estos órganos autonómicos el ejercicio, en régimen de delegación, de competencias con singular proyección territorial de las que es titular el CGPJ.

Los Consejos de Justicia se presentan, también, como la organización más adecuada para la promoción, gestión, ejecución y control de los Convenios de colaboración bilaterales en materias en las que el Ministerio de Justicia, el CGPJ y los Gobiernos de las CCAA titularicen competencias concurrentes o complementarias.

VII

En el contexto de crisis sistémica en el que cotidianamente se desenvuelven nuestras instituciones, la medida de la bondad del sistema de justicia debiera venir contrastada por razón de su contribución a un doble e inaplazable misión institucional: el mantenimiento de la confianza ciudadana en la vigencia y el pleno ejercicio del Estado de Derecho; y, por otra parte, la contribución del buen funcionamiento de la Administración de Justicia a las tareas de preservación de los derechos sociales en el contexto de masiva destrucción de empleo y de contribución a la recuperación del desarrollo económico.

La Comisión Europea y el Consejo de Justicia de la Unión Europea (MEMO/13/173) han puesto de manifiesto la importancia en el logro de estos dos objetivos institucionales por parte de los sistemas de justicia de los Estados miembros.

Los “*Indicadores sobre la efectividad de la Justicia de la UE*”, recientemente adoptados por la Comisión Europea, se ofrecen como una nueva herramienta de comparación dirigida a fomentar la mejora de los sistemas judiciales de los 27 Estados miembros de la UE desde un presupuesto central: unos sistemas judiciales efectivos expresan la confianza en el pleno ejercicio del Estado de Derecho; en tanto que las deficiencias de los sistemas judiciales nacionales no son solo un problema para el Estado miembro de que se trate, sino que también pueden afectar al funcionamiento del mercado único de la UE.

La Comisión Europea reconoce que la inclusión de la efectividad de los sistemas judiciales en el proceso de coordinación de las políticas económicas de la UE, resulta crucial para alcanzar el objetivo de asentamiento de las bases de una recuperación del crecimiento económico y de la creación de empleo.

La Comisión seleccionó tres indicadores respecto de los que se propone proporcionar datos objetivos, fidedignos y comparables:

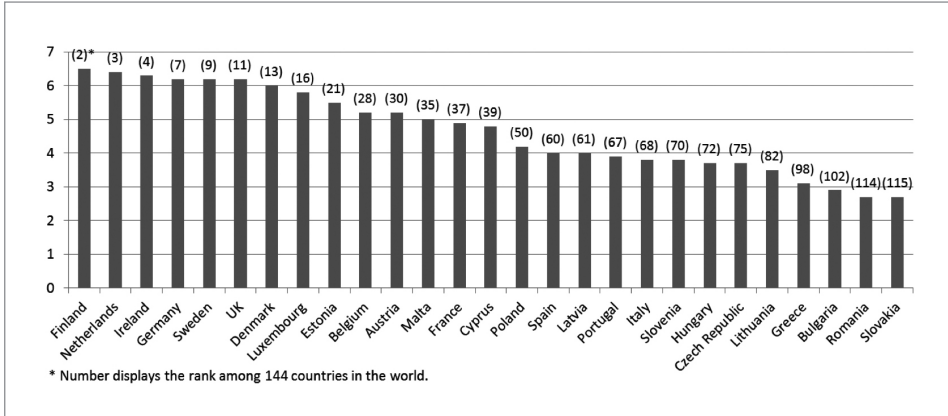
- a) la eficiencia de los sistemas judiciales,
- b) la mejora de la calidad de la Administración de Justicia y
- c) la imagen social sobre la independencia del poder judicial.

La eficiencia del sistema judicial se refiere, desde luego, a la duración de los procedimientos judiciales, al número y a la evolución de las tasa de variación de los stock de asuntos pendientes, al grado de implantación de los sistemas de tecnología de la información y de la comunicación (TIC). Se incluye dentro del parámetro de la eficiencia el incremento en el empleo de métodos alternativos de resolución de conflictos.

En relación con la calidad de la Administración de Justicia, en el memorándum de la Comisión Europea se ha subrayado la conveniencia de contar con un sistema global de supervisión, seguimiento y evaluación constante sobre el funcionamiento de la Administración de Justicia que permita efectuar el seguimiento de los indicadores y la evaluación sobre su progresión o regresión. De igual manera, se ha puesto de manifiesto, como indicador de calidad, el esfuerzo en la formación inicial y continua de los jueces y del personal al servicio de la Administración de Justicia; así como la puesta a su disposición de recursos adecuados, humanos y económico-presupuestarios.

Para establecer los valores en el indicador sobre la evolución de la percepción ciudadana sobre la independencia del Poder Judicial, la Comisión Europea emplea como fuente el Informe Anual de Competitividad Global confeccionado por el Foro Económico Mundial (WEF):

Cuadro 1:
Independencia judicial²



(Fuente: Foro Económico Mundial)

En este ámbito y en relación con el sistema de justicia en España, no pueden dejar de señalarse las referencias a la percepción ciudadana sobre los jueces y tribunales de justicia recogidos por Metroscopia en los Barómetros externos de opinión sobre la Justicia en España realizados para el Consejo General del Poder Judicial en 1984, 1985, 1986, 1988, 1990, 1997, 2000, 2003, 2005 y 2008. Así como las referencias que se reúnen en el estudio de Metroscopia sobre confianza institucional, publicado por el diario El País con fecha de 29 de diciembre de 2012.

Durante todo el periodo 1984/2011, la imagen de la Administración de Justicia entre la opinión pública nunca ha sido mayoritariamente positiva. Sin embargo, ha sido constante la valoración que sitúa al Poder Judicial, a la Administración de Justicia y a la función jurisdiccional, “con todos sus defectos e imperfecciones”, como “la garantía última de defensa de la democracia y de las libertades”.

En el segundo semestre del año 2012, la imagen de la Justicia en España experimenta un punto de inflexión en la opinión pública.

En este año se aprecia una mejora neta en la confianza institucional referida a la función de los jueces y tribunales de justicia como últimos garantes de los derechos sociales de las personas. Se trata de una imagen del Poder judicial como “*garantía última*” que despunta al compás de la grave extensión de los efectos sociales de la crisis económico-financiera y que parece intensificarse en los últimos quince meses en los que la crisis se proyecta de forma creciente sobre el sistema institucional.

2. Imagen: los valores más altos significan una mejor imagen.

Así, en el segundo semestre de 2012 (junio/diciembre) vemos que la percepción social de como los jueces desarrollan sus funciones avanza 18 puntos, pasando de estar en seis negativos a doce positivos, el Tribunal Supremo avanza 43 (de -41 a +2), los tribunales de justicia 20 (de -24 a -4) y, por último, el Tribunal Constitucional 27 (de -37 a -10). Sólo tres meses después (diciembre 2012/marzo 2013) la confianza institucional en los jueces había ganado 10 puntos (de 12 a 22), en el Tribunal Supremo 11 (de 2 a 13), en los tribunales de justicia 16 (de -4 a +12) y en el Tribunal Constitucional 10 (de -10 a 0).

VIII

En el discurso de la Presidencia del TSJ del País Vasco, pronunciado con ocasión de la apertura del año judicial 2012/2013 señalé tres rasgos del contexto de la Administración de Justicia que están incidiendo gravosamente en la efectividad de sus funciones:

a) Los impactos que la crisis económica está produciendo en el ámbito de las garantías jurídicas del que conocemos como “*modelo social europeo*”.

b) El colapso producido durante la presente legislatura en el proceso de modernización de la Justicia. Y

c) El avance del desaliento cívico en cuanto a la realización social de los valores constitucionales.

En relación con cada uno de estos rasgos, di cuenta del compromiso de la Sala de Gobierno del TSJ del País Vasco en promover:

a) La vinculación positiva de los jueces y magistrados con el cumplimiento del deber ser constitucional, expresado en la noción de Estado Social de Derecho.

b) El esfuerzo sostenido por recuperar la preeminencia de la razón pública en el proceso inacabado de modernización de la Administración de Justicia.

c) La contribución efectiva de los profesionales de la Administración de Justicia a la reconstrucción de la legitimidad y de la efectividad del sistema de justicia como piedra angular para el ejercicio real del Estado de Derecho.

Algunos datos pueden entenderse como significativos en la realización de estos compromisos.

Singularmente, lucen los referidos a la respuesta de la Administración de Justicia al drama social subyacente en los procedimientos ejecutivos hipotecarios con pérdida de primera vivienda producida como resultado de un sobreendeudamiento familiar de buena fe que, sobrevenidamente, se ve afectado por los efectos de la destrucción masiva de empleo.

Más allá de las cifras, lo que hoy puedo asegurarles es que la Administración de Justicia en el País Vasco mantiene el esfuerzo por la efectividad de una garantía de la tutela judicial atemperada a las exigencias de la realización del deber ser constitucional.

II.2. EL DEBATE SOBRE LA EDUCACIÓN

EDUCACIÓN Y POLÍTICAS EDUCATIVAS EN EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

Dr. Jorge Calero y Dr. Álvaro Choi

Sumario: 1. Introducción. 2. La financiación educativa en las comunidades autónomas. 2.1. La diversidad de situaciones de las comunidades autónomas respecto a la financiación educativa. 2.2. ¿Convergencia o divergencia del gasto público en educación de las comunidades autónomas? 2.3. El debate acerca de la conveniencia de un suelo mínimo en la prestación de servicios educativos en las comunidades autónomas. 3. El efecto de la crisis fiscal sobre las políticas educativas de las Comunidades Autónomas. 3.1. El efecto de la crisis fiscal sobre las políticas educativas: educación no superior. 3.1.1. Impacto sobre los recursos humanos. 3.1.2. Impacto sobre los recursos educativos materiales y financieros. 3.2. El efecto de la crisis fiscal sobre las políticas educativas: educación superior. 3.2.1. Impacto sobre la educación superior no universitaria. 3.2.2. Impacto sobre la educación superior universitaria. 4. Las políticas de concertación y elección de centro en las comunidades autónomas españolas. 5. Los resultados educativos de las comunidades autónomas. 6. Modificaciones en curso en la normativa educativa de nivel estatal. 6.1. El proyecto de LOMCE y las competencias de las comunidades autónomas. 6.2. El Anteproyecto de Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local y las competencias de las comunidades autónomas. 7. Conclusiones

1. Introducción

El sistema educativo puede considerarse la espina dorsal del estado del bienestar, en tanto que a través de él se intentan conseguir dos objetivos consustanciales al mismo. Por una parte, la mejora de los niveles de equidad social y, más específicamente, de los niveles de igualdad de oportunidades. Por otra parte, la mejora de la productividad de los trabajadores, condición necesaria (aunque no suficiente) para el incremento continuado del valor añadido imprescindible para financiar el propio estado del bienestar.

Una institución tan esencial en el estado del bienestar tiene en España una plasmación muy diversa en las diferentes comunidades autónomas (CCAA), tanto en términos de recursos como de resultados. Esta diversidad es fruto de las trayectorias históricas, las posibilidades de financiación y las propias políticas educativas desarrolladas desde la década de 1980 por algunas comunidades y, a partir del año 2000, por todas ellas. A esta diversidad, como rasgo distintivo, debe unírsele, como resultado de la crisis económica y fiscal, una serie de recortes presupuestarios que se hacen presentes de forma generalizada a partir del año 2010 y que se intensifican en los años siguientes. En realidad, el endurecimiento de las restricciones presupuestarias en materia de educación forma parte de una serie de mutaciones profundas en las estructuras del estado del bienestar, mutaciones que están tendiendo a debilitar la protección y los servicios prestados a los ciudadanos por el sector público y a revertir la tendencia universalizadora que había caracterizado, en España y en otros países, la evolución de algunas prestaciones en las últimas décadas.

Teniendo en cuenta el contexto institucional y económico que acabamos de mencionar, el presente texto se plantea como objetivo describir y valorar una serie de aspectos que consideramos esenciales en el funcionamiento del sistema educativo español. En concreto, abordaremos en primer lugar (apartado 2) los recursos invertidos en el sistema educativo, desde una perspectiva que pretende comparar la situación de las CCAA. El apartado 3 se centra en el efecto de la crisis fiscal sobre las políticas educativas de las CCAA. En este apartado se describen las medidas en la asignación de recursos educativos tendentes a contener el gasto; su aplicación ha sido desigual en diferentes CCAA tanto cuantitativa como cualitativamente, por lo que es nuestra intención proveer al lector con un panorama que facilite su comprensión. El apartado 4 está dedicado a un aspecto crucial que diferencia las políticas educativas de las CCAA, como es el referido a la concertación con los centros de titularidad privada. En el apartado 5 se describen y valoran los resultados obtenidos por los estudiantes de las CCAA, utilizando para ello tres indicadores compactos que forman parte de la batería de indicadores básicos utilizados por la Unión Europea en su estrategia *Education and Training 2020*. Finalizaremos este documento haciendo referencia, en el apartado 6, a modificaciones normativas que previsiblemente van a afectar, en el próximo futuro, a la configuración del sistema educativo en relación con las competencias asignadas a diferentes niveles de gobierno; específicamente trataremos, en este apartado, las novedades contenidas a este respecto en los proyectos de Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa y de Ley de Reforma de la Ley de Bases de Régimen Local.

2. La financiación educativa en las comunidades autónomas

2.1. La diversidad de situaciones de las comunidades autónomas respecto a la financiación educativa

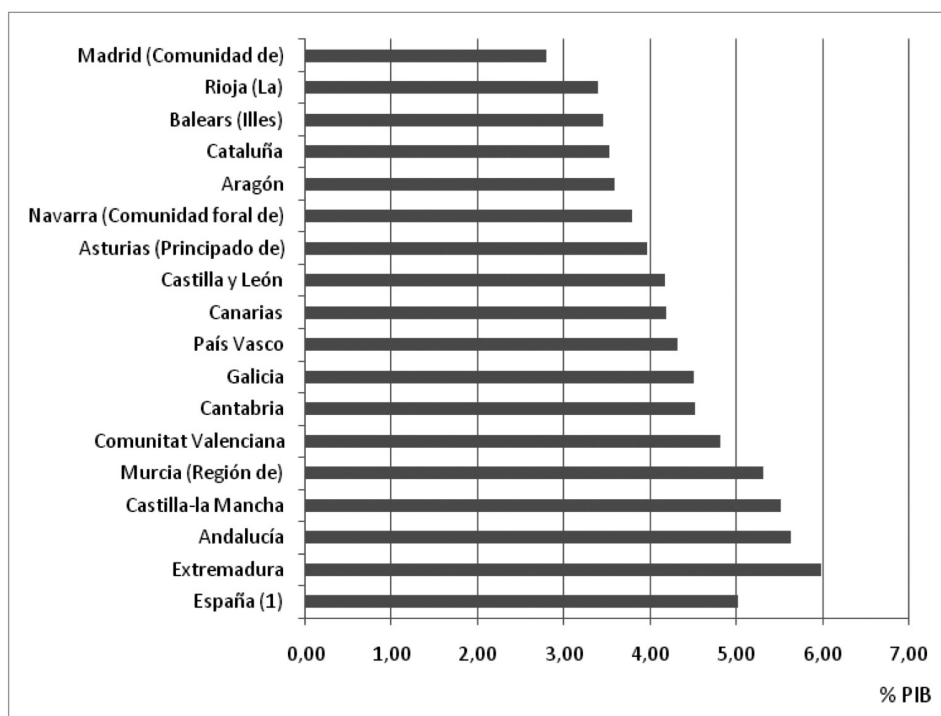
En este apartado se exponen y valoran una serie de indicadores, elaborados a partir de las liquidaciones presupuestarias del año 2010 (las más recientes disponibles en la fecha de elaboración de este texto), que permiten describir la

diversidad de situaciones financieras de la educación en las comunidades autónomas españolas. Esta diversidad viene dada por la orientación de las políticas educativas, por las posibilidades presupuestarias en función del sistema de financiación (en el caso de las comunidades de régimen foral) y, adicionalmente, por fenómenos “exógenos” como, por ejemplo, la intensidad mayor o menor de la implantación de los centros de titularidad privada.

El primer indicador, referido a la proporción que supone el gasto público educativo sobre el PIB de cada comunidad, recogido en el gráfico n. 1, toma valores en un rango comprendido entre 2,8% (Comunidad de Madrid) y 5,99% (Extremadura). Este amplísimo abanico se explica no solamente por la

Gráfico n. 1.

Gasto público en educación como porcentaje del PIB según comunidades autónomas. Año 2010



Fuente: elaborado a partir de datos de: *Estadística del Gasto Público en Educación* (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte) y de *Contabilidad Regional de España* (INE). Los datos de PIB regional utilizados corresponden a la nueva serie de base 2008.

(1): El porcentaje del gasto público educativo sobre el PIB en el caso del total de España no es totalmente comparable con los correspondientes a las CCAA, dado que en el primer caso se incorpora como gasto educativo una serie de gastos no territorializables y, por tanto, no incorporados en los gastos atribuidos a las CCAA.

intensidad del gasto público educativo, sino por la riqueza de cada comunidad, en tanto que una misma cantidad de gasto supone un esfuerzo relativo mayor para las comunidades con un PIB menor. De hecho, en las comunidades con un ratio mayor, como Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha, coinciden dos fenómenos: por una parte, la intensidad del gasto público educativo en centros de titularidad pública (debido, parcialmente, a la escasez histórica de centros privados concertados) y, por otra, el reducido nivel relativo de PIB. Como veremos más adelante, las plazas de titularidad pública tienen un coste mayor que las plazas concertadas.

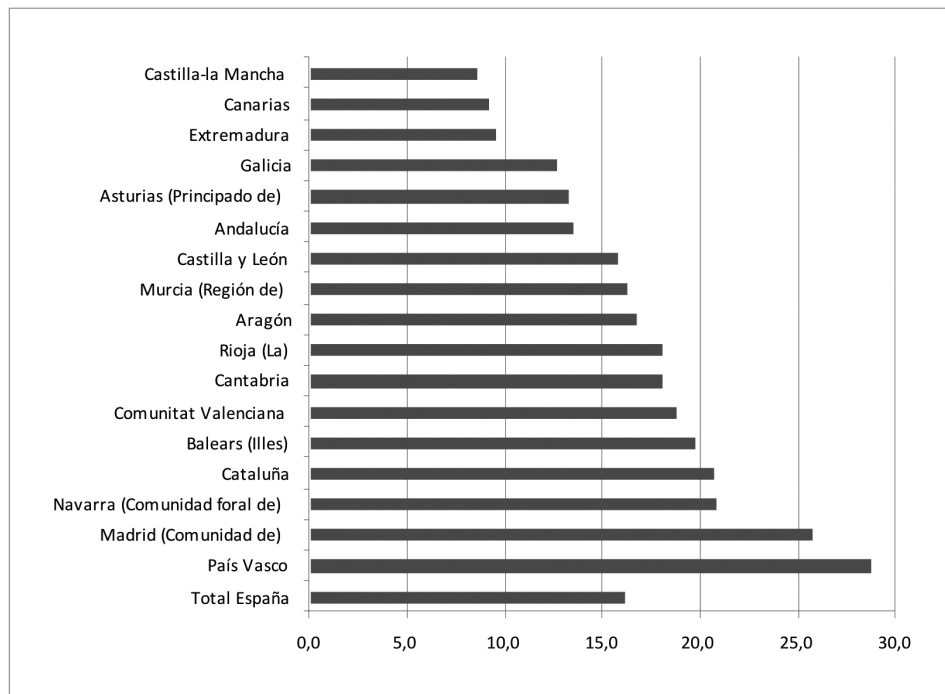
En la situación opuesta se encuentran comunidades como Madrid, La Rioja, Cataluña, Baleares y Navarra, donde el gasto público se destina en una mayor proporción a centros de titularidad privada y el nivel de PIB es mayor. Mención aparte merece la situación del País Vasco, donde, pese a tener el nivel de concertación más elevado y un PIB también muy elevado, el ratio alcanza un 4,32%; la dedicación de tal volumen de recursos a la educación viene explicada por la disponibilidad de recursos financieros (en función del régimen de financiación de la comunidad) y la aplicación de políticas educativas más intensivas en recursos.

El gráfico n. 2 describe las diferencias, ya mencionadas, en función de la intensidad de las políticas de concertación de centros privados en cada comunidad. Esta intensidad no es únicamente atribuible a voluntades políticas sino que depende, en muy buena medida, del escenario existente en cuanto a la oferta de centros privados con anterioridad a la entrada en vigor de la LODE (1985), Ley que sienta las bases del actual sistema de concertación de centros privados. En cualquier caso, puede observarse cómo en la actualidad la política de conciertos es residual en algunas comunidades, en las que se destina menos del 10% del total de gasto público no universitario a este concepto (es el caso de Castilla-La Mancha, Canarias o Extremadura). En cambio, en Cataluña, Navarra, Madrid y el País Vasco esta cifra excede el 20%. Especialmente llamativo es el caso de la Comunidad de Madrid, donde en 2010 el indicador alcanzó un nivel del 25,7% (en 2001 el valor correspondiente era de 19,32%).

Conviene resaltar que durante la década de 2000 el valor para el conjunto de España de este indicador se ha estabilizado. Como puede comprobarse en Calero y Bonal (2004), en 2001 el valor medio del mismo indicador era de 17,29% (en 2010 tomaba un valor de 16,1%). La expansión que se había producido en los últimos años de la década de 1990, que había llevado al indicador desde un 12,76% en 1995 al 17,29% de 2001 se frenó durante la década de 2000, en buena medida debido a la mayor expansión del gasto público educativo en centros públicos provocada parcialmente por el acceso a las competencias en materia de educación de las CCAA que hasta entonces carecían de ellas.

Gráfico n. 2

Porcentaje que supone el gasto en conciertos y subvenciones a los centros privados sobre el total de gasto público en el nivel no universitario. 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de: *Estadística del Gasto Público en Educación* (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte).

Un segundo indicador que nos permite una visión más precisa de cómo se traduce el esfuerzo presupuestario en servicios educativos concretos es el correspondiente al gasto público unitario (por alumno escolarizado). Utilizando los gastos unitarios estamos eliminando, entre otros, el efecto que pudieran tener diferencias demográficas entre comunidades (CCAA que gastaran más o menos en educación en función del número de niños y jóvenes en las edades relevantes). En los cuadros n. 1 y n. 2 aparecen estos valores unitarios, según comunidad autónoma, para el año 2010. Teniendo en cuenta el carácter tan diverso entre los dos tipos de gasto, diferenciamos entre el gasto público que se destina a los centros de titularidad pública (cuadro n. 1) y el destinado a los centros de titularidad privada, a través de conciertos y subvenciones (cuadro n. 2).

Resulta destacable, en primer lugar, la diferencia de nivel que se establece entre los gastos que aparecen en el cuadro n. 1 y el cuadro n. 2: el coste público de una plaza concertada es sustancialmente menor que el coste público de una plaza en el nivel equivalente en un centro de titularidad pública. Tengamos en cuenta, al respecto, que el concierto educativo cubre, exclusivamente, los gastos

del capítulo I de los centros privados concertados. Como veremos más adelante (capítulo 4 de este texto), los centros concertados obtienen, mediante una diversidad de medios, recursos financieros privados adicionales.

Por otra parte, la dispersión de valores que veíamos en el gráfico n. 1 se mantiene en el cuadro n. 1 (gasto en centros públicos), por lo que podemos afirmar que las diferencias de nivel en el gasto público educativo se deben, además de a una mayor o menor intensidad en la concertación, a la existencia de diferencias muy sustanciales en el gasto unitario y, al menos potencialmente, en la calidad del servicio ofrecido en los centros públicos. La dispersión es más reducida en los datos del cuadro n. 2 (gasto en centros privados concertados).

Cuadro n. 1

Gasto público medio por alumno escolarizado en centros de titularidad pública, según nivel educativo. 2010. Euros

	Infantil y primaria	Secundaria	Superior
Total España	4.452	6.798	8.324
Andalucía	4.165	6.217	7.864
Aragón	5.042	8.076	9.438
Asturias (Principado de)	5.809	10.168	9.108
Balears (Illes)	5.893	8.740	7.300
Canarias	4.694	6.295	8.472
Cantabria	6.257	8.192	10.862
Castilla y León	6.112	8.100	18.160
Castilla-La Mancha	5.282	7.071	4.068
Catalunya	5.937	7.947	9.392
Comunitat Valenciana	4.837	8.209	8.807
Extremadura	5.508	7.090	6.740
Galicia	6.817	7.721	9.051
Madrid (Comunidad de)	4.201	6.679	8.873
Murcia (Región de)	5.009	6.895	8.201
Navarra (Comunidad foral de)	7.273	11.788	10.749
País Vasco	8.642	15.113	11.506
Rioja (La)	5.722	8.437	8.341

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de: *Estadística del Gasto Público en Educación* (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte) y de *Enseñanzas no universitarias. Alumno matriculado* (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte).

Cuadro n. 2
Gasto público medio por alumno escolarizado en centros de titularidad privada, según nivel educativo. 2010. Euros

	Infantil y primaria	Secundaria
Total España	2.548	3.720
Andalucía	2.144	3.405
Aragón	2.472	3.505
Asturias (Principado de)	2.534	3.251
Baleares (Illes)	2.899	3.485
Canarias	1.992	2.725
Cantabria	3.199	3.615
Castilla y León	2.153	3.561
Castilla-La Mancha	2.653	3.321
Catalunya	2.649	3.737
Comunitat Valenciana	2.774	4.184
Extremadura	2.284	2.863
Galicia	2.393	3.881
Madrid (Comunidad de)	2.409	3.600
Murcia (Región de)	2.660	3.660
Navarra (Comunidad foral de)	3.286	3.976
País Vasco	3.436	4.887
Rioja (La)	2.508	3.388

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de: *Estadística del Gasto Público en Educación* (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte) y de *Enseñanzas no universitarias. Alumno matriculado* (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte).

Nota: no aparece la educación superior debido a que sus instituciones privadas no reciben este tipo de financiación.

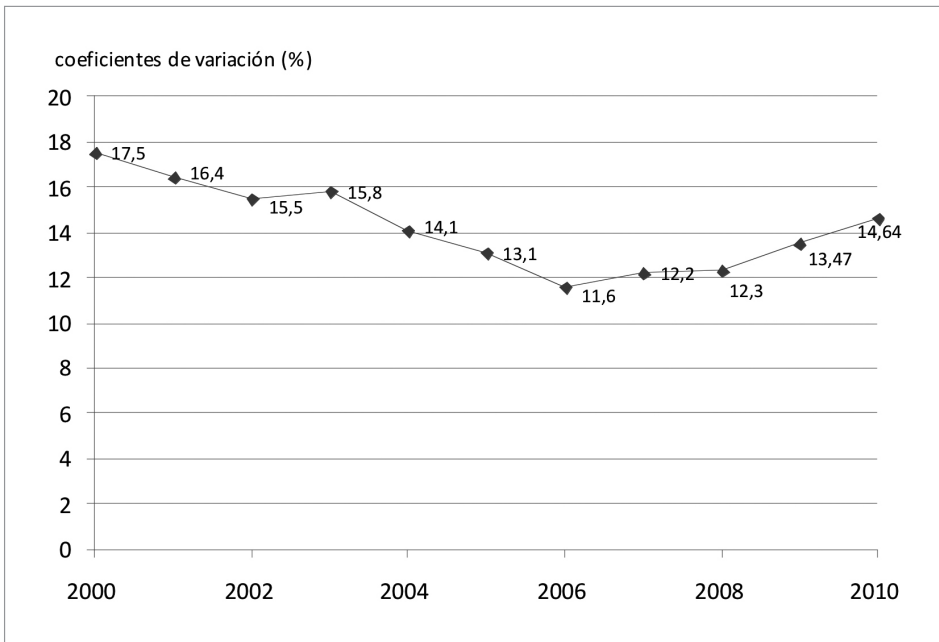
2.2. ¿Convergencia o divergencia del gasto público en educación de las comunidades autónomas?

Partiendo de las grandes diferencias entre los niveles de financiación pública educativa media que hemos descrito en el apartado anterior quisiéramos, en éste, explorar las tendencias a lo largo del tiempo de los niveles de gasto público educativo unitario. Estas tendencias pueden ser hacia la convergencia o hacia la divergencia; para describirlas utilizaremos dos medidas de convergencia alternativas: la beta-convergencia y la sigma-convergencia.

El gráfico n. 3 describe la beta-convergencia de la serie de gasto público educativo unitario entre 2000 y 2010, para los niveles no universitarios, a partir de los datos del coeficiente de variación en el conjunto de las diecisiete comuni-

dades autónomas. Como puede verse, existe una clara tendencia hacia la convergencia entre 2000 y 2006. Sin embargo, esta tendencia se invierte a partir de 2007, coincidiendo con el período de crisis económica y fiscal.

Gráfico n. 3
Sigma-convergencia del gasto público en educación no universitaria.
Años 2000 a 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de Pérez Esparrells y Morales (2012) para el periodo 2000-2008 y, para el periodo 2009-2010, elaboración de datos a partir de: *Estadística del Gasto Público en Educación* (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte) y de *Enseñanzas no universitarias. Alumno matriculado* (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte).

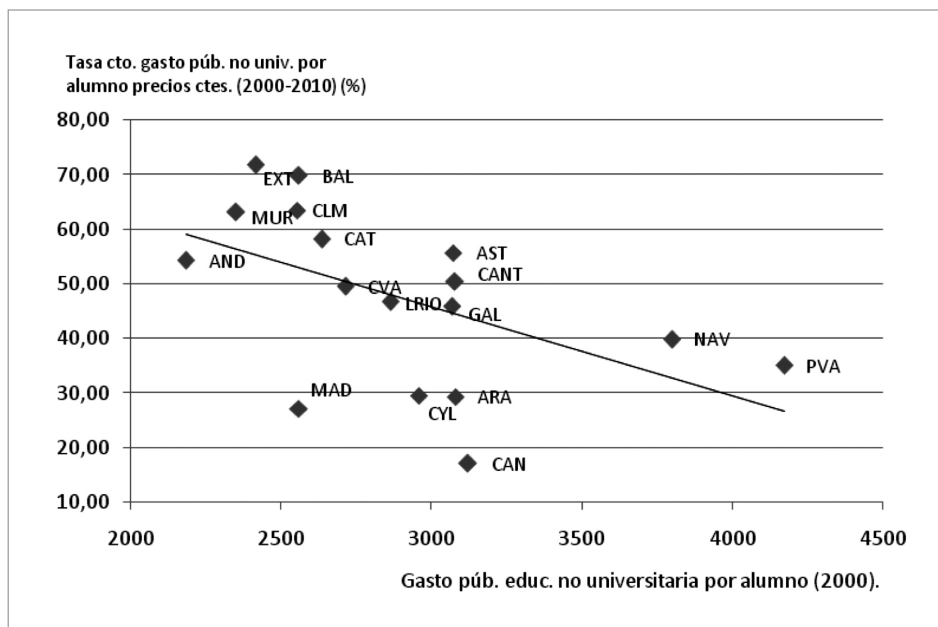
El gráfico n. 4 presenta una aproximación alternativa a la convergencia (beta-convergencia), condición necesaria pero no suficiente para la sigma-convergencia. En ella, lo que se pretende observar es cuál es la evolución relativa, a lo largo del tiempo, de las comunidades con menor y mayor nivel de gasto público educativo. Existirá beta-convergencia si las CCAA con menor nivel de gasto en el año inicial (2000) han tenido tasas de crecimiento (en el conjunto del periodo 2000-2010) del gasto mayores a la media (y, por tanto, simétricamente, las comunidades con mayor nivel de gasto en el año inicial han tenido tasas de crecimiento del gasto menores a la media). Éste es justamente el escenario que se describe en el gráfico n. 4, como viene indicado por la pendiente negativa de la recta de regresión entre posición inicial y tasa de crecimiento. De forma más concreta, podemos ver en el gráfico cómo comunidades que partían, en 2000, de un nivel de

gasto reducido, como Extremadura, Baleares, Murcia o Castilla-La Mancha, son las que presentan una tasa de crecimiento mayor en el periodo. Por el contrario, comunidades como País Vasco, Navarra, Cantabria o Aragón, partiendo de un nivel de gasto elevado, han tenido tasas de crecimiento menores en el periodo.

Conviene tener en cuenta, a la hora de valorar conjuntamente los valores de sigma-convergencia y beta-convergencia, que en el segundo caso se está comparando únicamente la posición al final del periodo (2010) con la del principio (2000), sin tenerse en cuenta cambios en la tendencia que se producen en el interior del periodo, como es posible hacerlo en el caso de la sigma-convergencia.

Gráfico n. 4

Beta-convergencia del gasto público en educación no universitaria. Años 2000 a 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de: *Estadística del Gasto Público en Educación* (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte) y de *Enseñanzas no universitarias. Alumno matriculado* (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte).

2.3. El debate acerca de la conveniencia de un suelo mínimo en la prestación de servicios educativos en las comunidades autónomas.

Los beneficios monetarios y no monetarios que la educación reporta a las personas la convierten en uno de los principales mecanismos de mejora de los niveles agregados de productividad y bienestar. Por tanto, la garantía de la

igualdad de oportunidades educativas constituye un pilar fundamental para el desarrollo de una sociedad más equitativa basada en el mérito.

La igualdad de oportunidades educativas es, sin embargo, un concepto con múltiples acepciones, siendo la más restringida aquella que se limita a prohibir la discriminación por cualquier motivo en el acceso a la educación y que se plasma en el establecimiento de sistemas educativos públicos y gratuitos para un determinado intervalo de edades. La gratuidad también se asocia a una acepción más amplia que la igualdad formal de oportunidades, la igualdad de *inputs*, es decir, la garantía de que se invertirá por igual en todos los alumnos. Esta acepción, también limitada, suele ser utilizada para comparar la igualdad de oportunidades educativas entre territorios. La adopción de esta acepción justificaría los argumentos a favor de igualar el nivel de gasto educativo entre CCAA.

Ahora bien, dicha acepción –igualdad de oportunidades educativas entendida como igualdad de *inputs* educativos– resulta también limitada porque existe amplia evidencia empírica que demuestra que el gasto en educación aparece como una condición necesaria pero no suficiente para garantizar el rendimiento del alumnado, determinado en mayor medida por la situación socioeconómica de su hogar y del centro educativo. Por tanto, la igualdad efectiva de oportunidades educativas pasa por la aceptación de diferencias en la inversión educativa entre alumnos para que éstos puedan desarrollar su potencial, con independencia de sus circunstancias personales y situación socioeconómica y familiar. A nivel agregado, ello justificaría la existencia de diferencias en el nivel de gasto educativo entre CCAA.

Por tanto, se observa que la valoración de las diferencias en el nivel de gasto educativo depende en buena medida de la acepción de igualdad de oportunidades educativas. En un estado democrático avanzado, sin embargo, debe prevalecer la última de las acepciones –igualdad efectiva de oportunidades educativas–, la más amplia, que persigue la igualdad de resultados entre alumnos, asumiendo las diferencias entre éstos al utilizar los recursos educativos. Ahora bien, la adopción de esta acepción, al margen de las diferencias en la distribución de centros por titularidad y CCAA, ya explicadas en el apartado 2.1, sólo debería fundamentar diferencias en el gasto educativo entre CCAA en función de su distinta composición sociodemográfica y económica. Las grandes diferencias entre los niveles de gasto público educativo entre CCAA y la evolución de éstos a partir de 2007 (aumento de la divergencia, tal y como se ha observado en el subapartado 2.2) no parece responder solamente a la evolución reciente de la composición sociodemográfica y económica de las CCAA, por lo que conviene alertar acerca de los efectos potenciales de estos cambios sobre la igualdad efectiva de oportunidades educativas. Por tanto, si bien las diferencias en el gasto educativo entre CCAA puede resultar deseable cuando atiende a los motivos expuestos, éstas devienen un foco de desigualdades territoriales cuando se articulan por cuestiones ideológicas o la necesidad de sanear el presupuesto. En el contexto de una profunda crisis económica, aparece pues como razonable el establecimiento de un suelo mínimo de gasto público en educación que determine un mínimo nivel de igualdad de *inputs* educativos para los alumnos de las diversas CCAA, suficiente para poner las bases que garanticen un cierto nivel de

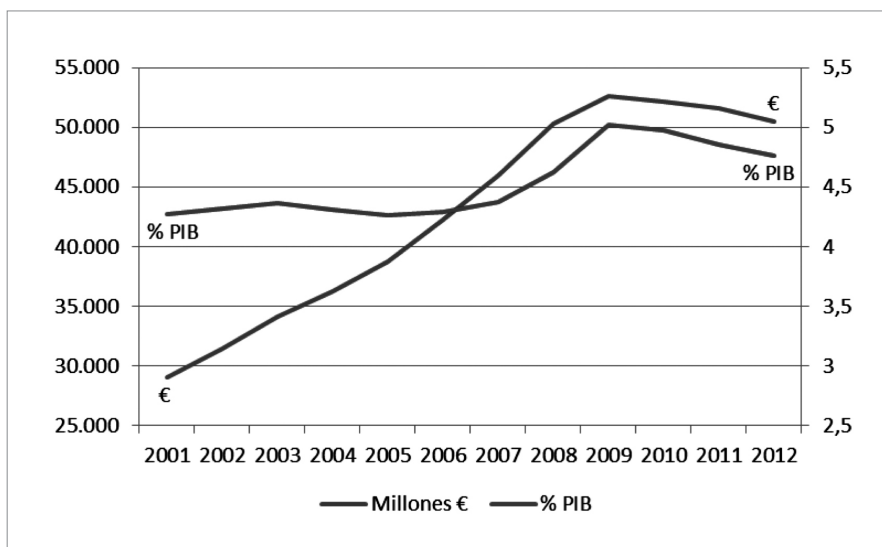
igualdad de *outputs*, con independencia del lugar de residencia del alumno, sin que ello implique que el nivel de gasto educativo por alumno entre aquéllas deba ser idéntico. Para la consecución de este objetivo, no obstante, resulta necesario alcanzar un pacto entre las Administraciones implicadas en materia educativa, tarea compleja tal y como se demostró con el fracaso del último intento por alcanzar un pacto de esta naturaleza, en el año 2010. Dicho pacto, en concreto, planteaba en su propuesta 146 “*dotar al sistema educativo de los recursos económicos necesarios para el cumplimiento de los objetivos de la educación para la década 2010-2020, lo que supone un incremento progresivo del gasto público en educación hasta alcanzar la media de los países de la Unión Europea*”, es decir, garantizar un nivel mínimo de *inputs* para sentar las bases necesarias para alcanzar unos resultados determinados.

3. El efecto de la crisis fiscal sobre las políticas educativas de las Comunidades Autónomas

El sector educativo no ha quedado al margen del impacto de la crisis fiscal, tal y como queda de manifiesto en el gráfico 5, en el que se observa una caída en el volumen agregado de recursos públicos dedicados a la educación durante el período 2009-2012.

Gráfico n. 5

Gasto no financiero en educación por parte de las administraciones públicas entre 2001 y 2012, en millones de euros y en porcentaje sobre el PIB



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de: *Datos y cifras del curso escolar 2012/2013*. (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte).

Nota: Datos para el 2011, basados en previsiones; para el 2012, cifras iniciales en los Presupuestos.

Cabe señalar al respecto que buena parte de las cifras presentadas en el apartado anterior, y tal y como muestra el gráfico 5, no recogían el impacto de algunos de los mayores ajustes presupuestarios realizados en el ámbito educativo, ya que éstos se efectuaron durante los años 2011 y 2012¹. El proceso de descentralización de las competencias educativas ha implicado a su vez la adopción de distintas estrategias a nivel autonómico para afrontar las restricciones presupuestarias. De esta forma, debe distinguirse entre los ajustes provenientes de mandatos del estado central y los originados en las administraciones autonómicas. En este apartado se analiza, específicamente, el impacto heterogéneo de la crisis fiscal, a nivel autonómico, sobre los niveles educativos no superiores (subapartado 3.1) y superiores (3.2).

3.1. El efecto de la crisis fiscal sobre las políticas educativas: educación no superior

3.1.1. Impacto sobre los recursos humanos

Las retribuciones a los recursos humanos suponen la partida presupuestaria más importante. En el año 2010, el 65,2% del gasto público educativo en España en los niveles no universitarios se destinó al capítulo 1 de gastos. Por ello, no resulta de extrañar que una de las principales partidas sobre las que se ha actuado para reducir el nivel de gasto público en educación haya sido la vinculada al profesorado, personal de apoyo y demás profesionales del mundo de la educación. De hecho, a partir del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptaron medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, y mediante el cual se redujeron los salarios nominales de los trabajadores públicos², se ha intervenido anualmente, modificando tanto la cantidad como el coste del profesorado. Las políticas aplicadas en este ámbito durante el año 2012 han quedado determinadas principalmente por el Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo. Este Real Decreto-Ley 14/2012 estableció, entre otras cuestiones:

- Aumento de las ratios de alumnos por docente: en primaria se aumenta el límite de 25 hasta 30 alumnos; en ESO, de 30 a 36; y en bachillerato, de 35 a 42.
- Modificación del régimen de sustituciones, debiendo los centros cubrir las con su propio personal durante los primeros 10 días de baja.
- Eliminación de la obligatoriedad de que los centros de bachillerato deban ofrecer al menos dos modalidades.
- Modificación de la jornada lectiva del profesorado: en primaria deberán realizar un mínimo de 25 horas; en secundaria, de 20.

1. En el año 2009 se destinaron 52.572,1 millones de euros en concepto de gasto público no financiero en educación, es decir, el 5,02% del PIB. Las cifras análogas establecidas en los Presupuestos del año 2012 fueron de 50.448,6 y 4,76%, respectivamente.

2. La reducción aplicada se realizó en función del nivel del trabajador dentro de la escala funcionarial, alcanzando un 15% en el caso de los altos cargos.

Las medidas anteriores se han acompañado, a su vez, de restricciones en la capacidad de contratación de personal. Al margen del ya comentado endurecimiento en el régimen de sustituciones, durante el año 2012 se han establecido límites estrictos a la incorporación de nuevos docentes. En concreto, durante dicho ejercicio se limitó al 10% la tasa de reposición de los maestros o profesores que dejaran la labor docente. Ello ha introducido distorsiones en el proceso educativo, especialmente a través de una mayor carga de trabajo para los docentes que permanecen dentro del sistema. Entre los colectivos de trabajadores del sector educativo público que se han visto afectados en mayor medida por la restricción en la contratación de personal se encuentran los maestros y profesores interinos y el personal de apoyo, monitores y especialistas en educación inclusiva.

Durante el año 2012 también entró en vigor el Real Decreto-Ley 20/2012 por el que se modifica el régimen de bajas de incapacidad temporal de los empleados públicos. Así, el Real Decreto-Ley 20/2012 establece que durante los tres primeros días de baja el salario del trabajador se vea minorado en un 50%; entre el cuarto y el vigésimo día, en un 25% y, a partir del día vigésimo primero, se le reconocerá el 100% de la retribución.

A este empeoramiento en las condiciones docentes se le añade el hecho de que la evolución de los salarios del profesorado de los centros públicos y concertados ha seguido un camino idéntico al del resto de trabajadores de la Administración Pública. Consecuentemente, en el año 2012 las retribuciones de los docentes de centros públicos y concertados no se actualizaron a la evolución del IPC y se eliminó la paga extraordinaria de diciembre, acumulándose estas medidas a las disminuciones en la capacidad de pago acumuladas durante los dos ejercicios precedentes.

Adicionalmente, y lejos de proporcionar un listado exhaustivo por comunidades, tarea que excede al objetivo de este informe³, en algunas CCAA se ha procedido a la realización de políticas contractivas adicionales en este ámbito. Ejemplo de ello es la eliminación de la denominada “sexta hora” en Cataluña, que implica la limitación a 5 horas diarias de los servicios docentes en los centros públicos de primaria. A su vez, la Generalitat de Catalunya anticipó la eliminación de la paga extraordinaria de diciembre de 2012, establecida desde el gobierno central, al fijar a principios de 2012 un recorte medio del 5% de los salarios para los trabajadores públicos. Cabe matizar, no obstante, que la Generalitat optó por no acumular ambas reducciones en las retribuciones. En otras CCAA, como Aragón, Cantabria o Murcia, se ha optado por eliminar la reducción de jornada a los docentes mayores de 55 años. En otras, como en la Comunidad Valenciana o Aragón se ha optado por congelar las aportaciones a los planes de pensiones. En comunidades como Madrid, Castilla-La Mancha o Baleares se ha reducido a su vez el número de centros de formación del profesorado. Por tanto, como se puede observar, el impacto de la crisis económica sobre el capítulo 1 de los presupuestos en materia de educación no superior ha sido importante y heterogéneo entre CCAA.

3. Se recomienda, al respecto, la revisión del documento elaborado por FETE-UGT (2012).

3.1.2. Impacto sobre los recursos educativos materiales y financieros

El impacto de las restricciones presupuestarias sobre el capítulo 2 de los presupuestos (bienes corrientes y servicios) en educación no superior ha adoptado diversas formas por CCAA. Así, una de las partidas sobre las que se ha incidido con mayor frecuencia (véanse los casos de Andalucía, Canarias o Castilla-La Mancha, por ejemplo) ha sido sobre los gastos de limpieza, mantenimiento y conservación de los inmuebles. También se han realizado esfuerzos en materia energética, a través del establecimiento de limitaciones al consumo (en Aragón, por ejemplo, se han fijado temperaturas máximas y mínimas para la calefacción y aire acondicionado, respectivamente, en los centros públicos) o mediante la renegociación de los servicios contratados (Cantabria, La Rioja y Baleares, por ejemplo, han pasado a centralizar el mecanismo de contratación de los servicios energéticos). En algunas comunidades, como Castilla-La Mancha, se ha reorganizado el servicio de transporte escolar, mientras que en otras como Castilla y León, Murcia o Madrid se ha reducido el gasto en libros, material de oficina, suscripciones a revistas o en actos culturales y deportivos. En Castilla-La Mancha, por ejemplo, la gratuidad de los libros de texto ha sido sustituida en el curso 2012/13 por programas de reutilización de libros y préstamos condicionados al nivel de renta del hogar. Por tanto, se observa que las CCAA han adoptado estrategias diversas para contener el gasto en esta partida.

Adicionalmente, desde el 1 de septiembre de 2012 los tipos marginales de IVA aplicados a ciertos bienes y servicios vinculados a la educación experimentaron aumentos. Así, el aplicado al material escolar –salvo los libros de texto– pasó del 4% al 21%, el aplicado a las entradas en teatros, espectáculos, conciertos, salas cinematográficas y exposiciones, del 8% al 21% y, en el caso de las entradas a bibliotecas, archivos, centros de documentación, galerías de arte y pinacotecas, del 8% al 10%. Ello dificultará el acceso de las familias a dichos bienes en la medida en que los aumentos en el IVA se trasladen a los precios finales.

El cuadro 3 presenta información acerca de la evolución reciente del sistema de becas y ayudas en los niveles obligatorios. Cabe señalar al respecto que se observa un leve descenso en el número de becas y ayudas concedidas, acompañado de un aumento en su importe. Las cifras presentadas en el cuadro 3 no permiten describir la amplia heterogeneidad de situaciones existentes entre CCAA. Así, por ejemplo, el 100% del montante de en becas de enseñanza en el curso 2010/11 se corresponde al gasto efectuado por la Comunidad de Madrid. No resultando posible en el ámbito de este estudio la realización de un análisis pormenorizado de cada tipo de beca y ayuda por comunidad, sí merece la pena resaltar la relativa estabilidad de estas partidas durante el período analizado, así como el escaso y diverso nivel de desarrollo del sistema de becas en los niveles obligatorios.

Cuadro n. 3

Becas y ayudas concedidas en educación obligatoria, infantil y especial, e importe (miles de euros), por tipo de beca y ayuda, cursos 2008/09 y 2010/11

	2008/09		2010/11	
	Becas y ayudas	Importe	Becas y ayudas	Importe
Total	1.938.821	386.077,2	1.913.091	422.988,8
- Enseñanza	28.722	33.668,5	32.399	34.965,2
- Transporte	3.161	788,5	10.090	5.007,2
- Comedor	482.114	170.419,3	467.332	184.378,0
- Residencia	2.820	5.702,0	2.838	4.638,8
- Libros y material	1.068.373	111.763,1	1.075.510	113.217,4
- Idioma extranjero	6.208	4.670,6	6.944	4.705,0
- Necesidades educativas específicas	84.715	46.552,9	97.969	58.519,4
- Otras becas	262.708	12.512,3	220.009	17.557,9

Fuente: Elaboración propia a partir de *Estadística de la Educación* (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte).

Nota: Las cifras no incluyen programas de becas y ayudas articulados desde niveles territoriales inferiores al autonómico. "Otras becas" incluye excelencia, actividades extraescolares, aula matinal y acceso a las TIC.

3.2. El efecto de la crisis fiscal sobre las políticas educativas: educación superior

La educación superior en España abarca tanto a los estudios no universitarios (ciclos de formación profesional de grado superior), como a los universitarios (en su configuración actual: grados, masters y doctorado). Como se verá a continuación, la crisis ha tenido un impacto.

3.2.1. Impacto sobre la educación superior no universitaria

En el ámbito de la educación superior no universitaria se observa la reciente introducción en algunas CCAA de reformas que incrementan los precios de matrícula. Así, por ejemplo, Cataluña estableció en el curso 2012-13 una tasa de 360 euros para los estudiantes de nuevo acceso a ciclos de formación de grado superior (CFGS), a los cuales se deben añadir los 100 euros que ya debían abonarse en concepto de gastos de matriculación. La Comunidad de Madrid, por su parte, cobra igualmente desde el curso 2012-13 una tasa de 180 euros a los alumnos de CFGS y será la primera comunidad que, a partir del curso siguiente, retire el concierto a los centros concertados que imparten CFGS. Estas medidas resultan difícilmente compatibles con la reciente recomendación de OCDE (2012:26) para España, en la que indica la necesidad de conseguir que la

“expansión de la matriculación en educación superior vaya acompañada de un reequilibrio a favor de los programas vocacionales”.

3.2.2. Impacto sobre la educación superior universitaria

El impacto de la crisis fiscal sobre el sistema universitario español está siendo notable. Una de las medidas recientes más relevantes ha sido el incremento en los precios públicos de las matrículas, como consecuencia de la aplicación del Real Decreto-ley 14/2012, que modificó el artículo 81 de la Ley Orgánica 6/2001, de Universidades. Así, desde el 2012, los alumnos de grado y de máster deben hacer frente a una cantidad que oscila entre el 15% y el 25% del coste en la primera matrícula⁴, correspondiendo a las CCAA elegir en qué zona de dicha banda se sitúan. Se observa una fuerte heterogeneidad ya que, mientras comunidades como Asturias o Galicia decidieron congelar las tasas correspondientes a la primera matrícula, en otras como Catalunya se incrementaron notablemente (en esta comunidad, en concreto, se optó por un sistema en el que la cantidad a pagar se modula en función del nivel de renta, de forma que el importe de la matrícula puede más que duplicar al que el alumno hubiera pagado durante el curso anterior). Los incrementos en los precios de las matrículas establecidos por la normativa central son superiores para los alumnos repetidores, quienes deberán hacer frente a una cantidad que oscila entre el 30% y el 100% del coste efectivo de sus matrículas.

Esta subida de tasas puede limitar el acceso a estudios superiores, salvo que venga acompañada de un sistema adecuado de becas y ayudas. En este sentido, el número de becas correspondientes a la convocatoria general, para los estudios de grado, se incrementó en un 13,8% entre los cursos 2010/11 y 2011/12, como consecuencia de la combinación del mantenimiento de los criterios de renta para su asignación, su configuración como derecho del alumno –y no como un concurso competitivo, tal y como sucedía hasta el año 2007–, y el impacto de la crisis económica sobre el nivel de renta de los hogares (MECD, 2012).

El propio RD 14/2012 fija en su artículo 7 las reglas de financiación del sistema de becas y ayudas, de forma que los Presupuestos Generales del Estado sólo “financiarán la cantidad que corresponda al límite inferior de la horquilla establecida para el precio público de cada enseñanza”, determinando que las CCAA serán las encargadas de cubrir la diferencia entre el precio finalmente fijado y dicho límite inferior. Ello abre la puerta a que aparezcan divergencias importantes entre CCAA, tanto a través de las diferencias en la fijación del precio de los créditos universitarios (no pueden obviarse en este punto las dificultades financieras a las que se enfrentan las CCAA), como en la generosidad de los respectivos sistemas de becas. De hecho, según MECD (2012), en el curso 2011/12 ya se observaron fuertes diferencias en los precios públicos universitarios entre CCAA. Así, por ejemplo, en el caso de los grados de experimentalidad mínima, el rango de precios oscila entre los 9,85 € por crédito matriculado por primera vez en Galicia, hasta los 27,57 € de Cataluña. En los grados de máxima experi-

4. En el caso de másters no reglados, los porcentajes son del 40% y del 50%, respectivamente.

mentalidad, los precios oscilaron entre los 12,49 € por crédito matriculado por primera vez en Andalucía, a los 39,53 € de Cataluña. MECED (2012) muestra, sin embargo, que esta heterogeneidad no es tan amplia en los estudios de máster y doctorado.

Al margen de las cuestiones anteriores y de los recortes en materia salarial que han afectado a todos los trabajadores públicos durante el período 2010-2013, las universidades públicas españolas están sufriendo los efectos de la crisis a través de otros canales adicionales. Así, por ejemplo, el RD 14/2012, centrado en alcanzar la estabilidad presupuestaria dentro del sistema educativo, modificó también el artículo 68 de la Ley Orgánica 6/2001, alterando el régimen de dedicación docente de los profesores universitarios funcionarios.

Finalmente, cabe recordar que la restricción en la capacidad de contratación de personal público establecida desde la administración central para los años 2012 y 2013 también afecta a las universidades, estableciéndose una tasa de reposición máxima del 10% para el personal docente y de servicios. La combinación de estas medidas ha llevado, entre otras cuestiones, a la no renovación de docentes con contratos de duración definida.

4. Las políticas de concertación y elección de centro en las comunidades autónomas españolas

El sistema de concertación de centros privados educativos, por el que el sector público financia parte de los costes de centros privados, se estableció en la LODE de 1985. Sus objetivos consisten en hacer efectivo el principio de libertad de elección y garantizar el pluralismo educativo. La regulación de la concertación establece las condiciones para el funcionamiento de un “cuasi-mercado” educativo. Desde el punto de vista de la demanda, la financiación pública se dirige a los centros elegidos por la los usuarios. Desde el punto de vista de la oferta, se establece, al menos en teoría, la competencia entre centros (públicos y concertados entre sí), con la intención de mejorar la eficiencia en la prestación del servicio.

La regulación del sistema de conciertos introduce dos elementos esenciales destinados a evitar que los centros puedan seleccionar a su alumnado, el mayor riesgo, desde el punto de vista de la equidad, de las políticas que favorecen la elección de centro por parte de las familias. Los centros concertados se comprometen, por una parte, a prestar los servicios docentes en régimen de gratuidad. Por otra parte, el sistema de acceso de los estudiantes es idéntico en los centros públicos y en los concertados y debe estar basado en criterios objetivos. Las CCAA, como veremos más adelante, pueden fijar sistemas de puntuaciones propias para el acceso a los centros públicos y privados concertados. La financiación que reciben los centros concertados se establece en función de un módulo que se fija anualmente en los Presupuestos Generales del Estado. Las comunidades pueden modificar la cuantía de ese módulo, pero siempre estableciendo cuantías no inferiores a él.

En la práctica diferentes evidencias apuntan a que el sistema de concertos es un elemento activo en la generación de segregación educativa. Mancebón y Pérez (2007), por ejemplo, ponen de manifiesto cómo el resultado final del sistema de concertos es la concentración de alumnado “selecto”, en función de su origen socio-cultural y económico, en los centros concertados. En Síndic de Greuges (2008) puede encontrarse, también, una exploración minuciosa de los procesos de selección y segregación y del papel en él de la concertación. Villarroya (2000) explora una diversidad de medios a través de los cuales los centros concertados llevan a cabo prácticas de selección del alumnado; algunos de estos medios son los conocidos sistemas de obtención de financiación proveniente de las familias por parte de los centros concertados, incumpliendo de hecho, en muchos casos, la normativa reguladora de la gratuidad de la docencia. En otras ocasiones los centros utilizan procedimientos que permiten eludir las regulaciones referidas a los criterios objetivos de acceso.

En cualquier caso, los centros privados sostenidos con fondos públicos actúan en buena medida como un “refugio” para las clases medias, en donde pueden beneficiarse de los “efectos compañero” generados por alumno de alto nivel socio-cultural. La llegada de alumnado de origen inmigrante, en grandes proporciones durante la década de 2000, ha puesto todavía más de manifiesto tales prácticas estratégicas vinculadas a la elección de escuela por parte de las familias.

El sistema de concertos y elección de centro ha sufrido alteraciones en estos últimos cursos, más allá de los relacionados con las limitaciones presupuestarias. El grueso de dichas modificaciones se ha concentrado en la alteración de la zona educativa de influencia de las familias y los criterios de asignación de los alumnos a los centros. Buena prueba de ello son los cambios introducidos en las dos mayores ciudades del país.

El establecimiento de un área educativa única implica la posibilidad teórica de los hogares de poder seleccionar cualquier centro de la ciudad. A partir del curso 2013/14, la zona única se extenderá a toda la Comunidad de Madrid. En los centros dependientes del Consorcio de Educación de Barcelona, de forma similar, también se ha ampliado la capacidad teórica de elección de los hogares. Así, desde el curso 2012/13, los hogares pueden escoger entre un mínimo de 6 centros concertados y 6 centros públicos cuando, hasta el curso anterior, la capacidad teórica de elección se limitaba a 3 centros concertados y 3 centros públicos.

Tanto en el caso de Madrid como en el de Barcelona, las modificaciones en la zonificación se han fundamentado en aumentos de la libertad de elección de centro educativo de los hogares⁵. Sin embargo, dicha libertad teórica de elección tan sólo será efectiva si concurren, simultáneamente: igualdad de información

5. Así, en nota de prensa de 25 de enero de 2012, el Consorcio de Educación de Barcelona afirma que la ampliación del área de influencia “mejorará la capacidad de elección de las familias y favorecerá el reparto del alumnado inmigrante con necesidades educativas específicas”. Disponible en: http://www.edubcn.cat/rcs_gene/extra/01_sala_de_prensa/25.1.12_Nota_de_prensa_ampliacio_de_l_area_d_influencia._CEB_Sala_de_prensa.pdf [consulta: 8 de abril de 2013].

de los hogares; capacidad pecuniaria suficiente de los hogares para hacer frente a los diversos costes de traslado y servicios adicionales (comedor y actividades extraescolares, por ejemplo) asociados a la elección de cada centro; e incapacidad de los centros para seleccionar a su alumnado.

El primero de los supuestos enunciados resulta poco plausible, dada la diversidad del perfil socioeconómico, educativo y cultural de los hogares en el contexto educativo español. A su vez, la escasez de mecanismos públicos adecuados de información no facilita a los hogares la labor de elección. Los *rankings* existentes como el elaborado a partir de la prueba de Conocimientos y Destrezas Indispensables de la Comunidad de Madrid –para alumnos de 6º de primaria y 3º de ESO– o los publicados periódicamente por la prensa⁶ resultan, además de poco relevantes a la hora de medir la calidad de los servicios educativos de los centros, fuertemente sesgados a favor de los centros con una mayor capacidad de selección del alumnado, al no controlar dichos *rankings* elementos fundamentales dentro del proceso educativo como la composición socioeconómica o la heterogeneidad del alumnado. La elaboración de evaluaciones de valor añadido de los centros permitiría avanzar hacia sistemas de información más rigurosos, si bien la publicación de dichos resultados debería ir acompañada de una labor previa de pedagogía social que garantizara la correcta interpretación de los resultados.

El cumplimiento del segundo de los supuestos (capacidad económica suficiente de los hogares para poder ejercer libremente la elección de centro) queda a su vez en entredicho, especialmente en un entorno de crisis económica. Los recortes ya comentados en los sistemas de becas y en servicios relevantes como transporte o comedor escolar no parecen ayudar a la credibilidad del cumplimiento de este supuesto.

Finalmente, el tercero de los supuestos para el cumplimiento de la libertad de elección de centro de los hogares es la limitación de la capacidad de selección del alumnado por parte de los centros. Medidas adicionales, como la introducida por Catalunya en el curso 2012/13, que establece como criterio de desempate, a la hora de determinar el orden de preferencia de un alumno para acceder a un centro de educación obligatoria, el hecho de que algún el padre, madre, tutores o hermanos hayan cursado estudios en el centro⁷, no hace sino incrementar la capacidad de selección de los centros y refuerza el papel de las escuelas como instrumentos de reproducción de las desigualdades sociales.

Por tanto, existen motivos para dudar que las novedades introducidas en las políticas de asignación de los alumnos a los centros concertados y públicos durante estos últimos dos años aumenten sustancialmente la libertad de elección

6. Véanse, por ejemplo, los publicados anualmente por el periódico El Mundo. En la agenda del MECD, tal y como se deduce del Anteproyecto de LOMCE –véase el apartado 5.1–, está la publicación futura de *rankings* similares a los utilizados por la Comunidad de Madrid.

7. Los otros criterios de desempate son la condición de familia numerosa o monoparental y el padecimiento de una enfermedad crónica digestiva, endocrina o metabólica. Calero y Choi (2010) sugieren que este último criterio también está siendo utilizado por algunos centros concertados para seleccionar al alumnado.

de los hogares. Menos cuestionable resulta que dichas novedades puedan conducir a una mayor segregación del alumnado matriculado en centros públicos y el matriculado en centros privados, tal y como indica OCDE (2011).

5. Los resultados educativos de las comunidades autónomas

El objetivo de este apartado consiste en explorar los resultados educativos que obtienen las CCAA. El objetivo, si se planteara de una forma exhaustiva, excedería con creces las posibilidades de un texto como el presente. Por ello nos planteamos un tratamiento compacto, basado en tres ámbitos identificados previamente como estratégicos por las instituciones de la Unión Europea en su estrategia *Education and Training 2020* (véase Council of the European Union, 2009). En el cuadro 4 aparecen los tres ámbitos, junto con los indicadores establecidos para su evaluación y unos puntos de referencia fijados como objetivo para el año 2020. El primero de ellos está relacionado con la adquisición de competencias al final de la educación obligatoria (quince años) y se evalúa con datos de PISA; el segundo corresponde al abandono prematuro o no continuidad en los estudios después de la educación obligatoria; finalmente, el tercero de ellos fija la atención en la consecución de titulaciones de educación superior.

Cuadro 4

Selección de tres ámbitos, indicadores y puntos de referencia de la estrategia *Education and Training 2020*

Ámbito	Definición del indicador	Punto de referencia
Rendimiento en competencias básicas	Porcentaje de jóvenes de quince años con un bajo rendimiento en lectura, matemáticas y ciencias.	inferior al 15% en cada uno de ellos
Abandono prematuro	Proporción de población con edades comprendidas entre dieciocho y veinticuatro años que sólo ha concluido la enseñanza secundaria inferior o menos.	inferior al 10%
Rendimiento en educación superior	Proporción de personas con edades comprendidas entre treinta y treinta y cuatro años que han obtenido un título de educación superior	superior al 40%

Adquisición de competencias al final de la educación obligatoria

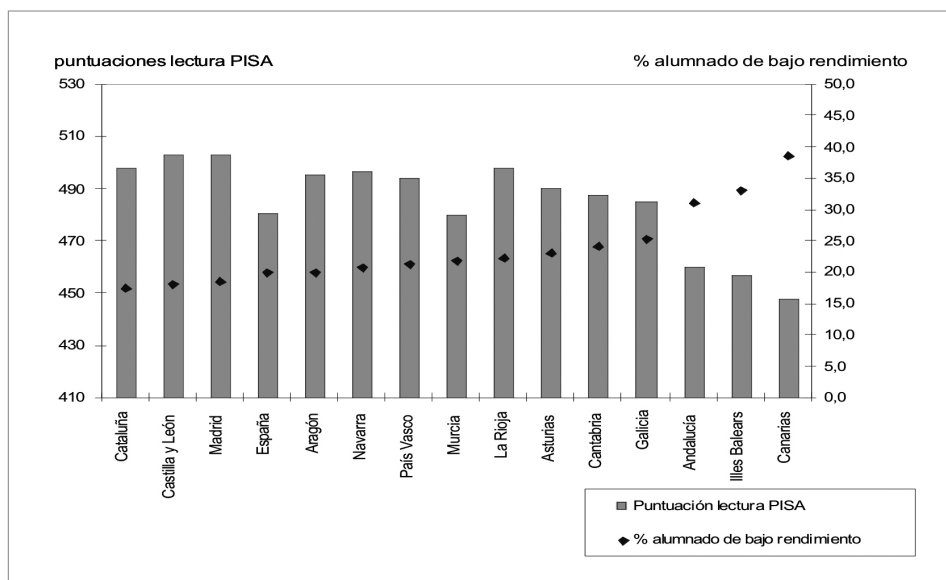
El objetivo fijado para los países de la Unión Europea consiste en reducir la proporción de alumnos con bajo rendimiento en tres ámbitos de competencia

(lectura, matemáticas y ciencias), hasta situarlo por debajo del 15% del total. El instrumento establecido para la medición de este objetivo es la evaluación internacional de la OCDE PISA, en la que participa España y, con muestra representativa, catorce de sus diecisiete comunidades autónomas (en la edición de 2009). La definición de “bajo rendimiento” corresponde a un conjunto de competencias por debajo del nivel 2 según la escala utilizada en PISA.

Nos centramos aquí únicamente en la competencia de lectura, no abordando las de matemáticas y ciencias, con objeto de que la presentación no resulte excesivamente prolija. En el gráfico n. 6 hemos incorporado datos respecto a la proporción de alumnado de rendimiento bajo en la competencia de lectura y, simultáneamente, datos del rendimiento medio en la misma competencia. Se puede observar cómo ninguna de las CCAA alcanza el objetivo establecido para 2020 (proporción de alumnado de rendimiento bajo inferior al 15%). Especialmente preocupante resulta la situación de comunidades como Andalucía, Baleares y Canarias, donde la proporción supera el 30%, más del doble del objetivo fijado. El resto de comunidades se sitúa en un rango entre el 17 y el 25%.

Gráfico n. 6

Puntuaciones medias en competencia de lectura de PISA-2009 y porcentaje de alumnado de bajo rendimiento (inferior al nivel 2), según comunidades autónomas



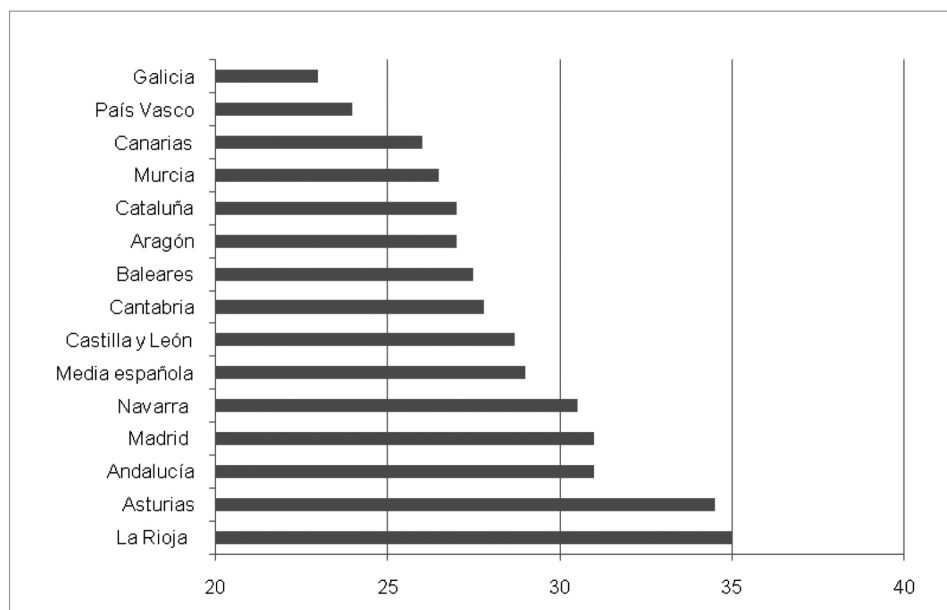
Fuente: elaborado a partir de datos de OCDE: *PISA-2009 Results: What Students Know and Can Do: Student Performance in Reading, Mathematics and Science (Volume I) Annex B2: Results for regions within countries*, consultado on-line.

Nota: la Comunidad Valenciana, Extremadura y Castilla La Mancha no participaron con muestra ampliada representativa en la edición de PISA-2009, por lo que no es posible aportar datos de estas comunidades.

El rendimiento de los alumnos en las evaluaciones externas al final de la educación obligatoria depende de un amplio abanico de factores (véase, por ejemplo, Calero y Choi, 2012). Entre ellos, y con efectos más intensos que las características del centro educativo, destaca el nivel sociocultural y económico de las familias. Este nivel es muy diverso en las diferentes comunidades autónomas. Además, el sistema educativo no es homogéneo a la hora de reaccionar ante las desigualdades socioculturales y económicas previas: en algunos casos se produce una reproducción ampliada de las desigualdades previas, mientras que en otros éstas son atemperadas por el sistema educativo. Un indicador que sintetiza esta reacción está recogido en el gráfico n. 7, donde se describe la relación entre un índice de recursos socioculturales y económicos de la familia (el índice ESCS de la OCDE) y la puntuación en la competencia de lectura; el indicador consiste en la pendiente de la recta de regresión entre ambas variables, pendiente que indica cómo transforma el sistema educativo las desigualdades previas (reflejadas en el índice ESCS) en desigualdades de logro educativo. En este sentido, podríamos señalar cómo en algunas comunidades (como Galicia y el País Vasco) el sistema educativo es menos sensible a las desigualdades previas, mientras que en otras, como Navarra, Madrid, Andalucía, Asturias o La Rioja, esta sensibilidad es mayor.

Gráfico n. 7

Puntos de variación en la competencia de lectura por cada punto que varía el índice ESCS. Comunidades Autónomas y media española



Fuente: elaborado a partir de OECD (2010).

Nota: la Comunidad Valenciana, Extremadura y Castilla La Mancha no participaron con muestra ampliada representativa en la edición de PISA-2009, por lo que no es posible aportar datos de estas comunidades.

Abandono escolar prematuro

El abandono escolar prematuro es probablemente el problema más importante que debe afrontar el sistema educativo español (véase Calero, 2008). Su nivel, en España, está entre los más elevados de la Unión Europea, sólo superado por Malta: en 2011, como puede observarse en el cuadro 5, el abandono prematuro alcanzaba el 26,5%, más del doble de la media de la Unión Europea-27, donde en el mismo año se situaba en el 12,9%. Hasta el año 2009 la cifra de abandono escolar prematuro excedía el 30% en España; se ha reducido desde entonces debido al difícil acceso al mercado de trabajo para los jóvenes provocado por la crisis económica que empezó en 2007.

Cuadro n. 5

Abandono prematuro (población 18-24 años) en las comunidades autónomas españolas. 2011. Porcentaje

	Total	Hombres	Mujeres
Total España	26,5	31,0	21,9
Andalucía	32,5	37,2	27,5
Castilla-La Mancha	31,6	40,2	22,5
Canarias	31,5	34,7	28,2
Baleares (Illes)	30,7	34,1	27,1
Murcia (Región de)	30,7	33,3	27,8
Rioja (La)	30,2	35,3	25,4
Extremadura	29,6	36,8	21,9
Comunitat Valenciana	27,4	32,0	22,2
Castilla y León	27,3	32,9	21,3
Cataluña	26,0	30,7	21,2
Aragón	22,7	27,6	17,9
Asturias (Principado de)	21,9	26,8	16,9
Cantabria	21,2	26,9	15,0
Galicia	20,8	25,5	15,8
Madrid (Comunidad de)	19,8	22,3	17,3
País Vasco	13,0	13,5	12,5
Navarra (Comunidad foral de)	12,0	15,4	8,7

Fuente: Instituto Nacional de Evaluación Educativa (2012).

El cuadro 5 refleja las grandes desigualdades territoriales que existen en este indicador. Una serie de CCAA, donde la generación previa a los estudiantes actuales tiene un nivel educativo reducido y recursos socioculturales medios limi-

tados, presentan valores altísimos, probablemente inaceptables. Los casos más extremos son los de Andalucía, Castilla-La Mancha, Canarias, Baleares, Murcia, La Rioja y Extremadura. Sin embargo, de hecho únicamente el País Vasco y Navarra presentan valores de abandono prematuro homologables con respecto a la media europea y susceptibles de verse reducidos lo suficiente en los próximos años como para alcanzar el objetivo fijado para 2020 por la Unión Europea (10%).

Rendimiento de la educación superior

El tercer y último ámbito relativo a los resultados del sistema educativo que abordamos en este apartado se refiere a la capacidad del sistema educativo para producir titulados superiores (tanto universitarios como de Ciclos Formativos de Grado Superior). La posición de España en este ámbito es considerablemente más ventajosa que en los dos anteriores. En el cuadro 6 aparecen los valores del indicador utilizado para el seguimiento del objetivo europeo, la proporción de población con edades comprendidas entre treinta y treinta y cuatro años que

Cuadro 6

Proporción de personas con edades comprendidas entre treinta y treinta y cuatro años que han obtenido un título de educación superior según comunidad autónoma. 2012

Total España	40,5
Murcia (Región de)	25,1
Canarias	31,5
Andalucía	31,8
Baleares (Illes)	33,0
Castilla-La Mancha	33,2
Extremadura	35,9
Comunitat Valenciana	38,2
Galicia	41,7
Cataluña	42,2
Cantabria	45,5
Aragón	46,0
Rioja (La)	46,2
Castilla y León	46,6
Navarra (Comunidad foral de)	48,3
Asturias (Principado de)	50,3
Madrid (Comunidad de)	50,9
País Vasco	62,1

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Población Activa, segundo trimestre de 2012.

ha obtenido una titulación superior. El valor del indicador para el caso español fue, en 2012, del 40,5%, ya por encima del objetivo agregado del 40% para 2020. Este elevado valor resulta compatible con la gran proporción de abandono prematuro que describíamos anteriormente si tenemos en cuenta que en España los estudios secundarios postobligatorios son raramente considerados como finalistas por los alumnos.

Encontramos una correlación notable entre la situación descrita en los cuadros 5 y 6. Una serie de comunidades con una historia educativa marcada por las dificultades de acceso y continuidad presentan valores reducidos; de nuevo en este grupo aparecen comunidades como Andalucía, Castilla-La Mancha, Canarias, Baleares, Murcia y Extremadura. Los valores más elevados corresponden de nuevo al País Vasco, Navarra, Madrid y, en este caso, también a la comunidad de Asturias.

6. Modificaciones en curso en la normativa educativa de nivel estatal

6.1. *El proyecto de LOMCE y las competencias de las comunidades autónomas*

El proyecto de LOMCE⁸ plantea modificaciones profundas en diversos aspectos centrales de la organización, financiación y gestión del sistema educativo. Resultan destacables, entre muchos otros, la revisión del nivel de comprensividad del sistema (en la educación secundaria obligatoria) o la introducción de evaluaciones externas de conocimientos de carácter selectivo (“reválidas”). Nos centraremos aquí, únicamente, en algunos elementos del proyecto de LOMCE que pueden suponer una revisión de la distribución de competencias entre la administración central y las administraciones autonómicas. De hecho, estos aspectos han provocado la oposición de los responsables de la administración educativa en algunas CCAA, que han tildado al proyecto de Ley de “recentralizador” e incluso, han llegado a considerarlo una “ofensiva competencial y lingüística”.

En los siguientes puntos intentamos sintetizar aquellos aspectos que han sido objeto de mayor debate de entre los referidos a la distribución de competencias educativas en el marco del proyecto de LOMCE:

- La LOMCE establece un mayor control de la administración central sobre el currículo, reduciéndose las competencias en este ámbito de las CCAA. La mayor centralización del currículo se complementa mediante la implantación de pruebas estandarizadas de evaluación, de carácter selectivo.
- Los criterios, las pruebas y los procedimientos de las nuevas pruebas de evaluación individualizada serán fijados por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. En un primer borrador del Anteproyecto se estable-

8. Nos referimos aquí al borrador 3, de 13 de febrero de 2013, del Anteproyecto de Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa, versión disponible más reciente en el momento de elaboración de este texto.

cía una consulta previa a las CCAA; esta consulta previa desapareció ya en el segundo borrador.

- El artículo 77 del Anteproyecto de LOMCE establece que “los resultados de las evaluaciones que realicen las Administraciones educativas serán puestos en conocimiento de la comunidad educativa mediante indicadores comunes para todos los centros docentes españoles, sin identificación de datos de carácter personal y previa consideración de los factores socioeconómicos y socioculturales del contexto.” Esta regulación es opuesta a la previamente establecida en la LOE, donde se regula que los resultados de las evaluaciones no deben hacerse públicos con objeto de establecer clasificaciones de los centros. Pero es también opuesta a la Ley de Educación de Cataluña, de 2009, cuyo artículo 184 establece el “uso reservado de la información individualizada de los agentes y los centros y servicios educativos con respecto a la evaluación general del sistema”.
- En las comunidades con dos lenguas oficiales se establece un trato a los dos idiomas como vehiculares. De este modo, los padres que no vean atendida su elección de una de las dos lenguas como vehicular puede escolarizar (“excepcionalmente y hasta que no se desarrolle dicha oferta en el sistema elegido”) a sus hijos en centros privados, siendo la administración educativa autonómica la encargada de financiar los gastos de escolarización.
- El artículo 53 del Anteproyecto de LOMCE establece que “En ningún caso la elección de la enseñanza diferenciada por sexos podrá implicar para las familias, alumnos y centros correspondientes un trato menos favorable ni una desventaja a la hora de suscribir conciertos con las Administraciones educativas o en cualquier otro aspecto.” Hasta el momento, las administraciones educativas de diversas CCAA han denegado el establecimiento de conciertos a los centros con enseñanza diferenciada por sexos. La nueva regulación haría imposible tal política.

6.2. El Anteproyecto de Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local y las competencias de las comunidades autónomas

Durante el año 2012 se presentó el Anteproyecto de Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, que modifica algunas disposiciones centrales de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local. Según la exposición de motivos del Anteproyecto de Ley, los objetivos principales de la reforma son evitar la duplicidad de competencias y contribuir a la consolidación fiscal de las administraciones públicas. De hecho, son abundantes en el articulado del Anteproyecto de Ley las menciones a la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Para ello, redefine las competencias que deben ser desarrolladas por la administración local, limitando su capacidad de intervención a las competencias propias, y sólo pudiendo asumir otras en los casos en los que pueda garantizar la financiación de los servicios obligatorios.

La reforma más relevante en el ámbito educativo se produce con la modificación del artículo 25 de Ley de Bases de Régimen Local. El Anteproyecto de Ley elimina en el nuevo redactado las competencias locales en sanidad y educación, de forma que dejan de ser consideradas competencias propias de las entidades locales. Así pues, las entidades locales no pueden, en principio, participar en la programación educativa, en la construcción y sostenimiento de centros de enseñanza ni en el cumplimiento de la escolaridad obligatoria, competencias que tenían atribuidas expresamente según el redactado de 1985. Ello implica que, de aprobarse el Anteproyecto de Ley, las entidades locales tan sólo podrán gestionar programas en materia educativa por delegación de otra administración, siempre que vayan acompañadas de financiación, y sólo si la entidad local puede garantizar financieramente el sostenimiento de las competencias obligatorias. La eliminación del artículo 28^o de la Ley de Bases de 1985 refuerza las restricciones a las entidades locales para actuar en el ámbito educativo.

La aprobación del Anteproyecto de Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local conllevará una fuerte reasignación de competencias entre diversos niveles territoriales, dentro del ámbito educativo. Por tanto, ayuntamientos, comarcas, mancomunidades, diputaciones y entidades análogas, que habían jugado un papel relevante en, por ejemplo –la casuística a nivel nacional resulta amplia–, la provisión de plazas de educación infantil o la gestión de becas y ayudas, deberán abandonar todas sus actuaciones educativas, salvo que medie delegación expresa de entidades territoriales superiores, acompañada de financiación.

7. Conclusiones

El presente texto ha permitido valorar la diversidad de las situaciones en las que se encuentra el sistema educativo en las comunidades autónomas españolas. Ésta diversidad se proyecta de forma muy visible sobre las situaciones financieras y sobre los resultados del sistema. Hemos pretendido transmitir, por medio de diferentes indicadores, una visión compacta de una realidad que depende no sólo de la orientación de las políticas educativas, sino de las posibilidades presupuestarias en función del sistema de financiación y, también, de antecedentes históricos. Entre estos últimos podríamos destacar el nivel de formación de capital humano en las generaciones previas y, también, la implantación de centros educativos privados.

Con respecto a la evolución del gasto público educativo, quisiéramos resaltar un resultado del análisis de convergencia que hemos expuesto en el apartado 2.2: existe una clara tendencia hacia la convergencia entre 2000 y 2006, tendencia que se invierte a partir de 2007, coincidiendo con la crisis económica y fiscal. Este cambio de tendencia puede consolidarse en los próximos años y

9. El artículo 28 de la Ley de Bases de 1985 establecía que “Los Municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente”.

constituye un riesgo adicional del sistema, ya que esta divergencia por CCAA puede plasmarse en una reducción en la igualdad de oportunidades educativas de los alumnos. Ante este panorama, puede resultar deseable el establecimiento de un suelo de gasto que garantice, en un marco de recortes presupuestarios generalizados en el ámbito educativo, un nivel mínimo de inversión educativa por alumno, común a todas las CCAA, que delimite el umbral mínimo de igualdad de *inputs* educativos que se considera que todo alumno español tiene derecho a recibir.

El apartado 3 ha puesto de manifiesto que la crisis fiscal ha tenido repercusiones sobre todos los niveles educativos. Se observa que, pese a que buena parte de los recortes presupuestarios en materia educativa han tenido su origen en iniciativas estatales, las CCAA han aplicado estrategias de naturaleza y dimensión heterogénea en sus respectivos sistemas educativos a la hora de consolidar sus cuentas fiscales. Se trata por tanto de un factor tendente a incrementar la divergencia en términos educativos entre CCAA en los próximos años. Cabe señalar a su vez que la acumulación de medidas de ajuste tiene un efecto potencialmente más dañino sobre algunos de los colectivos más vulnerables del alumnado. Ejemplo de ello son, por ejemplo, los alumnos con necesidades educativas especiales, a quienes afectan especialmente las reducciones de personal, o los alumnos procedentes de hogares con un nivel socioeconómico reducido, cuyo acceso a la educación puede resultar comprometido –piénsese, por ejemplo, en el impacto sobre el precio de la matrícula de la eliminación de conciertos para centros de formación profesional o del aumento del precio del crédito universitario– de no acompañarse de medidas compensatorias.

En el apartado 4 hemos centrado la atención en el funcionamiento del sistema de conciertos educativos. Desde un punto de vista teórico, la regulación de la concertación establece las condiciones para el funcionamiento de un “cuasimercado” educativo; mediante ella se intentan evitar consecuencias los potenciales efectos negativos sobre la equidad de las políticas de elección de centro. Sin embargo, en la práctica las evidencias apuntan a que el sistema de conciertos en España es un elemento activo en la generación de segregación educativa, con impactos diferenciados según la comunidad autónoma. Los cambios recientes en la regulación de los conciertos educativos en las CCAA han consistido, principalmente, en la modificación de las áreas de influencia educativa de los centros y en una redefinición de los criterios de asignación del alumnado a aquéllos, bajo el argumento principal de incrementar la libertad de elección de las familias. Estos cambios se están articulando, sin embargo, sin el establecimiento previo de las condiciones que permitan a los hogares poder ejercer de forma efectiva dicha libertad. Por tanto, el efecto probable de estas reformas será un aumento en la segregación del alumnado por titularidad de centro, en función de variables como el nivel socioeconómico o el origen de los hogares.

En el apartado 5, dedicado a los resultados del sistema educativo, trabajamos con tres indicadores seleccionados de la batería de indicadores de la estrategia *Education and Training 2020*, de la Unión Europea. Estos indicadores, referidos a los resultados en las pruebas de evaluación externa de PISA a los 15 años, al abandono prematuro y al rendimiento en la educación superior, reflejan gran-

des desigualdades territoriales. En los tres indicadores es posible identificar una serie de comunidades donde la generación previa a la de los estudiantes actuales tiene un nivel educativo bajo y recursos socioculturales limitados, lo que explica en buena medida los problemas relativos a los resultados. Casos claros en este sentido son los de Andalucía, Castilla-La Mancha, Canarias, Baleares, Murcia y Extremadura.

Finalmente, hemos dedicado el apartado 6 a describir algunos de los cambios que pueden suponer una revisión de la distribución de competencias en materia de educación entre la administración central y las administraciones autonómicas. En concreto, nos hemos referido al Anteproyecto de LOMCE y a Ley de Bases de Régimen Local. Por lo que se refiere a la LOMCE algunos elementos, como por ejemplo la definición del currículo y la implantación de pruebas estandarizadas de evaluación, de carácter selectivo y diseño centralizado señalan, efectivamente, la existencia de una tendencia (re)centralizadora. Respecto a la Ley de Bases de Régimen Local, la aprobación del Anteproyecto de Ley llevará a una redistribución de competencias a nivel territorial, recayendo en las CCAA el grueso de la responsabilidad de asumir las funciones en materia educativa gestionadas hasta este momento por organismos de ámbito local.

Bibliografía

- BONAL, X. (2012). Education policy and school segregation in Catalonia: the politics of non-decision making. *Journal of Education Policy*, vol. 27, pp. 401-421
- CALERO, J. (2008). What happens after compulsory education? Problems of continuity and possible policies in the case of Spain. *The Social Science Journal*, vol. 45, n. 3, pp. 440-456
- CALERO, J. y BONAL, X. (2004). “La financiación de la educación en España”, en Navarro, V. (coord.) *El Estado de bienestar en España*. Madrid: Tecnos, pp. 183-207
- CALERO, J. y CHOI, Á. (2010). Anàlisi del sistema de beques de transport i de menjador escolar. Barcelona: Diputació de Barcelona
- CALERO, J. y CHOI, Á. (2012). El efecto de las desigualdades socioeconómicas en el sistema educativo español. *Ekonomiaz*, n. 81, pp. 82-107
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2009). *Council conclusions of 12 May 2009 on a strategic framework for European cooperation in education and training ('ET 2020')* (2009/C 119/02)
- FETE-UGT (2012). *Estudio comparativo de los recortes en educación aprobados en los diferentes planes económico financieros de las comunidades autónomas, 2012-2014*. Disponible en: http://www.feteugt.es/data/images/2012/Gabinete%20T%C3%A9cnico/GABestudio_comparativo_recortes_CCAA2012.pdf [consulta: 8 de abril de 2013]

- INSTITUTO DE EVALUACIÓN (2010). *PISA. Programa para la evaluación internacional de los alumnos OCDE. Informe español*. Madrid: Instituto de Evaluación
- INSTITUTO NACIONAL DE EVALUACIÓN EDUCATIVA (2012). *Sistema estatal de indicadores de la educación 2012*. Madrid: INEE
- MANCEBÓN, M.J. y PÉREZ, D. (2007). Conciertos educativos y selección académica y social del alumnado. *Hacienda Pública Española*, 180 (1), pp. 125-154
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE (2012). *Datos y cifras del sistema universitario español: curso 2012-13*. Madrid: MEC
- OCDE (2011). *Equity and Quality in Education. Supporting Disadvantaged Students and Schools*. París: OECD
- OCDE (2012). *OECD Reviews of Vocational Education and Training: A Skills Beyond School Commentary on Spain*. París: OECD
- PÉREZ ESPARRELLS, C., MORALES SEQUERA, S. (2012). La descentralización de la enseñanza no universitaria en España: análisis de convergencia desde la perspectiva del gasto. *Presupuesto y Gasto Público*, vol. 67, pp. 137-160
- SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA (2008). *La segregació escolar a Catalunya*. Barcelona: Síndic de Greuges de Catalunya
- VILLARROYA, A. (2001). *La financiación de los centros concertados*. Madrid: MEC-CIDE

LA REFORMA EDUCATIVA Y EL ESTADO AUTONÓMICO¹

Sr. José Miguel Pérez García

Introducción

Quiero comenzar mi intervención agradeciendo al Senado la celebración de este foro y la oportunidad que nos brinda a las Comunidades Autónomas para exponer, –en este caso desde un territorio alejado e insular como es Canarias–, nuestra visión sobre el papel realizado por el Estado Autonomico en la mejora de la Educación Pública. Una visión que, en nuestro caso, será completamente opuesta a las intenciones del Ministerio de Educación de centralizar nuevamente la educación debilitando dos de los principios que han guiado hasta ahora la gestión educativa: el principio de cooperación y el principio de equidad.

El lugar para reflexionar sobre esta cuestión no puede ser más indicado; el Senado, y el momento, tampoco puede ser más oportuno, pues esta reflexión se produce justo en el momento en que el Gobierno central pretende hacer creer que la mejora de la Educación exige debilitar el protagonismo de las Comunidades Autónomas en la gestión del sistema del sistema educativo, a la vez, que anuncia una modificación sustancial de las funciones propias de las administraciones locales.

Es mucho lo que en este momento nos estamos jugando respecto a la viabilidad y eficacia de nuestro actual sistema educativo. Creo sinceramente que estamos asistiendo a una modificación profunda del derecho a la educación, tal y como fue definido por la *Constitución*, la *Ley Orgánica del Derecho a la Educación* (1983) y por la *Ley Orgánica de Educación* (2006). Creo además, que esta modificación se produce sin el nivel de consenso deseable para algo que, a mi juicio, constituye un verdadero “contrato social” entre las generaciones actuales y las generaciones futuras.

La Consejería de Educación, Universidades y Sostenibilidad del Gobierno de Canarias que dirijo ha participado activa y lealmente en todas y cada una de las reuniones celebradas en el marco de la Conferencia Sectorial de Educación. En todos estos encuentros, además de insistir en el diálogo y en el consenso como fórmula para encarar la reforma del sistema educativo, hemos considerado

1. [N. Ed.] El presente informe constituye la base de la ponencia presentada por la Comunidad Autónoma de Canarias en el debate sobre política educativa del Foro de las Autonomías celebrado en el Senado el 17 de junio de 2013.

nuestro deber proteger el mayor logro alcanzado por nuestra Comunidad Autónoma durante los últimos años: la equidad del sistema educativo.

Toda nuestra actitud constructiva ha chocado contra un muro de incompreensión absoluta. Incluso en las propias filas del Partido Popular, en algunas de las Comunidades Autónomas en las que gobiernan, se han expresado quejas sobre algunos de los contenidos recogidos en la Ley, y sobre todo, por la poca capacidad de diálogo y entendimiento del Ministerio, que se ha encerrado numantivamente en sus posiciones y ha hecho oídos sordos al clamor general en contra de este proyecto de Ley.

Si me permiten el símil, es el Ministro el que conduce por una carretera en sentido equivocado, pero él es el único que cree que somos todos los demás los que vamos conduciendo en la dirección contraria.

Entrando en materia, el proceso de discusión del anteproyecto de *Ley Orgánica de Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE)* en el seno de la Conferencia Sectorial de Educación puso de manifiesto dos hechos que, a mi juicio, son relevantes para comprender la situación de la política educativa en el Estado Autonómico.

En primer lugar, el contenido de este proyecto de Ley y la oposición expresada desde gran parte de las Comunidades Autónomas evidencian no sólo dos modelos educativos claramente diferenciados. Esta Ley no busca sólo intervenir en una determinada dirección en el sector educativo. En realidad, lo que busca es debilitar el modelo de administración autonómica y la cohesión social inherente al Estado del bienestar por el que hemos venido transitando desde la aprobación de la Constitución de 1978. Con este proyecto, el Gobierno Central quiere menos Estado autonómico y menos solidaridad con las clases más desfavorecidas.

En segundo lugar, también se produjo un desacuerdo general en cuanto al coste y la financiación de los cambios propuestos en la nueva configuración del sistema educativo. La Ley tiene una intención, pero también tiene unos costes de aplicación imposibles en el contexto de recortes y restricciones impuesto por ese mismo Gobierno que auspicia esta Ley. Mucho me temo que el señor Wert nos exige lo contrario que el señor Montoro.

La propuesta de financiación que recoge este proyecto de Ley es muy poco realista en la estimación de los costes que supondrá su aplicación. Y además, carece de criterios en cuanto a la asignación de los recursos a las Comunidades Autónomas. Somos muchos los que pensamos que se pretende modificar el sistema educativo cargando los costes sobre las arcas de las Comunidades Autónomas, de modo que, si llegara a implantarse el sistema, en estas condiciones resultaría insostenible mantener los niveles exigidos, cargando encima esa responsabilidad sobre las autonomías. Creo que resulta cuando menos sorprendente que en el actual contexto de reducción del déficit público se pretenda que las Comunidades Autónomas financien una reforma, que además de dificultar el acceso universal a la educación y empeorar la que ya tenemos, pone nuevas cargas a unas administraciones que ya están completamente asfixiadas por el cumplimiento de los dictados de este mismo Gobierno que nos está pidiendo una cosa y su contraria.

En definitiva, contra la reforma de la educación que recoge este proyecto de Ley no están sólo los alumnos que la van a recibir o los profesores y resto de personal docente que tienen la tarea de impartirla, además una parte importante de los responsables autonómicos encargados de su futura aplicación. En mi opinión a este proyecto de ley, le fallan la ética y...las matemáticas. Hay una coincidencia casi general en todos los gobiernos autonómicos en que con el actual modelo de financiación, las cuentas no salen y su implantación será imposible.

Lo cierto es que las discrepancias sobre el modelo educativo propuesto en la LOMCE ponen de manifiesto que los responsables de las políticas educativas mantenemos visiones diferentes sobre la contribución que desde las Comunidades Autónomas hacemos a los resultados del sistema educativo.

A mi juicio, la valoración que hace el gobierno central del balance entre inversión en educación y resultados es incompleto porque ignora dos factores de gran importancia: el índice de desarrollo económico y cultural de cada una de las Comunidades Autónomas y el nivel de equidad alcanzando por el sistema educativo en cada uno de los territorios.

En opinión y como trataré de demostrar, para mejorar la educación que reciben nuestros estudiantes es necesario fortalecer la cooperación sin imponer la homogeneización.

1. Fortalecer la cooperación para mejorar la educación

La Constitución de 1978 estableció en su título VIII un reparto competencial entre la Administración Central, las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales, que se ha mantenido vigente desde su aprobación y que, desgraciadamente, tanto el proyecto de *Ley de Mejora de la Calidad Educativa* (2013) como el anteproyecto de *Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local* (2013) amenazan seriamente.

Como consecuencia del reparto competencial definido en la Constitución, el *Estatuto de Autonomía de Canarias* establece, en su artículo 32, que corresponde a la Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo y la ejecución de la enseñanza, en toda la extensión, niveles, grados, modalidades y especialidades.

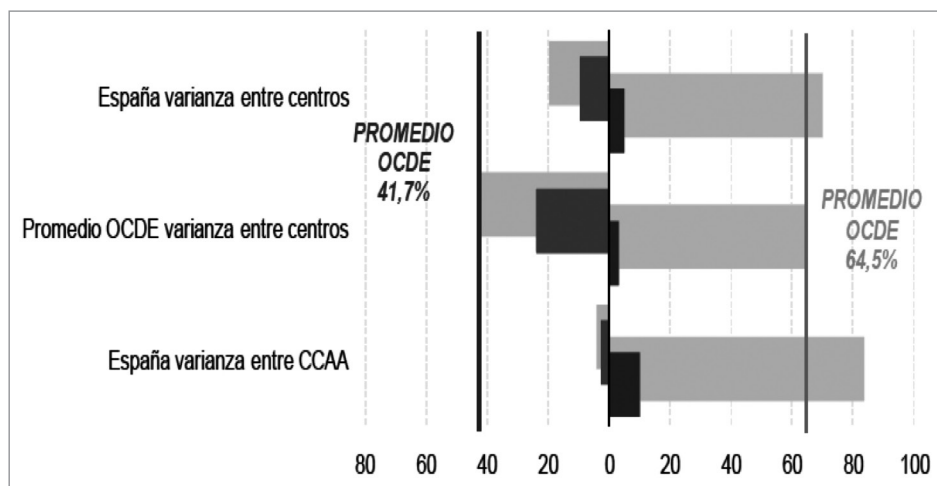
Pues bien, la cuestión que me gustaría someter a la consideración de todos, es la siguiente: ¿podemos atribuir los resultados educativos de nuestro alumnado a la distribución competencial vigente en nuestro país desde hace más de tres décadas?, o expresado de otro modo, ¿es necesario homogeneizar el sistema educativo, como propone el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, para mejorar los resultados del sistema educativo?

En mi opinión, no hay nada que justifique esta revisión de la distribución competencial, salvo una creencia profundamente arraigada en algunos responsables públicos: la necesidad de reducir el tamaño del Estado para recortar los gastos sociales y bajar impuestos a la vez que se reduce, considerablemente, su capacidad para intervenir en los mercados.

Quienes crean que es así, volviendo al pasado, como vamos a resolver nuestro futuro, se equivoca gravemente. Se los dice alguien que, más allá de la responsabilidad política que ostento, conoce, como profesor e historiador, los atrasos seculares y las graves consecuencias que tuvo, particularmente para Canarias, la gestión, desde dos mil kilómetros de distancia, del sistema educativo canario. Vivimos en islas, pero hasta que llegó el Estado Autonómico, allí se aplicaron políticas continentales que no tenían en cuenta las particularidades de un territorio en el que el mar separaba a pueblos de la misma provincia.

La llegada de la descentralización nos permitió hacer un enorme esfuerzo por confluir y mejorar todos nuestros ratios de eficiencia educativa. Se construyeron los colegios que faltaban y se adaptaron las materias curriculares a nuestra realidad. Es cierto que en muchos aspectos nos queda aún mucho por hacer para equipararnos a los mejores ratios del continente, pero es indudable que hemos avanzado mucho desde muy atrás, y es indudable también que volver nuevamente a una visión centralista y centralizada nos supondría volver a alejarnos de los objetivos que aún debemos alcanzar. No hay ningún análisis que resista la comparación con el pasado. En Canarias no existe ninguna duda de cuándo nos ha ido mejor.

Cuadro 1
Varianza entre centro en España y la OCDE



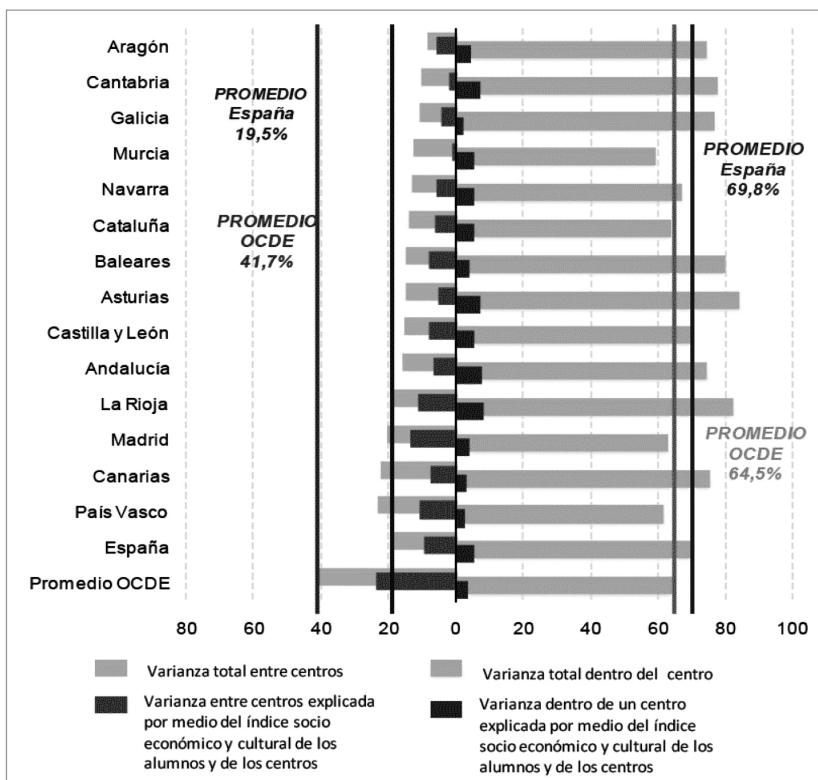
Elaboración: Instituto de Evaluación, Anexo 3, Tabla 3.2 a partir de los datos contenidos en OECD PISA 2009 database.

Si tomamos como referencia los datos aportados por las evaluaciones de diagnóstico nacionales e internacionales podremos comprobar un hecho: las diferencias de resultados entre el alumnado de un mismo centro es mayor que la diferencia de resultados entre el alumnado de distintas Comunidades Autó-

nomas. Efectivamente si analizamos con atención los Resultados del *Informe español sobre Pisa de 2009*, nos encontramos que la variación del rendimiento “entre centros” es considerablemente menor que la variación del rendimiento “dentro de un mismo centro”, y que ambas proporciones son claramente diferentes al promedio de la OCDE. Éste hecho pondría de manifiesto que el sistema educativo es mucho más homogéneo en sus resultados de lo que el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes pretenden hacernos creer. Tal y como se reconoce en ese *Informe*, la variabilidad de los resultados entre las comunidades autónomas españolas no explica más del 3% de la variación (Cuadro 1).

Por otra parte, si atendemos al porcentaje de variación que podría ser explicado por el índice socioeconómico y cultural del alumnado en los centros educativos comprobaremos que en ambos casos este porcentaje es más elevado en el promedio de la OCDE que España. Esta diferencia mide el grado de equidad del sistema educativo, algo que, considero una conquista irrenunciable (Cuadro 2).

Cuadro 2
Varianza entre centros en las Comunidades Autónomas



Nota: las CCAA se jerarquizan de manera ascendente en función de la varianza total entre centros. Elaboración: Instituto de Evaluación, Anexo 3, Tabla 3.2 a partir de los datos contenidos en OECD PISA 2009 database.

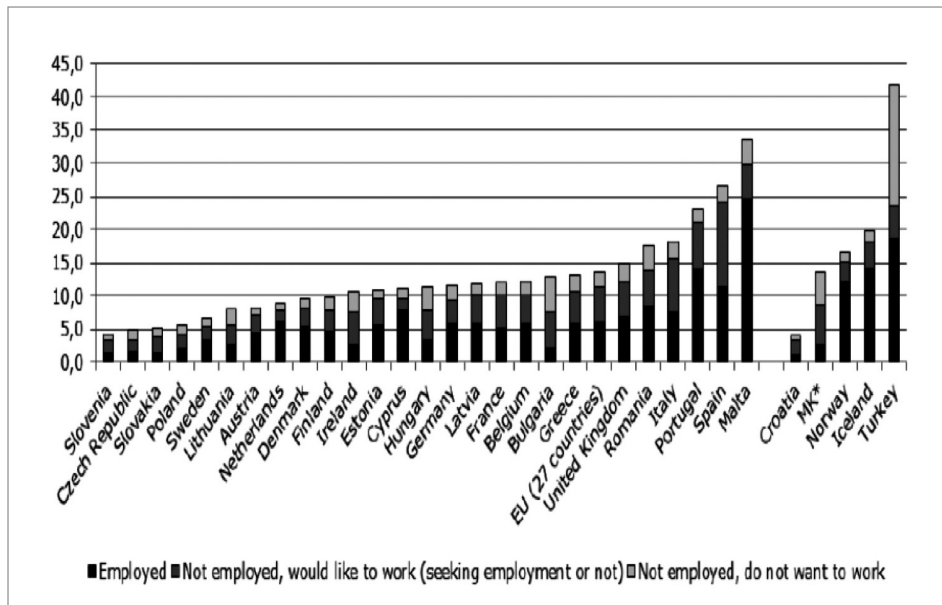
En nuestro caso, y como señalaba al principio de esta intervención, tengo que decir que nos sentimos especialmente satisfechos con el nivel de equidad alcanzado en Canarias, sin que ello suponga renunciar a la mejora permanente de los resultados. Nuestra preocupación no es sólo mejorar el porcentaje de alumno en el nivel de excelencia, sino que es también reducir el porcentaje de alumnado en los niveles de bajo dominio de las competencias básicas.

Nos preocupa particularmente la tasa de abandono escolar temprano y, pese a que hemos logrado reducirla significativamente en los últimos años, somos conscientes de que es necesario perseverar en la estrategia que hemos puesto en marcha para alcanzar el objetivo comprometido con la Unión Europea.

Pero, a diferencia de lo que el Ministerio quiere hacernos creer, no consideramos que la tasa actual de abandono escolar temprano sea una consecuencia del mal funcionamiento del sistema educativo. En mi opinión la elevada tasa de abandono escolar temprano es una consecuencia de la existencia de una alta demanda de mano de obra no cualificada en el mercado laboral durante la época de la burbuja inmobiliaria.

La estadística es bastante concluyente; el momento en que se produce la tasa de abandono escolar más elevada coincide también con el momento en que se alcanza una de las mayores tasas de empleo juvenil de toda Europa (junto a Portugal y Malta). Resulta especialmente significativo comprobar que en el momento en que comienza la crisis financiera, España tiene una tasa de ocupación juvenil superior a países como Alemania o Austria (Cuadro 3).

Cuadro 3
Abandono escolar temprano y empleo juvenil



Fuente: *Indicadores Education and Training Monitor* 2012.

Fuente: Eurostat (LFS). Para Croacia, Estonia, Letonia, Islandia y Malta: DG EAC, estimación basada en datos de Eurostat. Para Croacia y Eslovenia: los datos no resultan fiables dado lo reducido de las muestras. MK: Antigua República Yugoslava de Macedonia.

Lo cierto es que, al menos hasta ahora, las Comunidades Autónomas, con el consentimiento de la ciudadanía, han desarrollado políticas educativas que tratan de garantizar la equidad del sistema, garantizando la igualdad de oportunidades y adaptando, para hacerlo más eficaz, el sistema educativo a las singularidades propias de su sociedad y de su territorio. Me parece que reducir la capacidad de las Comunidades Autónomas para configurar el currículo, o planificar la oferta educativa, no contribuirá a mejorar la atención educativa que estamos obligados a proporcionar a nuestro alumnado y a sus familias.

Mi opinión es que el modelo autonómico, basado en la distribución de competencias entre la administración central y las Comunidades Autónomas, puede ser mejorado, pero no necesita ser anulado, puesto que ha dado buenos resultados. Bastaría sencillamente con fortalecer la cooperación entre las Comunidades Autónomas dotando a la Conferencia Sectorial de Educación de una mayor capacidad operativa.

En este sentido quisiera recordar que en el último informe PISA (2009) podemos encontrar a siete Comunidades Autónomas con resultados por encima de la media de la OCDE y cinco de ellas están situadas entre los territorios con mejores resultados (Cuadro 4).

Cuadro 4
Resultados obtenidos en PISA por las Comunidades Autónomas

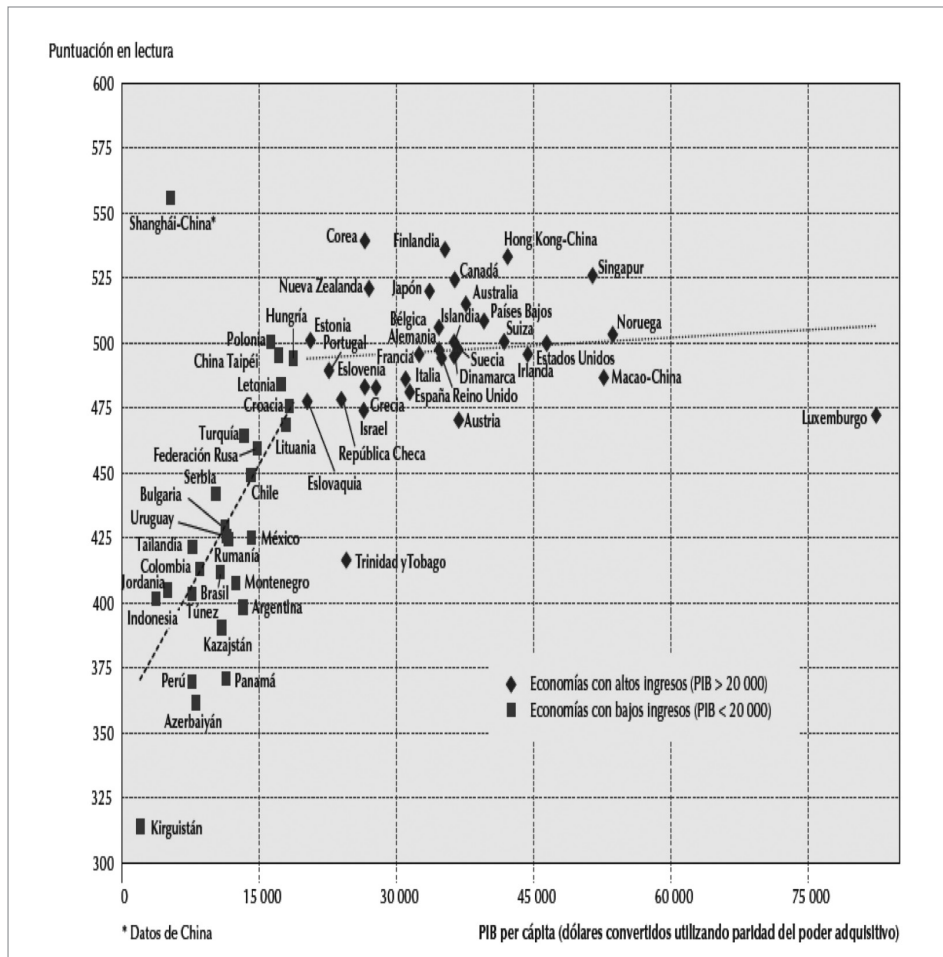
■ COMPRENSIÓN LECTORA			■ COMPETENCIA EN MATEMÁTICAS			■ COMPETENCIA EN CIENCIA		
En puntos	2006	2009	En puntos	2006	2009	En puntos	2006	2009
Madrid	-	503	Castilla y León	515	514	Castilla y León	520	516
Castilla y León	478	503	Navarra	515	511	La Rioja	520	509
Cataluña	477	498	País Vasco	501	510	Navarra	511	509
La Rioja	492	498	Aragón	513	506	Madrid	-	508
Navarra	481	497	La Rioja	526	504	Galicia	505	506
Aragón	483	495	Madrid	-	496	Aragón	513	505
País Vasco	487	494	Cataluña	488	496	Asturias	508	502
Media OCDE	492	493	Media OCDE	498	496	Media OCDE	500	501
Asturias	477	490	Cantabria	502	495	Cantabria	509	500
Cantabria	475	488	Asturias	497	494	Cataluña	491	497
Galicia	479	486	Galicia	494	489	País Vasco	495	495
España	461	481	España	480	483	España	488	488
Murcia	-	480	Murcia	-	478	Murcia	-	484
Andalucía	445	461	Baleares	-	464	Andalucía	474	469
Baleares	-	457	Andalucía	463	462	Baleares	-	461
Canarias	-	448	Canarias	-	435	Canarias	-	452
Ceuta	-	423	Ceuta	-	424	Ceuta	-	426
Melilla	-	399	Melilla	-	409	Melilla	-	404
	▲	395		▲	395		▲	395

Fuente: PISA 2009. Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos OCDE. Informe Español. Ministerio de Educación. EL PAÍS.

Es cierto que los resultados obtenidos por el alumnado en pruebas internacionales ponen de manifiesto que es posible lograr buenos resultados con diferentes niveles de inversión y también lo es que las evaluaciones generales de diagnóstico realizadas en nuestro país confirman este hecho en relación con las Comunidades Autónomas. Sin embargo no es menos cierto que por debajo de un nivel de inversión de 20.000 dólares *per cápita*, solo un país obtiene buenos resultados en las diferentes pruebas de PISA.

Cuadro 5

Relación entre inversión educativa y resultados PISA (PISA In Focus, 2012)



Dejo constancia de estos datos para subrayar mi total acuerdo con una de las conclusiones a la que llegan los profesores Calero y Choi en su informe: la inversión en educación es necesaria aunque no es la única condición para su mejora. La OCDE llega a una conclusión similar cuando afirma que por encima de una inversión educativa superior a 35.000 dólares *per cápita* no es el volumen de la inversión lo que ayuda a predecir los resultados sino el patrón de inversión.

2. Una inversión mínima garantizada por el Estado mejoraría el sistema educativo

Podemos convenir, por tanto, en que la inversión en educación no garantiza buenos resultados...pero ayuda. Sobre todo, si tenemos en cuenta que en muchas Comunidades Autónomas, Canarias entre ellas, la inversión en educación se ha destinado a compensar las diferencias en el índice de desarrollo social, económico y cultural con los países de nuestro entorno.

Creo que este mismo principio general es el que el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD) parece compartir cuando reconoce que mejorar en cualquiera de los indicadores educativos (especialmente el aumento de tasas de titulación y reducción del abandono escolar temprano) supone un coste que puede ser más o menos elevado dependiendo del nivel de logro.

Como resultado de estos cálculos, se obtiene que incrementar un punto de la tasa de titulación en Bachiller supone un coste de 74.365.011,77 euros y un punto de la tasa de titulación en Ciclos Formativos de Grado Medio sería 88.595.351,51 euros... incrementar un punto la tasa de titulación en Formación Profesional Básica sería de 24.989.141,27 euros (Memoria justificativa de la LOMCE, 2013)

Si tenemos en cuenta el cálculo realizado por el MECD, mejorar algunos de nuestros resultados educativos supondría un coste aproximado a los 900 millones de euros.

Cuadro 6
Estimación de los costes de consolidación (MECD)

	Escenario 1		Escenario 2		Escenario 3	
	Objetivo - Tasas	Coste (euros)	Objetivo - Tasas	Coste (euros)	Objetivo - Tasas	Coste (euros)
Titulados en Bachiller	50	0	50	0	55	371.825.058,83
Titulados en Ciclos formativos de FP G. Medio	20	0	22,5	221.488.378,77	25	442.976.757,53
Titulados en Formación Prof. Básica	10	49.978.282,53	12,5	112.451.135,70	12,5	112.451.135,70
Total	80	49.978.282,53	85	333.939.514,47	92,5	927.252.952,06

Teniendo en cuenta el razonamiento seguido por el MECED, que justifica la necesidad de una inversión importante para mejorar los resultados, y sabiendo que nos desenvolvemos en un contexto general de racionalización del gasto público en educación hasta más allá del año 2016 (*Plan Nacional de Reformas, 2013*) resulta muy difícil comprender la posición anunciada por el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, según la cual, la administración central no se compromete a asumir ningún coste derivado de la consolidación de la reforma educativa proyectada.

¿Cómo podemos resolver la contradicción entre pedir más y no dar más? Nuestra capacidad autonómica de inversión en educación, conviene recordarlo, está limitada por el Programa de Reformas enviado a la Unión Europea, que incluye una reducción de un punto del PIB en educación, pasando del 4.9% al 3.9%, lo que supone aproximadamente unos 9.000 millones de euros. Dicho de otro modo, nuestra capacidad de inversión es menor que en cualquier momento de nuestra historia reciente.

Pero es que, además, esta misma política de ajuste ha tenido una consecuencia directa en este último año como consecuencia de la aprobación del *Real Decreto de racionalización del gasto público en educación*. Este RD ha supuesto un recorte considerable en las arcas públicas; para Canarias esta reducción ha supuesto más de 300 millones de euros.

Los efectos de esa reducción están poniendo al límite la eficiencia del sistema. Es disparatado que, encima, y como propone la Memoria de la ley Wert, gastemos, aproximadamente, 900 millones de euros para unos cambios estructurales innecesarios y cuyo efecto previsible sobre el conjunto de los indicadores será negativo: se reducirá la equidad del sistema educativo, aumentarán las desigualdades entre las Comunidades Autónomas, sin que se produzca una mejora significativa de los resultados.

A pesar de estas certificaciones estadísticas y científicas, la estrategia comunicativa del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes se ha basado en la repetición continua de dos ideas: la reforma que se propone está apoyada en evidencias, así como en las mejoras prácticas de los sistemas educativos que obtienen mejores rendimientos.

La primera de las ideas ya ha quedado refutada. La segunda idea puede ser igualmente desmentida. Es cierto que para justificar los cambios se utilizan referencias a distintos sistemas educativos, pero se hace de un modo selectivo que oculta lo esencial: que el conjunto de cambios que se propone para España no ha dado buenos resultados en ningún país. En esta forma de razonar hay ejemplos y contradicciones muy significativas. Por un lado, se elogia al sistema educativo finlandés pero se ataca sistemáticamente el modelo de escuela pública y comprensiva que ha hecho posible sus logros. Se elogia la contribución que pueden hacer a la mejora de los resultados las pruebas externas, pero se oculta que el único sistema que ha hecho de esta medida un elemento central en su ordenación ha sido Corea del Sur. Se postula un nuevo modelo alternativo a la Formación Profesional actual, pero se oculta sistemáticamente que los cambios que se introducen en el sistema educativo no cumplen las condiciones que son

propias de la formación profesional dual en todos y cada uno de los países que la desarrollan.

A mi juicio, los cambios propuestos en el nuevo sistema educativo (pruebas externas para obtener la titulación, itinerarios educativos, doble titulación al finalizar la enseñanza obligatoria, limitación de las competencias del consejo escolar de centro, incorporación del principio de atención a la demanda en la programación educativa...etc.) suponen el reconocimiento de un conflicto entre equidad y excelencia. Un conflicto que siempre hemos pretendido evitar, pero que el MECED considera inevitable.

El nuevo sistema educativo nace bajo el auspicio de una cultura del esfuerzo que premia a los mejores estudiantes, centros educativos o profesorado y castiga a los peores a la vez que obliga a todos a competir permanentemente por unos recursos educativos cada vez más escasos. Eso no es cultura del esfuerzo, eso es sencillamente, una cultura que culpabiliza al alumnado ignorando sus circunstancias.

En resumen, este proyecto no quiere mejorar el actual sistema educativo, sino cambiarlo a peor, pues el conjunto de cambios propuestos no aparecen juntos en ninguno de los sistemas educativos de éxito que conocemos.

Yo abogo por el diálogo y el acuerdo transversal. Soy de los convencidos de que la educación es la materia de gestión política más necesitada de consensos generales, porque su éxito se mide por generaciones y no por legislaturas. Y porque lo que se recorte en el presente, lo pagaremos de una u otra manera en el futuro.

Para finalizar sólo me resta añadir que comparto con los profesores Calero y Choi la preocupación que manifiestan en su informe sobre el aumento de la desigualdad entre las Comunidades Autónomas. Creo, además, que su propuesta de mantener un “suelo mínimo de inversión pública en educación” resulta muy pertinente en estos momentos. Añadiría, por mi parte, que ese suelo común debe quedar garantizado por el Estado, y que este suelo común nunca debería ser inferior al 5% del PIB.

Bibliografía

- CALERO, J. y CHOI, Á. (2013) Educación y políticas en el estado de las autonomías, en TORNOS, J. (dir.): *Informe Comunidades Autónomas 2012*
- COMISIÓN EUROPEA (2012) *Education and training Monitor*
- Ley Orgánica de Educación (2006)
- Ley Orgánica del Derecho a la Educación (1985)
- Memoria justificativa de la Ley de Mejora de la Calidad Educativa (2013)
- Instituto de Evaluación (2010) *PISA. Programa para la evaluación internacional de los alumnos OCDE. Informe español*
- PISA IN FOCUS (2012) *¿Se compran con dinero los buenos resultados en PISA?* Disponible en la dirección electrónica http://www.oecd.org/pisa/pisainfocus/PISA%20in%20Focus-nº13%20ESP_Final.pdf
- PROYECTO DE LEY DE MEJORA DE LA CALIDAD EDUCATIVA (2013)

III

EL ESTADO AUTONÓMICO EN 2012

LAS LEYES DEL ESTADO CON INCIDENCIA AUTONÓMICA

Dr. José Antonio Montilla Martos

1.- En el primer año de legislatura, el Estado ha desarrollado una importante actividad legislativa. Se han aprobado 8 leyes orgánicas, 17 leyes ordinarias y 29 decretos leyes. Destaca, sin duda, el gran número de decretos leyes. Aunque resulta habitual que al inicio de la legislatura el gobierno quiera poner en marcha con celeridad su programa de gobierno y para ello utilice asiduamente esta fuente debe destacarse que nunca, desde la entrada en vigor de la Constitución, se había alcanzado un número tan elevado de decretos leyes. 10 de estos decretos leyes han sido convertidos en ley antes de concluir el año. Han sido decretos leyes de medidas urgentes en distintos ámbitos materiales para la reducción del gasto público, como veremos después, pero también han abundado los decretos leyes para transponer normas comunitarias, que se presentan más como un supuesto ordinario, no excepcional, para poner fin al retraso en el cumplimiento de la obligación comunitaria (Real Decreto-ley 5/2012, de mediación en asuntos civiles y mercantiles, convertido en Ley 5/2012; Real Decreto-ley 10/2012, de 23 de marzo, por el que se modifican determinadas normas financieras en relación con las facultades de las Autoridades europeas de Supervisión o Real Decreto-ley 13/2012, de 30 de marzo, por el que se transponen directivas en materia de mercados interiores de electricidad y gas y en materia de comunicaciones electrónicas). Este procedimiento tiene una consecuencia ulterior relevante pues la norma interna de transposición suele establecer lo básico para el posterior desarrollo autonómico. Sin embargo, al hacerse a través de un Decreto ley se está soslayando al Senado, que, al menos formalmente, es la cámara de representación territorial.

En cuanto a la incidencia en el Estado autonómico, se advierte en los decretos leyes de medidas urgentes, hayan sido o no convertidos en leyes, en cuanto inciden en materias de competencia autonómica como sanidad, educación, comercio interior, etc. Pero lo más destacado es la vinculación de las diversas medidas al equilibrio presupuestario y la sostenibilidad financiera, lo que permite no sólo incidir en el ámbito autonómico sino establecer obligaciones diversas para las CCAA a partir de esos dos principios que han marcado, sin duda, la actividad legislativa de 2012.

2.- En este sentido, la ley estatal más destacada de las aprobadas durante el ejercicio, tanto en general como por su incidencia en el Estado autonómico, ha sido la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y

Sostenibilidad Financiera. Como es sabido, en el año 2011 se modificó el artículo 135 de la Constitución para incorporar desde la cúspide ordinal una regla fiscal que limita el déficit público de carácter estructural y la deuda pública al valor de referencia del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El propio artículo 135 establece el mandato de desarrollar el contenido de este artículo antes del 30 de junio de 2012. La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, da cumplimiento a este mandato. Sin poder analizar en profundidad su contenido, podemos apuntar algunos rasgos especialmente novedosos desde la perspectiva del Estado autonómico a partir del elemento axial de la Ley que es incorporar la sostenibilidad financiera como principio rector de la actuación económica financiera de todas las administraciones públicas. Y esto conlleva una consecuencia fundamental. Pese a que los Estatutos de Autonomía y la propia LOFCA (art. 17.1) atribuyen a las CCAA la competencia para elaborar y aprobar sus presupuestos, dicha competencia resulta claramente mediatizada en virtud de esta Ley. El art. 16 establece que el Gobierno del Estado, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera, fijará los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de las CCAA. Se establece, en el capítulo III, que todas las administraciones públicas deben presentar equilibrio o superávit, sin que puedan incurrir en déficit estructural, salvo en situaciones excepcionales tasadas en la propia Ley y apreciadas por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados.

En este contexto, adquieren especial relevancia las medidas preventivas, correctivas y coercitivas reguladas en el capítulo IV. Lo más señero es que la Ley habilita la adopción de medidas para obligar al cumplimiento forzoso por el procedimiento del artículo 155 CE, que hasta ahora se había presentado como un mecanismo de uso absolutamente excepcional. Por otro lado, en las disposiciones adicionales encontramos el ya habitual principio de responsabilidad por incumplimiento de normas de Derecho comunitario, de forma que las CCAA asumirán, en la parte que les sea imputable, la responsabilidad que corresponde de tal incumplimiento, aunque sigue sin aclararse el procedimiento para hacer efectiva dicha situación, que no puede ser la declaración unilateral por parte del Estado. Por otro lado, también se establece un mecanismo extraordinario de apoyo a la liquidez para aquellas CCAA y corporaciones locales que lo soliciten, que poco después sería modificado a través de la LO 4/2012.

En efecto, la LO 4/2012, de 28 de septiembre, modifica, sólo unos meses después de su entrada en vigor, la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. La modificación se presenta como una consecuencia de las medidas de apoyo a la financiación de las CCAA y las entidades locales ante sus problemas de liquidez como la línea ICO-Comunidades Autónomas o el Plan de pago a proveedores, que ha afectado a la distribución de la deuda pública entre administraciones. Así, se recoge la flexibilización de los plazos para aplicar las medidas de sostenibilidad o que la información a remitir por las Comunidades Autónomas que participen en mecanismos extraordinarios de liquidez al Ministerio de Hacienda será mensual, no trimestral. Pero acaso la motivación más fuerte de la reforma ha sido la necesidad de poner en marcha el Fondo estatal de Liquidez Autonómica que encontraba algunos obstáculos jurídicos en la LO 2/2012, especialmente al impedirse al Estado avalar deudas

de las CCAA. Este Fondo se aprueba a través del Real Decreto Ley 21/2012, de medidas de liquidez de las Administraciones Públicas y en el ámbito financiero, como desarrollo de la DA primera de la LO 2/2012 que se refiere a los mecanismos adicionales de financiación para CCAA y corporaciones locales. El Estado facilita la financiación de las CCAA que lo necesiten a cambio de que se sometan a un estricto plan de ajuste, supervisado y controlado por el Gobierno central. En este sentido, no resulta casual que la novedad más relevante de la LO 4/2012 se refiera al refuerzo de las garantías de pago de los vencimientos de deuda. Se indicaba antes que la LO 2/2012 preveía la utilización del mecanismo de coerción estatal del art. 155 CE. Ahora, la LO 4/2012 concreta este delicado aspecto y lo más grave es que lo hace utilizando conceptos jurídicos indeterminados. Se considera que una situación de “riesgo de incumplimiento” de dichos pagos atenta gravemente al interés general y constituye por tanto presupuesto habilitante a los efectos del mencionado precepto constitucional. Este “riesgo de incumplimiento” no sólo tiene un carácter indeterminado sino que será apreciado sólo por el Gobierno, al que le otorga la posibilidad directa de intervención incluso sin necesidad de seguir los plazos y condiciones que exige la propia Ley (DA cuarta).

En conclusión, a través de las mencionadas novedades normativas las CCAA pierden su autonomía presupuestaria, al quedar sometidas al control, supervisión e intervención del Estado a cambio de asistencia financiera que garantiza una liquidez que en la actualidad no pueden conseguir en el mercado.

3.— A partir de estos principios, se han articulado las diversas medidas incluidas en los numerosos decretos leyes aprobados a lo largo del año. Son muchos los que han afectado al espacio competencial autonómico pero deben destacarse los que plantean cambios relevantes en educación y sanidad, en concreto el Real Decreto ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo y el Real Decreto ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de las prestaciones. Cuando 10 de los 29 decretos leyes han sido convertidos en leyes, no lo han sido estos dos. Supone no sólo que no han podido ser objeto de debate y enmienda en las Cortes Generales sino que, como se decía antes en relación a la transposición de normas comunitarias a través de decretos leyes, pese a su evidente relación con competencias autonómicas han soslayado la cámara de representación territorial, acumulando un nuevo argumento sobre la inutilidad del actual Senado. No es sorprendente, en este sentido, que ambos decretos leyes hayan sido recurridos ante el Tribunal Constitucional por CCAA en las que no gobierna el mismo partido que en el Estado.

El Real Decreto ley 14/2012 plantea una serie de medidas para la reducción del gasto público en educación. La primera duda que plantea es precisamente competencial en cuanto la capacidad de actuación del Estado en la materia deriva del artículo 27 y se vehicula, por tanto, a través de una ley orgánica, no de un decreto ley. No obstante, el Estado utiliza los siempre recurrentes 149.1.1 CE (condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de de-

rechos) y 149.1.13 CE (planificación general de la actividad económica), además del 149.1.18 CE (régimen estatutario de los funcionarios públicos).

En cualquier caso, la aplicación de las medidas contenidas en el decreto ley corresponderá a las CCAA. Los elementos más destacados de su contenido son los siguientes. En la educación no universitaria, la elevación del número de alumnos por aula, el aumento de la jornada lectiva semanal para el personal docente o el retraso de hasta 10 días en la sustitución de profesores. En la educación universitaria se aumenta la dedicación del profesorado, se incrementan las tasas universitarias, estableciendo unas horquillas en las que deben moverse las CCAA y se exige un número mínimo de alumnos para ofrecer una titulación de grado, que deben fijar las CCAA. Finalmente, en becas y ayudas al estudio, los Presupuestos Generales del Estado financian la cantidad que corresponde al límite inferior de la horquilla para el precio público de cada enseñanza y las CCAA financiarán íntegramente, con cargo a sus presupuestos, la diferencia entre el precio público que fijen y el límite mínimo que corresponda a cada enseñanza.

En sanidad, el Real Decreto ley 16/2012 pretende afrontar una reforma estructural del Sistema Nacional de Salud. Destacamos tres contenidos con incidencia autonómica. La primera es la trascendente eliminación del carácter universal de la prestación sanitaria. El titular del derecho a la asistencia sanitaria es sustituido por el asegurado o beneficiario. La consecuencia es la exclusión de determinados grupos de la asistencia sanitaria gratuita. El más destacado es el de los extranjeros en situación irregular (salvo menores de 18 años, urgencia y accidente o embarazo, parto y posparto). Esta previsión resulta contradictoria con lo regulado en prácticamente todas las CCAA que reconocían la atención sanitaria gratuita a todos los residentes sin excepción, y en algunos casos lo hacían desde los propios Estatutos. De esta forma, asistimos a la conocida paradoja de nuestro sistema de fuentes en el que la norma institucional básica de una CA, a la que remite la Constitución para la determinación de las competencias asumidas, puede ser desplazada por un decreto ley. En segundo lugar, se establece una cartera de servicios comunes (básicos, suplementarios y de servicios accesorios) que podrá ser ampliada por las CCAA con servicios complementarios no incluidos en la financiación general pero, en ese supuesto, será preceptiva la garantía previa de la suficiencia financiera. Finalmente, es importante destacar también que se crea el Fondo de Garantía Asistencial destinado a la compensación entre CCAA por atender a las actuaciones que los servicios de salud de una CA dispensen a los asegurados de otra en sus desplazamientos temporales.

4.- En otras leyes del Estado también encontramos medidas que afectan de forma relevante a las CCAA.

- La Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles, regula una materia, la mediación, que no había sido regulada hasta aquí por el Estado pero sí por muchas CCAA, especialmente en relación a la mediación familiar. Para ello se sustentaban en la competencia sobre asistencia social, y en algún caso en el derecho civil propio. El Estado

pretende una regulación general de la mediación y aduce su competencia en materia de legislación civil, procesal y mercantil. No obstante, indica que se circunscribe a ese ámbito competencial, sin perjuicio de las disposiciones que dicten las CCAA en el ejercicio de sus competencias. Se pretende, con ello, respetar las singularidades derivadas del derecho civil propio en determinados territorios que ha permitido regular la mediación no ceñida sólo al ámbito familiar en Cataluña.

- También resulta destacable desde la perspectiva autonómica la Ley 6/2012, de modificación de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la comunicación audiovisual, en cuanto su objeto es facilitar a las CCAA que puedan decidir sobre la prestación del servicio público de comunicación audiovisual, pudiendo optar por la gestión directa o indirecta del mismo, a través de fórmulas que incluyan modalidades de colaboración público-privado. Incluso, si deciden no prestar el servicio público de comunicación audiovisual, las CCAA podrán convocar los correspondientes concursos para la adjudicación de licencias o transferirlo a terceros si ya venían prestandolo. En definitiva, se modifica la Ley de comunicación audiovisual para hacer posible la privatización de los canales autonómicos.
- En relación a las Cajas de Ahorros se han aprobado dos nuevas leyes que, una vez vaciadas a través del ejercicio indirecto, avanzan en su transformación en fundaciones que serán de competencia autonómica cuando su ámbito principal de actuación sea una determinada Comunidad Autónoma. En ese sentido, el Real Decreto Ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero, simplifica la estructura organizativa y los requisitos operativos de las Cajas de Ahorros que ejerzan su actividad de forma indirecta a través de un banco (una Asamblea anual, Comisión de control potestativa, etc.); remite a los Estatutos de la entidad la determinación del número de miembros de los órganos de gobierno y la periodicidad de sus reuniones, con soslayo de la competencia autonómica, y, fundamentalmente, prevé que cuando reduzcan su participación de modo que no alcance el 25% de los derechos de voto (como participación conjunta en el caso de Sistema Institucional de Protección y sin contar la posible participación del FROB) deberán renunciar a la autorización para actuar como entidad de crédito y, si no lo hacen, pasados cinco meses sus órganos de gobierno podrán ser disueltos por el protectorado, esto es, por la propia Comunidad Autónoma. La Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito, introduce una nueva causa de transformación automática en fundación de carácter especial cual es haber presentado ante la Comisión Europea un Plan de reestructuración en el que se mencione expresamente esa transformación.
- Relevante es también la Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente en cuanto deroga la Disposición Adicional decimocuarta de la Ley de Aguas que habilitaba para el ejercicio de facultades de policía de dominio público hidráulico en las cuencas intercomunitarias a aquellas CCAA que lo prevean en su correspondiente Estatuto de Autonomía. Lo sustenta el legislador en la posible afec-

tación del principio de unidad de gestión de las cuencas hidrográficas intercomunitarias aduciendo la doctrina del Tribunal Constitucional de la STC 32/2011.

- En general, se han aprobado leyes importantes en cuanto al ámbito material que regulan, en relación a las cuales las CCAA tienen competencias de ejecución o de desarrollo normativo, por lo que alteran el marco de referencia de legislación o básico en el que deberán actuar. Es el caso de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral o la Ley 4/2012, de 6 de julio, de contratos de aprovechamiento por turno de bienes de uso turístico, de adquisición de productos vacacionales de larga duración, de reventa y de intercambio y normas tributarias. En ese caso, se recoge expresamente el respeto a la conservación, modificación y desarrollo por las CCAA de los derechos civiles y forales allí donde existan. En comercio interior, la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, elimina la autorización o licencia municipal previa en establecimientos comerciales con una superficie de hasta 300 metros cuadrados, además de otras muchas medidas en una auténtica ley omnibus. También en administración de justicia, la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, ha introducido tasas judiciales para personas físicas en los órdenes jurisdiccionales civil, social y contencioso-administrativo por lo que afecta a la competencia autonómica sobre administración de la administración de justicia.
- En materia de energía, la Ley 15/2010, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética se refiere al supuesto de que los hechos imponibles regulados en esta Ley sean ya gravados por las CCAA. Si son tributos propios de las CCAA establecidos en una ley aprobada con anterioridad a 28 de septiembre de 2012 y produce una disminución de sus ingresos podrá mantenerse pese a lo establecido en esta Ley. Y también tiene incidencia autonómica el Real Decreto Ley 1/2012, de 27 de enero por el que se procede a la suspensión de los procedimientos de preasignación de retribución y a la supresión de los incentivos económicos para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de cogeneración, fuentes de energía renovables y residuos pues ha supuesto un obstáculo abrupto a las políticas de impulso de las energías renovables desarrollados desde algunas CCAA.
- También advertimos algún caso en el que el Estado reconoce expresamente su falta de competencia. En la Ley 14/2012, de 26 de diciembre, por la que se aprueban medidas urgentes para paliar los daños producidos por los incendios forestales y otras catástrofes naturales ocurridos en varias CCAA, se indica que, sin perjuicio de las competencias autonómicas, la magnitud de los daños ocasionados y la necesidad de asegurar la realización de determinadas actuaciones de restauración de carácter prioritario aconsejan la participación de las Administración General del Estado en

las tareas de restauración forestal y medioambiental, en virtud del principio de cooperación interadministrativa. Para la aplicación de esta Ley se celebrarán convenios de colaboración entre el Estado y las CCAA.

5.- Finalmente, se han aprobado durante el año dos leyes de presupuestos, la de 2012 y la de 2013. Al disolverse el Congreso y el Senado en septiembre de 2011 no fue posible tramitar ni aprobar en los plazos ordinarios la anual Ley de Presupuestos, considerándose automáticamente prorrogados los del año anterior conforme al art. 134.4 CE. Luego, tras iniciarse la nueva legislatura, la Ley 2/2012, de 29 de junio, aprueba los Presupuestos Generales para el año 2012. Son los primeros que se hacen tras la reforma del artículo 135 CE y, en ese sentido, reconducen ingresos y gastos a la exigencia de equilibrio presupuestario y al objetivo de déficit para el conjunto de Administraciones Públicas fijado en el 5,3% del PIB, tras la recomendación de la Comisión Europea, del que las CCAA sólo pueden consumir el 1,5%, frente al 3,5% del Estado. Luego, la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, establece como objetivo de déficit para todas las Administraciones públicas el 4,5%, en el que el Estado tendrá un déficit del 3,8% y las CCAA del 0,7%, mientras que las corporaciones locales y la Seguridad social cerrarán el próximo año con déficit cero.

LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE 2012

Dr. Marc Carrillo

A lo largo del año de 2012, el Tribunal Constitucional ha dictado una numerosa cantidad de sentencias relativas a la estructura territorial del Estado. Una vez que los efectos de la reforma del recurso de amparo de 2007 además a la resolución de la polémica STC 31/2010 sobre el Estatuto de Cataluña, han permitido concentrar su función jurisdiccional en otros asuntos pendientes, el Tribunal ha dirigido su función jurisdiccional a poner al día los asuntos pendientes del Pleno. Sin embargo, esta prolífica producción no sirve todavía para que las sentencias se dicten en un tiempo razonable. El retraso sigue siendo considerable, alcanzando en algunos casos a disposiciones que fueron aprobadas hace 14 años, aunque la tardanza media ronde los nueve años; aunque en algunos casos, dada la similitud de temas a resolver con los que están pendientes desde hace mucho tiempo, el Tribunal ya empieza a resolver con una menor dilación (5 años). En la breve reseña que ahora sigue, se exponen los temas y las sentencias de mayor relevancia jurisprudencial que han ocupado durante este año al Tribunal.

En la STC 148/2012 se plantea la relación entre la competencia estatal para fijar las condiciones básicas de igualdad (art. 149.1.1 CE) y las competencias de las CCAA en materia de urbanismo y la ordenación del territorio, de acuerdo con la doctrina establecida en las SSTC 61/1997 y 64/2001. La norma enjuiciada es la Ley de Extremadura 15/2001, reguladora del suelo y ordenación territorial. El Tribunal subraya que la materia en la que se inscriben los preceptos impugnados es la de urbanismo pero seguidamente añade que aquélla ha de coexistir con las que pertenecen al Estado en virtud del art. 149.1.1ª CE, que garantiza la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad, razón por la cual puede establecer categorías de la clasificación del suelo como presupuesto o premisa necesarios para configurar el régimen de derechos y deberes correspondientes.

La relación entre las materias competenciales relativas a educación y al ámbito laboral es tratada en la STC 111/2012, referida al recurso contra la Ley Orgánica 5/2002, de las cualificaciones y de la formación profesional, en la que reitera la doctrina consolidada en las SSTC 95 y 190/2002, en las que se encuadra la “formación reglada” en la materia educación mientras que la “formación continua” la incluye en la materia legislación laboral. Probablemente, lo más destacable de esta resolución es la concepción expansiva que atribuye a la “coordinación” como parte integrante de las competencias estatales.

En la STC 6/2012 se examina la competencia jurisdiccional del propio Tribunal en una cuestión relativa a patrimonio histórico entre Cataluña y Aragón, que la minoría del Tribunal consideraba que debía corresponder a la jurisdicción ordinaria. Por el contrario, la sentencia se fundamenta en un concepto amplio del conflicto positivo de competencias, que es concebido como un procedimiento no sólo al servicio de la reivindicación competencial, sino también para la defensa de las competencias propias, frente a actos y disposiciones de otros entes que menoscaban o interfieren el legítimo ejercicio de dichas competencias (FJ. 3).

En la STC 80/2012 se plantea el alcance de las competencias autonómicas en materia de deporte y, específicamente, sobre la actividad de las federaciones deportivas autonómicas. En una resolución de carácter interpretativo resuelve que en los supuestos en los que las federaciones vascas no tienen correspondencia con una federación española, sino que participan directamente en una competición internacional porque no se ve involucrado el interés nacional, no existe vulneración de la competencia estatal (art. 149.1.3 CE). Por tanto, la legislación vasca sobre esta materia es constitucional siempre que se trate de deportes en los que no existan federaciones españolas y que, en ningún caso se impidan o perturben las competencias del Estado de coordinación y representación internacional del deporte español.

La STC 120/2012 debe ser destacada aunque su argumentación resulte algo alambicada para justificar la competencia del Estado. El Tribunal desestima el recurso de inconstitucionalidad presentado por la Generalidad de Cataluña contra la Ley 39/1988, reguladora de las haciendas locales, en la redacción dada por la Ley 50/1998, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, en relación con la atribución al Estado de la competencia para autorizar operaciones de crédito a largo plazo a los entes locales con entidades financieras residentes fuera de España. Más allá de poner de relieve por nuestra parte el considerable retraso en resolver un recurso que se presentó en 1999, en lo que ahora interesa destacar, el Tribunal centra la atención en los títulos competenciales referidos a la regulación de las bases de ordenación del crédito (art. 149.1.11 CE) y en la hacienda general (art. 149.1.14^a CE). De acuerdo con la regla de la mayor especificidad considera que debe prevalecer el primero de los citados, pero seguidamente sostiene que el particular alcance que presenta la competencia del Estado sobre la hacienda general, permite el solapamiento de ambas competencias estatales “con los mismos efectos, sobre el ámbito material objeto de la intervención jurídica”, por lo que ambos títulos pueden ser invocados por el Estado. No parece que pueda resultar muy coherente que, por un lado, se adopte la regla de la mayor especificidad de un título competencial con la neutralización de la misma aceptando el solapamiento de títulos con los mismos efectos.

Es preciso hacer también referencia a la STC 121/2012 que aborda cuestiones relativas al régimen local y la autonomía local, que en este caso se plantean con motivo de un conflicto en defensa de la autonomía local promovido, por el Ayuntamiento de Gijón y otros entes locales contra la Ley del Principado de Asturias 2/2000, reguladora de las cajas de ahorro. Sobre todo cabe destacar que en el enjuiciamiento del primero de los preceptos impugnados, utilizando como canon la LORCA y la LBRL el Tribunal concluye que las CCAA pueden

desarrollar la previsión contenida en la norma básica para la designación de representantes de las corporaciones locales en los órganos de gobierno de las cajas de ahorro, pero siempre que sigan los criterios de representatividad y libertad del mecanismo de selección. El Tribunal rechaza que la ley vulnere la autonomía local constitucionalmente garantizada.

Las competencias en materia de administración local han dado lugar este año a la controvertida STC 81/2012, especialmente por la limitada justificación que realiza del encuadramiento competencial del caso: Se trata de una sentencia dictada a propósito de la regulación de la moción de censura en la Ley 8/1987, municipal y de régimen local de Cataluña. El Tribunal ha estimado una cuestión de inconstitucionalidad concluyendo que la regulación de dicha institución de control es materia reservada a la ley orgánica (arts. 81.1 CE, 140 i 23.1 CE) y forma parte de las bases del régimen local *ex art.* 149.1.18 CE razón por la cual, la ley autonómica era inconstitucional en ese punto. Por cierto que este procedimiento constitucional de cuestionamiento por el órgano judicial de la ley aplicable al caso, sigue siendo una vía para el planteamiento de problemas de orden competencial. Así, por ejemplo, la STC 21/2012, también estimó una cuestión planteada contra la Ley 9/1998, del Código de Familia de Cataluña, en relación con la división de la cosa común en los procesos de separación, divorcio o nulidad matrimonial en régimen de separación de bienes. Para el órgano judicial el precepto cuestionado suponía –de acuerdo con la reiterada jurisprudencia sentada *ex art.* 149.1.8ª CE– una innovación del ordenamiento procesal que no se justificaba por su conexión directa con una particularidad del derecho civil catalán. El Tribunal con base en una interpretación muy restrictiva de esta doctrina, estimó la cuestión afirmando que las singularidades procesales que son permitidas a las CCAA han de presentar una conexión directa con el derecho sustantivo que aquí no se produce.

En otro orden material de las competencias, las sentencias que abordan las relativas a medio ambiente han sido muy numerosas (SSTC 1; 7; 38; 82; 87, etc.). De todas ellas, cabe reseñar a raíz de la controversia suscitada en el seno del Tribunal la STC 82/2012, por la que se desestimó un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Foral 16/2000, que declaraba parque natural las Bardenas Reales de Navarra. El Tribunal interpreta que la norma foral no perturba, condiciona ni restringe el ejercicio de la competencia estatal en materia de defensa dado que la disposición final tercera de la ley impugnada prevé que la declaración de la zona como Parque natural sólo entrará en vigor una vez el campo de tiro afectado haya cambiado de uso y se hubieran desmantelado las instalaciones militares. El debate teórico en el seno del Tribunal giró en torno a si en este caso se producía, como sostuvieron los magistrados de la minoría y rechazó la mayoría, un supuesto de concurrencia de competencias (defensa y medio ambiente) o, también, una extensión competencial a un espacio físico (el campo de tiro) sobre el que la Comunidad Autónoma carecía en ese momento de competencias.

La aplicación de los criterios del que –con probabilidad– es el *leading case* más invocado en la jurisprudencia constitucional contenido en la STC 13/1992 para resolver los contenciosos competenciales en relación con las actividades de

fomento, aparece de nuevo y en numerosas ocasiones en las sentencias de este año (SSTC 36; 72; 73; 77, 150, 177, 226, 227, etc). Por ejemplo, en la STC 36/2012 en la que se enjuicia el RD 1472/2007 (modificado posteriormente en 2009 y 2010), que regula la renta básica de emancipación de los jóvenes. El Tribunal, en su labor de encuadre competencial, llega a la conclusión de que forma parte de la materia “asistencia social”. Dado que sobre la misma, el Estado carece de competencias, la resolución impugnada se incluiría en el primer supuesto de la STC 13/1992 (FJ. 8), pero, añade, que éste ha de ser reinterpretado conforme a la STC 178/2011, donde se consideró que en este supuesto la competencia estatal incluye la regulación de los aspectos centrales del régimen subvencional –objeto y finalidad de las ayudas, modalidad técnica de las mismas, beneficiarios y requisitos esenciales de acceso– mientras que lo atinente a su gestión corresponde a la CCAA. Esta *reinterpretación* de la STC 13/1992 fue rechazada por una magistrada que sostuvo que, de esa forma, el Tribunal amplía las facultades estatales para el supuesto de materias en las que el Estado carece de competencias. Por otra parte, y como es habitual en estos casos, habida cuenta de que las resoluciones impugnadas han agotado sus efectos prestacionales, la reclamación del demandante se entiende satisfecha a través de una sentencia de carácter meramente declarativo. En este mismo grupo de sentencias cabe reseñar la STC 150/12, que ha enjuiciado el RDL 13/2009, por el que se crea el fondo estatal para el empleo y la sostenibilidad local (el *Plan E*). El Tribunal interpreta que la disposición estatal no se atiene a la doctrina sentada en la STC 13/1992, dado que prescribe la centralización de toda la tramitación del fondo y de las ayudas procedentes de la Administración del Estado, sin que esa modalidad de la gestión quede en ningún momento justificada.

En este capítulo también destaca la STC 99/2012, que plantea de nuevo la cuestión de la incidencia competencial del Derecho europeo. Su objeto ha sido examinar el RD 117/2001, por el que se estableció una normativa básica de fomento de las inversiones en mejora de las condiciones de transformación y comercialización de productos agrarios, dictado a su vez en desarrollo de la normativa europea sobre ayudas del FEOGA. El Tribunal reitera aquí su doctrina por la que los principios establecidos en la STC 13/1992 no pueden ser modificados por el hecho de que las ayudas dispongan de financiación comunitaria, pues la ejecución del Derecho europeo ha de realizarse de manera acorde con el sistema interno de distribución de competencias.

La doctrina jurisprudencial por la que la potestad sancionadora no es título competencial autónomo sino que es una actividad administrativa que viene anudada al titular de la competencia (entre otras, las SSTC 87/1995, FJ. 8, 156/1995, FJ. 7) se vuelve a plantear este año en la STC 5/2012 con ocasión de un conflicto de competencias promovido en 1999 por el Gobierno de Cataluña en materia de telecomunicaciones y en relación con diversas resoluciones del Ministerio de Fomento que imponían sanciones y medidas cautelares a diversas emisoras de televisión local, por la utilización de frecuencias radioeléctricas sin autorización administrativa. El Tribunal resuelve que la competencia corresponde a la Generalidad, puesto que la concesión por ella atribuida conlleva las potestades de naturaleza ejecutiva como la inspección, vigilancia y control de las emisoras de televisión local que carezcan de título habilitante para emitir.

Con un retraso similar al caso anterior cabe reseñar la STC 35/2012 en materia de juego y en la que se plantea la cuestión siempre compleja de los efectos supraterritoriales de las competencias. Se trataba del enjuiciamiento de la Ley del Estado 24/2001, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, recurrida por Cataluña, en la que se utilizó el criterio supraterritorial para atribuir la competencia al Estado, así como también que ello comportaba consecuencias para el propio sistema de financiación de la Generalidad. El Tribunal rechaza el planteamiento de la ley resolviendo que una vez que todas las CCAA han asumido la competencia en materia de juego, no resultan evidentes las razones que justifican la utilización de la supraterritorialidad como criterio para la atribución de la competencia al Estado. Cuestión distinta es el tributo vinculado a la regulación de las tasas sobre rifas cuyo ámbito sea superior al territorio de una Comunidad Autónoma; sobre este tema el Tribunal interpreta que más allá del *nomen iuris*, se trata de impuestos que, en su condición de cedidos y, por tanto, de titularidad estatal, el Estado tiene competencia para establecerlos, regularlos o suprimirlos, pues dispone de libertad para configurarlos.

Finalmente, presenta especial relevancia la STC 210/2012 que desestimó en su integridad el recurso de inconstitucionalidad promovido contra la Ley de la Asamblea de Extremadura 14/2001, reguladora del impuesto sobre depósitos bancarios. El Tribunal rechaza que dicho tributo comporte una doble imposición que viene impedida por el art. 6.2 LOFCA, con respecto al IVA, el IAE, así como también que suponga una vulneración del art. 157.2 CE y, en consecuencia descarta que el impuesto sobre depósitos bancarios suponga un obstáculo a la libertad de circulación, puesto que no es un impuesto que grave transacciones, sino el volumen de depósitos captados por los sujetos pasivos del impuesto.

LA ACTIVIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

Dr. Andreu Olesti Rayo

De forma general el año 2012 se ha caracterizado por el mantenimiento de la crisis económica y financiera que continúa asolando a varios países de la Unión Europea, y que ha comportado un debate sobre su futuro, la profundización en su unión política y el avance en la realización de la unión económica y monetaria. Ello sin olvidar, la concesión a la Unión Europea, el 12 de octubre, del Premio Nobel de la Paz por su compromiso en favor del respeto de la paz y del Estado de Derecho desde su fundación y por su contribución durante más de seis decenios a la promoción de la paz y la reconciliación, la democracia y los derechos humanos en Europa.

1.— En el desarrollo de la unión económica y monetaria (UEM) la Unión Europea ha realizado varios pasos importantes; de los que sobresale, la adopción, a finales del mes de noviembre de 2011, del denominado Six-Pack (integrado por cinco reglamentos y una directiva) que reforzaron el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y establecieron las bases para una coordinación más estrecha de las políticas económicas de los Estados miembros. Gracias a ello, las instituciones comunitarias amplían su control sobre las economías estatales, ya no se trata de vigilar sólo el desvío presupuestario de los países miembros (déficit inferior al 3% PIB y la deuda pública no superior al 60% PIB) sino de controlar también que no sufran desequilibrios macroeconómicos excesivos, pudiendo emitir orientaciones cuyo incumplimiento puede dar lugar a la imposición de sanciones económicas a los infractores. En este contexto se debe tener presente que la Comisión, después de examinar los parámetros esenciales de la economía española durante el año 2012 ha determinado que España “está experimentando desequilibrios macroeconómicos excesivos”; y que a pesar de los ajustes adoptados, “la magnitud de la corrección necesaria obliga a seguir adoptando medidas firmes”.

En la línea de reforzar los mecanismos de intervención financiera que permitan ayudar a los países de la eurozona con desequilibrios financieros, se resalta la creación del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). El MEDE es una organización internacional, cuyo tratado constitutivo se firmó el 2 de febrero de 2012, entrando en vigor el 27 de septiembre de 2012, una vez ratificado por los países de la UEM que representaban al 90% de su capital (la aportación española constituye el 11.90% del total). El MEDE es un sujeto internacional diferente de la Unión Europea, tiene su sede en Luxemburgo y sus miembros son los

17 países de la eurozona; su objetivo principal consiste en facilitar ayuda, en forma de préstamos, a los países de la zona euro que sufran graves problemas de financiación. Esta organización internacional, sustituye al Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) y al Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera (MEEF) que tenían una vigencia temporal. La coexistencia del MEDE con el derecho de la Unión Europea ha sido objeto de controversias jurídicas que en buena parte han sido dirimidas por el pleno del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su sentencia Pringle, de 27 de noviembre de 2012, que declara la compatibilidad del MEDE con las normas comunitarias.

Un paso importante en aras a conseguir una mejor gobernanza económica europea se ha producido con la firma, el 2 de marzo de 2012, del Tratado de Estabilidad Coordinación y Gobernanza (TECG) de la Unión Económica y Monetaria por los 25 de los 27 países miembros de la Unión Europea (todos excepto la República Checa y el Reino Unido) y que entró en vigor el 1 de enero de 2013, después de que 12 países de la eurozona lo hubieran ratificado. El Tratado conocido coloquialmente como *Fiscal Compact*, consta de tres partes, la primera de las cuales son las disposiciones concernientes al pacto presupuestario (fiscal compact en sentido estricto). La segunda titulada coordinación de las políticas económicas y convergencia, contiene disposiciones destinadas a reforzar la coherencia en la aplicación de las políticas económicas de las partes contratantes; y responde a la voluntad de plasmar jurídicamente declaraciones expresadas en otros documentos como el Pacto por el Euro plus aprobado por los países participantes en la UEM. La tercera parte regula la gobernanza en la zona euro, cuyo elemento principal pivota sobre las denominadas cumbres del Euro que son las reuniones de los Jefes de Estados o de Gobierno de los Estados participantes en la UEM, junto con el Presidente de la Comisión,

El elemento más significativo del TECG, en lo que a nosotros interesa incidir, es la obligación de mantener los presupuestos de las administraciones públicas equilibrados; esto es, que el déficit estructural no supere el 0,5% del PIB; cabe la posibilidad de una desviación temporal si concurren circunstancias excepcionales y se permite la ampliación del déficit estructural al 1% si el porcentaje entre deuda pública y PIB es inferior al 60% y “los riesgos para la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas sean bajos”. Esta denominada “regla de estabilidad presupuestaria” debe además ser incluida en el ordenamiento jurídico interno de los Estados participantes, en el plazo máximo de un año desde la entrada en vigor del TECG, “mediante disposiciones que tengan fuerza vinculante y sean de carácter permanente, preferentemente de rango constitucional, o cuyo respeto y cumplimiento estén de otro modo plenamente garantizados a lo largo de los procedimientos presupuestarios nacionales”. Ciertamente, no es necesaria la inclusión de esta regla en las constituciones de los Estados miembros, si bien hay países como España, Alemania, Austria, Italia o Eslovaquia que efectivamente han procedido a una modificación constitucional para incluir esta regla; otros Estados parte del TECG, en cambio, como Austria, Francia, Dinamarca, Portugal o Irlanda han optado por la adopción de una ley interna.

2.– El 2 de abril de 2012 se puso en marcha la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE) prevista en el Tratado de Lisboa y desarrollada por el Reglamento 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011. Mediante la ICE se invita a la Comisión Europea a presentar una propuesta legislativa en un ámbito donde la UE tenga competencia normativa. La iniciativa ha de contar con el apoyo de un mínimo de un millón de ciudadanos europeos procedentes de al menos siete Estados miembros. En cada uno de ellos se requiere un número de firmas que equivalga, como mínimo, al número de diputados al Parlamento Europeo elegido en cada Estado miembro multiplicado por 750 (en España se requieren un mínimo de 40.500 firmas).

3.– Dentro del espacio de seguridad, libertad y justicia se subraya, en la esfera de la cooperación judicial en materia civil y mercantil, la aprobación del Reglamento sobre sucesiones transfronterizas (Reglamento 650/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de julio de 2012 relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones, a la aceptación y la ejecución de los documentos públicos en materia de sucesiones *mortis causa* y a la creación de un certificado sucesorio europeo, D.O. L 201 de 27 de julio de 2012). Mediante este acto, que será aplicable a partir del 17 de agosto de 2015, se simplifican los procedimientos utilizados por los ciudadanos europeos en caso de testamento o sucesión internacional, agilizando su tramitación y estableciendo como norma aplicable en la materia, el lugar de residencia habitual del fallecido. La normativa también prevé un certificado sucesorio europeo, que permitirá a los interesados acreditar sin otras formalidades su calidad de heredero, albacea o administrador de una sucesión en toda la UE. En todo caso se señala que el Reglamento sólo regula las cuestiones relativas a la sucesión por causa de muerte; quedan excluidas del campo de aplicación, entre otras, las materias relativas al estado civil de las personas, la determinación de su capacidad jurídica, las cuestiones relativas a la desaparición, la ausencia o la presunción de muerte de una persona física; los regímenes económicos matrimoniales, obligaciones de alimentos distintas de las que tengan su causa en la muerte...

Asimismo, en el sector de la cooperación judicial en materia penal procede remarcar la Directiva núm. 2012/13 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2012, relativa al derecho a la información en los procesos penales (D.O. L 142 de 1 de junio de 2012). De acuerdo con la misma, se dispone el derecho de las personas sospechosas, o acusadas de la comisión de un delito, así como las que sean objeto de una orden de detención europea, a recibir información sobre sus derechos en los procesos penales y sobre las acusaciones formuladas contra ellas (los Estados tienen un plazo de transposición que finaliza el 2 de junio de 2014).

4.– Finalmente cabe mencionar algunos actos jurídicos relevantes adoptados por las instituciones comunitarias que regulan aspectos que consideramos importante destacar. Así, en el seno de la consecución del mercado interior y las normas sobre libre competencia, se enfatiza el Reglamento de la Comisión

nº 360/2012, de 25 de abril de 2012, que regula las ayudas de minimis que se pueden conceder a las empresas que prestan servicios de interés económico general (D.O. L 114 de 26 de abril de 2012). En este Reglamento se eximen de las normas comunitarias sobre ayudas estatales a las concedidas por un importe de hasta 500.000 euros por empresa durante un periodo de tres años que se concedan como compensación por la prestación de servicios de interés económico general.

También se reseña que el 31 de diciembre se aprobó el Reglamento del Parlamento Europeo y el Consejo nº 1257/2012 que crea una protección unitaria mediante patente (D.O. L 361 de 31 de diciembre de 2012). El Reglamento, adoptado por cooperación reforzada de 25 países (España e Italia renunciaron a participar), instaura una patente unificada en el seno de la Organización Europea de Patentes (OEP). Ello quiere decir que gracias a este instrumento, la patente otorga protección uniforme y despliega efectos equivalentes en todos los Estados miembros a los que se aplica el Reglamento, surtiendo efectos en los países participantes desde el momento de publicación por la OEP de la nota de concesión de la patente europea en el Boletín Europeo de Patentes. Asimismo, confiere a su titular el derecho a impedir que cualquier tercero cometa actos contra los que la patente ofrece protección. Según expone la Comisión este Reglamento reduce en un 80% los costes de las patentes en Europa.

En el ámbito de las relaciones exteriores de la Unión Europea se debe aludir al Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo nº 1219/2012 de 12 de diciembre de 2012, que establece disposiciones transitorias sobre los acuerdos bilaterales de inversión entre Estados miembros y terceros países (D.O. L 351 de 20 de diciembre de 2012). El Reglamento aclara el estatuto jurídico que tienen estos tratados, entendidos como cualquier acuerdo con un tercer país que contenga disposiciones sobre protección de las inversiones antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Estos acuerdos pueden mantenerse en vigor hasta que se sustituyan por un acuerdo de inversión suscrito por la UE. Asimismo define cuáles son los términos, condiciones, y procedimientos que los Estados miembros están autorizados a modificar de los acuerdos bilaterales de inversión. Simultáneamente, introduce un mecanismo que autoriza a los Estados miembros, en determinadas condiciones, a negociar los acuerdos bilaterales de inversión con países con los que no se predicen negociaciones a corto plazo en materia de inversiones a escala de la UE. La finalidad, en última instancia, consiste en que los operadores económicos europeos amplíen el alcance de la protección de sus inversiones en terceros países.

LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DE 2012: ANDALUCÍA, ASTURIAS, GALICIA, PAÍS VASCO Y CATALUÑA.

Dr. Francesc Pallarés

1. Elecciones anticipadas

En el año 2012 se han celebrado elecciones autonómicas anticipadas en cuatro CCAA (Asturias, País Vasco, Galicia y Cataluña) además de las correspondientes por término normal de legislatura en Andalucía. Nunca se había producido tanta concentración de elecciones anticipadas en un mismo año.

La celebración anticipada de elecciones autonómicas ha sido un fenómeno que, más que poco frecuente ha tenido una distribución desigual entre las CCAA. Actualmente sólo en Canarias el Presidente de la CA no dispone de la facultad de disolución del Parlamento pues en Baleares, CA que también había quedado rezagada, también la ha incorporado en 2007. Sin embargo en la gran mayoría de CCAA, excepto las del “151” a las que se añaden posteriormente Valencia y Madrid en 1990-91, el Presidente no ha tenido el poder de disolución del Parlamento hasta el período 1997-99. Además, hasta 2006 solo en las cuatro CCAA del “151” las elecciones derivadas de una disolución anticipada abrían una nueva legislatura completa, de cuatro años. En las demás, la legislatura terminaba con la siguiente convocatoria junto a las elecciones locales no pudiéndose, además, disolver el Parlamento en el primer período de sesiones o en el último año de la legislatura, entre otras limitaciones. A partir de 2006, la Comunidad Valenciana, Baleares, Aragón, Castilla y León, Navarra y Extremadura, han eliminado las citadas limitaciones e incorporado la apertura de una legislatura completa a los efectos de la disolución, y por lo tanto la posibilidad de alterar su ritmo electoral.

De todas maneras el objetivo fundamental de una disolución anticipada es hacer frente a una específica situación política del momento en el que se plantea y no el alterar el ritmo de la convocatoria de elecciones en el futuro. Por lo tanto, si bien con limitaciones, prácticamente en todas las CCAA podían haberse producido casos de disolución anticipada desde 1999 siempre que el recorte fuera superior a un año.

En este marco, hasta el momento se han producido 15 disoluciones anticipadas: cinco en el País Vasco (1986, 2001, 2005, 2009, 2012), cuatro en Cataluña (1992, 1995, 2006, 2012) y en Galicia (1993, 2005, 2009, 2012), y una en Andalu-

cía (1996) y Asturias (2012)¹. La disolución anticipada ha implicado un recorte “largo” de la legislatura de al menos 1 año (o más) en 6 de los casos, mientras que en otros 9 el recorte ha sido “corto”, adelantos de disolución de 2-5 meses.

Con la única excepción de Asturias-2012, las disoluciones han tenido lugar exclusivamente en CCAA del “151”, las únicas, por otra parte, en las que eran posibles los recortes “cortos” hasta que a partir de 2006 diversas CCAA van progresivamente asumiendo esta posibilidad.

El recorte de legislatura ha sido siempre “corto” en Galicia, mientras que los recortes “largos” se han producido en el País Vasco (2), Cataluña (2) y Andalucía (1), (además del caso reciente de Asturias). A pesar del limitado espectro histórico y territorial, puede decirse que las disoluciones en las CCAA presentan una pauta similar a la observada a nivel comparado, es decir, una mayor frecuencia de las disoluciones de recorte “corto”, al final de legislatura; que este tipo de disoluciones se ha producido muy mayoritariamente en contextos de gobierno monocolor; y que han obedecido a cálculos estratégico-electorales del partido gobernante (si bien algunas también por puro ajuste del momento electoral). Las situaciones de recorte “largo” responden en cambio a situaciones políticas complejas a las que no se ve otra vía de salida y sería un elemento adicional en la caracterización de la mayor especificidad y complejidad del proceso político y el sistema de partidos en Cataluña y el País Vasco. De todas maneras la disolución de recorte “largo” del Parlamento de Cataluña por un gobierno monocolor, si bien en minoría, y con posibilidad de apoyos alternativos en la cámara, aparece como un caso claramente excepcional en el panorama comparado.

2. Resultados y pautas de comportamiento

Participación

Se produce un fuerte descenso de la participación (alrededor de 10-11 puntos menos) en Andalucía, Asturias y Galicia, siendo muy suave (-1) en el País Vasco. En cambio aumenta notablemente la participación en Cataluña, que aparece como caso excepcional.

El importante incremento de la participación en Cataluña en relación a 2010 debe entenderse en un contexto de gran efervescencia política a partir del auge del planeamiento soberanista en Cataluña. Ello comporta no sólo una importante movilización nacionalista catalana sino también del nacionalismo español, originando la más alta tasa de participación registrada en unas elecciones autonómicas.

En las primeras elecciones autonómicas vascas en época de crisis y con el PP ya en el gobierno central, el País Vasco presenta un nivel de participación muy parecido al de 2009. Sin embargo este mantenimiento no resulta de una estabilidad en los comportamientos individuales sino de tendencias de movilización/

1. El caso de Madrid en 2003 fue de disolución automática por incapacidad de formar gobierno

desmovilización de sentido contrario: por una parte, la movilización electoral de la izquierda abertzale en la ola favorable ya observada en las elecciones municipales, forales y generales de 2011, y por otra parte, la desmovilización del electorado socialista desencantado siguiendo la tendencia marcada también en las elecciones de 2011.

A diferencia de lo que había sucedido en las CCAA que celebraron elecciones en 2011, las primeras elecciones andaluzas en el período de crisis registran un notable incremento de la abstención. Dos factores enmarcan esta variación. Por una parte, al celebrarse separadamente de las elecciones generales y no coincidir con éstas, las elecciones andaluzas no se benefician del mayor incentivo movilizador que las primeras generan. Pero por otra parte si bien se registra la importante desmovilización socialista observada en todas las CCAA, el PP, a pesar de retrasar la aprobación de los presupuestos, ve desgastada su capacidad de movilización respecto a la generada antes de acceder al gobierno central.

También en Asturias se produce un fuerte descenso de la participación en unas elecciones que podrían considerarse “repetidas”, celebradas tan sólo 9 meses después de las anteriores y sin nueva alternativa a la situación que ya levó a la disolución anticipada.

En Galicia, el fuerte descenso de la participación debe situarse en la desmovilización del electorado socialista junto a la escisión del nacionalismo gallego que dejan prácticamente sin incentivos al voto a la oposición como alternativa factible de gobierno. Además, ya en el gobierno central y desgastado por los efectos de la crisis, el PP no es suficiente referente de movilización que pueda contrarrestar la desmovilización socialista, e incluso presenta su peor resultado desde 1989.

Orientación del voto

En el mismo sentido que lo ocurrido en las elecciones autonómicas de 2011 en las demás CCAA, los resultados confirman la pérdida de apoyos del PSOE como respuesta de anteriores votantes a las medidas de política económica y social tomadas por el gobierno central socialista. A su vez el retroceso socialista tampoco se acompaña de una clara y homogénea mejora del PP en el mismo sentido de lo ocurrido en las elecciones autonómicas de 2011. Los PANE experimentan una evolución diversa según cada partido.

Visión general por CA

En Asturias el PSOE (31,7%) vuelve a situarse como partido más votado aumentando su ventaja sobre el FAC (24,6), segunda fuerza, y ligeramente sobre el PP (21,4), que a su vez ha mejorado su resultado relativo acercándose a la formación de Álvarez Cascos. La cuarta fuerza es IU (13,7) que a pesar de avanzar queda todavía lejos de las dos opciones anteriores. Por su parte UPyD avanza ligeramente pero obtiene un reducido nivel de apoyos (3,7).

En Andalucía el PP se convierte en la primera fuerza (40,4) superando ligeramente al PSOE (39,4) quedando IU (11,3) como tercera fuerza pero muy alejada de los dos primeros partidos.

En Galicia, el PP (44,6%) renueva su condición de primera fuerza electoral manteniéndose también el PSOE como segunda fuerza (20,1) pero quedando ahora mucho más alejado del PP. En tercer lugar se sitúa ahora la coalición AGE (Alternativa Galega de Esquerda, formada por IU y la escisión del BNG) con el 13,6% de los votos, mientras el BNG queda desplazado a la cuarta posición (10%).

En el País Vasco, el PNV (34%) mantiene claramente su condición de primera fuerza quedando *EH Bildu*, la coalición de la izquierda abertzale, como segunda fuerza con importante apoyo electoral (24,5%). Por su parte el PSE (18,7) retrocede a tercera fuerza vasca, posición a la que sólo había quedado desplazado en tres anteriores ocasiones, mientras el PP (11,5) vuelve a la cuarta posición que había abandonado desde 1998. El cese de la actividad terrorista de ETA y la legalización de las candidaturas de la izquierda abertzale, abren una situación de normalización en el País Vasco que necesitará sin embargo un tiempo para consolidarse.

En Cataluña, CiU (30,4%) se mantiene como la fuerza claramente mayoritaria a pesar de experimentar un notable retroceso. En un marco de mayor fraccionamiento y volatilidad de los apoyos, se forma ahora en un segundo nivel un grupo equilibrado de opciones con el PSC (14,3) que retrocede de nuevo, el PP (13,6) que se mantiene y ERC (12,9) que avanza. Algo más alejadas, ICV (9,8) y **Ciutadans (7,5) se acercan a este grupo, mientras los planteamientos alternativos**, de izquierdas e independentistas de las CUP (Candidaturas de Unidad Popular) entran con cierta fuerza en el escenario electoral (3,4%). El avance de las opciones con los planteamientos más opuestos en el eje Cataluña-España, así como el retroceso de los más moderados, apunta una tendencia centrífuga y deja una situación de mayor polarización.

Evolución de los apoyos electorales: perspectiva comparada

La confirmación del retroceso del PSOE, la relativa estabilidad del PP y la diversidad en la evolución de los PANE, definen los trazos generales en la evolución de las principales opciones políticas en las 5 elecciones celebradas.

El PSOE experimenta un importante descenso electoral en Andalucía, Galicia y País Vasco. En Cataluña el retroceso es menor, aunque notable, pero debe sumarse al más fuerte retroceso que ya había experimentado en 2010. En el mismo sentido debe entenderse la ligera recuperación en Asturias en relación a 2011, elecciones en las que sí experimentó el fuerte retroceso general.

El PP no experimenta variaciones importantes y mejora ligeramente la correlación de fuerzas en Andalucía, Cataluña y Asturias, mientras retrocede también ligeramente en el País Vasco y Galicia. En todos estos casos, sin embargo, el PP retrocede en el número de votos obtenidos con respecto a las últimas elecciones autonómicas, excepto en el caso de Cataluña.

Por su parte IU experimenta avances relativamente modestos en Asturias, Andalucía y Cataluña, siendo difícil de medir su avance en Galicia al estar incorporada en una coalición con la escisión del BNG y otras pequeñas fuerzas nacionalistas. En el País Vasco experimenta un ligero retroceso afectado por una escisión interna. Por lo que se refiere a UPyD, si bien experimenta ligeros avances en Asturias y Andalucía, su nivel de implantación es muy bajo en las cinco CCAA.

La evolución de los PANE es diversa tanto entre CCAA como en el interior de una misma CA. En Asturias el FAC experimenta un claro retroceso que le aleja del PSOE y queda más emparejado con el PP al que supera ligeramente. En Galicia el BNG experimenta un importante retroceso afectado por la escisión encabezada por el histórico Beiras que junto a IU forma la coalición AGE que entra con fuerza en la escena electoral gallega arrastrando un importante sector del electorado anteriormente del BNG, así como los votantes de IU y captando además una parte de las pérdidas del PSOE.

EH Bildu, candidatura de la llamada izquierda abertzale, recoge un amplio apoyo electoral, con creces su mejor resultado histórico, mientras el PNV se mantiene estable. En conjunto las fuerzas soberanistas vascas obtienen pues un apoyo electoral claramente mayoritario (casi 60%) entre el electorado, mientras los partidos de ámbito estatal (PSE, PP, UPyD) quedan en el 32%.

CiU, que había decidido el adelanto electoral en Cataluña con el objetivo exclusivo de ampliar su apoyo y alcanzar una mayoría “excepcional”, no acierta en sus previsiones y experimenta un sensible retroceso electoral. En cambio ERC y la CUP, opciones más claramente definidas como independentistas, experimentan un importante incremento en sus apoyos electorales. El notable avance del independentismo catalán tiene a su vez réplica en el también notable avance del nacionalismo español de *Ciutadans* (+4). Queda expresada así la mayor polarización centrífuga que ha experimentado la escena electoral catalana, que se complementa con los comentados retrocesos de CiU y PSC los partidos que, desde cada perspectiva, han sido tradicionalmente más moderados en el planteamiento de las relaciones entre Cataluña y España.

Por su parte el PA no se recupera y se mantiene estable en Andalucía en su muy bajo nivel de apoyos, viéndose ya superado por UPyD.

3. El Nivel Institucional: El “Mapa” Del Poder Autonómico

- Los resultados de las elecciones de 2012 dejan una situación parlamentaria algo más compleja que anteriormente.
 - Por una parte queda un Parlamento menos con mayoría absoluta de algún partido. Así, si bien el PP alcanza a convertirse por primera vez en el partido con mayor número de escaños en el Parlamento de Andalucía, no consigue la mayoría absoluta que sí había detentado el PSOE en la anterior legislatura. En Galicia, en cambio se mantiene y amplía la mayoría absoluta del PP, pero no aparece ninguna nueva situación de mayoría

absoluta pues en Asturias, País Vasco y Cataluña continua sin haber ninguna fuerza que alcance esta mayoría o se acerque a ella.

- Por otra parte, además de existir una mayoría absoluta menos, la configuración de mayorías plurales es algo más compleja en Cataluña y el País Vasco por la pérdida de escaños del partido mayoritario (CiU y PNV respectivamente) y al existir un mayor fraccionamiento y equilibrio de fuerzas en la representación parlamentaria, que también hacen más posibles las mayorías de bloqueo legislativo/presupuestario.
- A nivel de gobierno el PP mantiene la Presidencia (Alberto Núñez Feijóo) y el gobierno monocolor en Galicia sobre la base del mantenimiento y ampliación de su mayoría absoluta en el Parlamento gallego.

Por su parte el PSOE consigue finalmente mantener la Presidencia de la Junta de Andalucía (José Antonio Griñán), en donde ahora se forma un gobierno de coalición PSOE+IU. Además el PSOE consigue recuperar la Presidencia de Asturias (ahora con Javier Fernández) con el apoyo también de IU y el decisivo voto de UPyD, gobernando en minoría con un gabinete monocolor al no integrarse IU en el ejecutivo.

En Catalunya CiU mantiene la Presidencia (Artur Mas), pero ha visto debilitada su posición. Su evolución hacia planteamientos soberanistas y el fuerte avance de ERC le llevan a un gobierno de coalición CiU+ERC en sustitución del anterior gobierno en minoría de CiU, con frecuente apoyo externo del PP.

En el País Vasco con un Parlamento profundamente renovado por la fuerte presencia de EH Bildu y el retroceso de PSOE y PP, el PNV recupera la Presidencia de la CA (ahora con Iñigo Urkullu) con la abstención inicial de PSOE, PP y UPyD y gobernando en minoría con un gabinete monocolor.

En conjunto pues las elecciones de 2012 no un dejan un buen balance para el PP al no acceder al gobierno en Andalucía y perder influencia en Cataluña y el País Vasco. Para el PSOE el balance es agríndice pues, a la vez que recupera la Presidencia en Asturias y mantiene la de Andalucía, pierde la del País Vasco mientras continúa retrocediendo en Cataluña. Por su parte IU mejora moderadamente y gana espacio institucional, accediendo al gobierno de coalición en Andalucía y recupera capacidad de intervención en Asturias donde ya había tenido en diversa forma entre 2003-2011.

- En una panorámica general, considerando también las elecciones de 2011, el mapa actual de los gobiernos autonómicos muestra un claro predominio del PP que gobierna en 12 CCAA, mientras el PSOE detenta la Presidencia en 2 CCAA y diferentes Partidos de Ámbito No-Estatal detentan la Presidencia en las restantes 3 CCAA.

El PP dispone de mayoría absoluta en 9 de las CCAA donde gobierna, presentando situaciones diversas la configuración de mayorías de gobierno en las tres restantes. Así, el gobierno del PP en Extremadura depende del mantenimiento de malas relaciones entre PSOE e IU ya que un eventual acuerdo entre esas formaciones implicaría la pérdida de la Presidencia y el gobierno

por parte del PP. Por su parte en Aragón el PP depende del apoyo del PAR y sólo podría ser derribado en el caso de un por ahora muy improbable acuerdo entre PSOE, PAR, ChA e IU.

El PSOE por su parte gobierna solamente en Andalucía y Asturias, sin mayoría absoluta en ninguna de ellas. En Andalucía gobierna en coalición con IU, mientras en Asturias gobierna con el apoyo de IU y el determinante apoyo del único diputado de UPyD que podría también decantar la mayoría hacia un eventual acuerdo entre PP y FAC.

En Navarra, Canarias, País Vasco y Cataluña, gobiernan partidos de ámbito no estatal. En Canarias CC continua manteniendo la Presidencia en el marco de un gobierno de coalición con el PSOE, aunque existe la posibilidad de una mayoría alternativa CC+PP. Igualmente CiU mantiene la presidencia en Catalunya en el marco de la coalición soberanista con ERC, mientras en el País Vasco gobierna el PNV en solitario y en minoría con un parlamento en donde las dos fuerzas nacionalistas ocupan los 2/3 de los escaños.

En Navarra la ruptura del acuerdo de coalición UPN-PSN deja un gobierno de UPN en clara minoría y si bien se han recompuesto en parte las relaciones entre UPN y PP, entre ambos no suman la mayoría absoluta y el gobierno no puede aprobar los presupuestos para 2013 debiendo prorrogar los anteriores. Una mayoría alternativa a UPN pasaría por un complejo acuerdo quadripartito que incorporaría a Bildu, escenario que el PSN no contempla. La recomposición de algún tipo de acuerdo UPN-PSN parece la única salida para evitar elecciones anticipadas. El reciente asunto de las dietas añade aún más complejidad a la situación.

- Dados los planteamientos de las fuerzas políticas, el mapa político-institucional autonómico configurado tras las elecciones de 2011-12, junto a las tendencias de evolución subyacentes, dibuja un panorama de más marcada dualidad que anteriormente.

Por una parte aquellas comunidades autónomas –la gran mayoría– cuya dinámica política responde casi exclusivamente a la competición PP-PSOE, y en una mayoría de las cuales el PP, con un planteamiento racionalizador-recentralizador de la organización autonómica en sus programas, ha consolidado y ampliado su dominio en los diferentes niveles de gobierno en el último período electoral.

Por otra parte están dos CCAA, País Vasco y Cataluña, en las que tanto el PP como el PSOE han perdido capacidad de condicionar el gobierno y la política y en las que los planteamientos soberanistas o de mayor demanda autonómica son claramente mayoritarios.

Si bien esta dualidad no es nueva, el proceso político reciente y los resultados electorales muestran un alejamiento progresivo de la dinámica política de estas CCAA de la pauta dominante en el resto de CCAA.

La necesaria reflexión para racionalizar y mejorar la organización territorial del poder político en España debe encontrar fórmulas para la integración efectiva de estas realidades crecientemente diferenciadas. En otro caso...

Anexo**Resultados de las Elecciones Autonómicas en 2012**

ASTURIAS		2012	Variación Aut. 2011	2012	Variación Aut. 2011
Electores	989.732				
Votantes	503.395	51,1%	(-10,6)		
	votos	% s/votantes		Diputados	
PSOE	161.159	31,7	(+2,3)	17	(+2)
FAC	124.518	24,6	(-4,6)	12	(-4)
PP	108.091	21,4	(+1,7)	10	(=)
IU	69.118	13,7	(+3,5)	5	(+1)
UPyD	18.801	3,7	(+1,4)	1	(+1)

Fuente: BOPA, 121, 26-5-2012.

ANDALUCÍA		2012	Variación Aut. 2008	2012	Variación Aut. 2008
Electores	6.392.620				
Votantes	3.885.137	60,8	(-11,9)		
	votos	% s/votantes		Diputados	
PP	1.570.833	40,4	(+2,2)	50	(+3)
PSOE	1.527.923	39,3	(-8,8)	47	(-9)
IU	438.372	11,3	(+4,3)	12	(+6)
UPyD	129.407	3,3	(+2,7)	—	—
PA	96.770	2,5	(-0,2)	—	—

Fuente: BOJA, 74, 17-4-2012.

País Vasco		2012	Variación Aut. 2009	2012	Variación Aut. 2009
Electores	1.775.751				
Votantes	1.135.568	63,1	(-0,8)		
	votos	% s/votantes		Diputados	
EAJ-PNV	384.766	33,9	(-0,9)	27	(-3)
EH Bildu	277.923	24,5	(+24,5)	21	(+21)
PSE-EE	212.809	18,7	(-9,0)	16	(-9)
PP	130.584	11,5	(-1,2)	10	(-3)
IU-LV	30.318	2,7	(-0,5)	0	(-1)
UPyD	21.539	1,9	(=)	1	(=)
Aralar	—	—	(-5,0)	—	(-4)
EA	—	—	(-3,3)	—	(-1)
Nulos	9.168	0,8	(-8,0)		

BOPV, 223, 19-11-2012.

GALICIA		2012	Variación Aut. 2009	2012	Variación Aut. 2009
Electores	2.697.717				
Votantes	1.481.379	54,9	(-9,3)		
	votos	% s/votantes		Diputados	
PP	661.281	44,6	(-1,7)	41	(+3)
PSG-PSOE	297.584	20,1	(-10,6)	18	(-7)
AGE(EU-ANOVA)	200.828	13,6	(+12,6)	9	(+9)
BNG	146.027	9,9	(-6,0)	7	(-5)
UPyD	21.335	1,4	(=)	—	—

Fuente: DOG, 212, 7-11-2012.

CATALUÑA		2012	Variación Aut. 2010	2012	Variación Aut. 2010
Electores	5.413.868		(+9,8)		
Votantes	3.668.310	67,8			
	votos	% s/votantes		Diputados	
CiU	1.116.259	30,4	(-7,8)	50	(-12)
PSC	524.707	14,3	(-4,0)	20	(-8)
ERC	498.124	13,6	(+6,7)	21	(+11)
PP	471.681	12,9	(+0,6)	19	(+1)
ICV-EUiA	359.705	9,8	(+2,5)	13	(+3)
Ciudadans	275.007	7,5	(+4,1)	9	(+6)
CUP	126.435	3,4	(+3,4)	3	(+3)
PxC	60.107	1,6	(-0,9)	—	—
SI	46.838	1,3	(-2,0)	—	(-4)

Fuente: DOGC, 6307, 4-02-2013.

Principales novedades en la actividad del Senado

El año 2012 ha discurrido en la cámara alta en su línea de continuidad institucional, caracterizado particularmente por el comienzo de una nueva legislatura, la X^a en democracia.

Una vez más, por enésima ocasión, el Senado pretende abordar su reforma. Con tal finalidad se ha constituido una ponencia de estudio para reforzar sus funciones en el seno de la Comisión de Reglamento. Ha celebrado 9 sesiones, en las cuales han comparecido diversos académicos y algunos destacados exsenadores.

Ciertamente es loable que procure aspirarse a reformar la cámara que como es de sobra conocido por prescripción de nuestra Constitución debiera ser de representación autonómica, no obstante, a nuestro parecer resulta bastante paradójico el contraste de la actividad de esta ponencia con la de la Comisión General de las Comunidades Autónomas o, incluso en términos generales, que la mayoría de iniciativas parlamentarias poco o nada se relacionen específicamente con tal carácter territorial, como ahora señalaremos.

A diferencia de los años 2010 y 2011, cabe señalar que la Conferencia de Presidentes celebró su quinta sesión en el Palacio del Senado el día 2 de octubre, con la participación del Presidente del Gobierno y de todos los presidentes autonómicos. Focalizó monográficamente el orden del día la crisis económica. Por ello, adoptó una declaración conjunta sobre la situación económica en España y el futuro en la Unión Europea, cuyo objeto principal remarca el compromiso de cumplir los objetivos de reducción del déficit estructural, y acuerda que el Consejo de Política Fiscal y Financiera establezca un procedimiento de cara al próximo año para determinar los criterios de reparto entre las Administraciones Públicas de los objetivos de déficit impuestos. Por contraposición, no se reunió la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea, que normalmente lo hacía también en la sede del Senado.

En relación a la composición de la cámara, sin computar las frecuentes sustituciones por renuncia, en marzo se celebraron elecciones en Andalucía. Por ello, el Parlamento andaluz designó 9 senadores (4 del Grupo parlamentario socialista, 4 del grupo popular y 1 del Grupo mixto-Izquierda Unida). Además,

el Parlamento de Cataluña debe proponer la designación de 7 senadores como consecuencia de la celebración de las elecciones anticipadas en noviembre.

Como se señaló en el *Informe* de 2011, el grupo parlamentario popular se compone de una mayoría cualificada que alcanza hasta los tres quintos del hemicycle, lo que le sitúa en una muy cómoda situación parlamentaria. Aún así, es preciso apuntar dos sucesos: en primer lugar, la expulsión de este grupo del Senador electo por León, Juan Morano Masa, por votar a favor de diversas enmiendas que proponían mantener las ayudas a la minería del carbón en los Presupuestos Generales del Estado; en segundo lugar, cinco senadores populares de Aragón se saltaron la disciplina de voto y se abstuvieron de dar del apoyo a los trasvases en el marco de una moción presentada por el grupo parlamentario de Entesa pel Progrés de Catalunya, lo que les acarreó la imposición de una multa.

La función legislativa sin duda ha venido condicionada por el uso intensivo por parte del Gobierno del mecanismo del decreto ley (se ha llegado hasta la cifra de 29), que margina claramente al Senado al ser únicamente convalidados en el Congreso de los Diputados. Desde luego, el abuso de esta figura normativa es poco congruente con su presupuesto habilitante, aunque ello viene siendo ya costumbre en los Gobiernos entrantes. Sea como fuere, el Senado ha tramitado 8 leyes orgánicas, 17 leyes y, por el contrario, no se han tramitado propuestas de reforma de Estatutos de Autonomía.

En otro orden de cosas el Senado acogió el 6 de diciembre por primera vez la tradicional recepción institucional del día de la Constitución en su XXXIV aniversario dado que el Congreso no pudo albergarla por unas obras en sus instalaciones.

Ha trascendido también en la cámara alta el llamado voto telemático para las senadoras de baja por maternidad, como consecuencia del acto de protesta que llevó a cabo la senadora por designación autonómica de Catalunya Iolanda Pineda, del grupo parlamentario Entesa pel Progrés de Catalunya, al acudir con su hijo recién nacido a su escaño en el Pleno. Cabe recordar que en julio de 2011 el Congreso de los Diputados ha reformado su Reglamento al objeto de prever un procedimiento de voto telemático (art. 82.2 RCD) y de igual forma acontece en la mayoría de parlamentos autonómicos (Cataluña, País Vasco, Andalucía, Galicia, Comunidad Valenciana, Cantabria, Illes Balears y Navarra). Desde luego hay sobradas razones que justifican, pues, abordar la reforma del Reglamento del Senado en este sentido.

Asimismo es oportuno informar que se ha llevado a cabo la completa renovación del portal web del Senado, si bien ha sido una novedad un tanto polémica por su elevado coste (437.691 €).

Iniciativas de contenido autonómico

Como es frecuente en el funcionamiento de la cámara alta, el objeto de la mayoría de iniciativas poco tienen que ver singularmente con un contenido específicamente autonómico, con el desconocimiento de su cometido que ello

significa y con una patente duplicación de la tarea que ya ejerce el Congreso de los Diputados.

Aún así, siguiendo los diversos tipos de instrumentos parlamentarios de control e impulso de la acción del gobierno, nos limitamos a dar cuenta de aquéllas que han tenido cierta trascendencia autonómica general. En este sentido podemos destacar las siguientes:

a) Mociones consecuencia de interpelación

En este apartado solo puede anotarse la moción por la que se insta al Gobierno a la adopción de determinadas medidas en materia de transporte aéreo y marítimo con las Comunidades Autónomas de Canarias y de las Illes Balears, y con las Ciudades de Ceuta y Melilla.

b) Mociones

El Senado ha adoptado diversas mociones: por la que se insta al Gobierno a la adopción de determinadas medidas en el marco de la revisión de la cartera de servicios del Sistema Nacional de Salud; por la que se insta al Gobierno a elaborar una estrategia para el abordaje de la cronicidad en el Sistema Nacional de Salud, así como a potenciar el sistema sanitario de proximidad para afrontarla; por la que se insta al Gobierno a adoptar determinadas medidas para paliar los daños producidos por los incendios forestales que han afectado a las diferentes Comunidades Autónomas durante el año 2012, en especial a la Comunitat Valenciana; y por la que se insta al Gobierno a la adopción de determinadas medidas para la mejora de la conectividad de las Islas Canarias, las Islas Baleares y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

c) Interpelaciones

Diversas materias han focalizado las interpelaciones sustanciadas en el Pleno: la política del Gobierno en materia de salud y servicios sociales en especial en su relación con las Comunidades Autónomas, los caudales ecológicos que deben fijarse en el Plan Hidrológico de la Cuenca del Ebro, el transporte aéreo con las Comunidades Autónomas de Canarias y de las Illes Balears y con las Ciudades de Ceuta y Melilla, objetivos de déficit autonómicos, identificación y supresión de duplicidades competenciales, y también sobre la posición que el Gobierno va a mantener en la presente legislatura en relación con el modelo de relación institucional con el Senado.

d) Preguntas orales en el pleno

Conviene dividir las por razón del sujeto: las formuladas al Presidente del Gobierno así como a sus ministros.

En relación a la primera institución, cabe enumerar las siguientes: una pregunta sobre la prioridad que otorga el Gobierno al Corredor Mediterráneo en el marco de la Red Transeuropea de Transporte; sobre el balance que hace el Gobierno respecto a la política autonómica y la cohesión territorial desde el inicio de su mandato; y sobre si el Gobierno está dispuesto a que se lleve a cabo una reforma del Senado, convirtiendo éste, después de 34 años, en una auténtica Cámara de representación territorial.

Por su parte, las preguntas formuladas al Gobierno tuvieron por objeto: sobre si el Gobierno cree que la recentralización del sistema educativo repercutirá favorablemente en la calidad de la educación; sobre los motivos por los que el Gobierno incumple su promesa electoral de cambiar el actual sistema de financiación autonómica y no lo acomoda con urgencia a los principios constitucionales de equilibrio y de solidaridad entre Comunidades Autónomas para que todos los españoles tengan igualdad de acceso a los servicios públicos esenciales; sobre si el Gobierno cree que el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, actualmente en tramitación parlamentaria, cumple los compromisos adquiridos con las comunidades autónomas derivados de sus estatutos de autonomía; sobre la previsión que tiene el Gobierno para poner en marcha el Fondo de Liquidez Autonómico; sobre la manera en que justifica el Ministro de Educación, Cultura y Deporte la contradicción existente entre sus reiteradas afirmaciones de que la calidad del sistema educativo sería una prioridad para el Gobierno, con la supresión del 60% de los programas de cooperación territorial con las Comunidades Autónomas; y sobre si tiene previsto el Gobierno reunir próximamente a todos los Presidentes de las Comunidades Autónomas para profundizar en acuerdos institucionales para hacer frente a la difícil situación económica.

Actividad de la Comisión General de las Comunidades Autónomas

Solo ha celebrado una reunión el día 24 de enero, cuyo objeto principal era precisamente el de constitución de la comisión. Se eligió por asentimiento a los integrantes de la Mesa: presidente, Juan José Imbroda Ortiz, del grupo parlamentario popular; vicepresidente primero, Isidro Fernández Rozada, del grupo parlamentario popular; vicepresidente segundo, Tomás Gómez Franco, del grupo parlamentario socialista; secretario primero, Juan Manuel Jiménez Morán, del grupo parlamentario popular; secretario segundo, Aurelio Abreu Expósito, del grupo parlamentario socialista; secretaria tercera, María de los Ángeles García Romero, del grupo parlamentario popular; secretaria cuarta, Montserrat Candini i Puig, del grupo parlamentario catalán en el Senado-Convergència i Unió.

No obstante, hay iniciativas en tramitación. Así, diversos grupos parlamentarios han solicitado la celebración del debate sobre el estado de las autonomías, comparecencias de los ministros e incluso del Presidente del Gobierno o se han presentado preguntas orales así como mociones.

Creación de comisiones especiales y ponencias de estudio

Se han creado dos comisiones especiales: la Comisión especial de estudio sobre las nuevas formas de exclusión social como consecuencia del fuerte incremento del desempleo y la Comisión especial para el desarrollo de la internacionalización y ecosistema de la innovación al servicio de la industria española y del mundo en desarrollo.

A parte de la ponencia de estudio para reforzar las funciones del Senado en el seno de la Comisión de Reglamento, antes mencionada, se han constituido dos más: por una parte, en el seno de la Comisión de economía y competitividad para que emita un informe en el que se promueva un código de valores en I+D+i de acuerdo con los criterios de responsabilidad social corporativa y que sirva para fomentar la participación privada; y, por otra parte, una ponencia conjunta entre las Comisiones de interior, de educación y deporte y de industria, energía y turismo, para que aborde el estudio de diversos ámbitos relacionados con la prevención y la lucha contra los nuevos delitos cibernéticos.

Convenios de colaboración

De acuerdo con las facultades conferidas al Senado, se sustanció el conocimiento directo por el Pleno de los convenios de colaboración siguientes: convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Galicia y Canarias 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; Convenio de colaboración, entre las Comunidades Autónomas del País Vasco y Navarra, con el organismo autónomo *Euskarabiedea*/Instituto Navarro del Vascuence de la Comunidad Foral de Navarra para impulsar la colaboración en aspectos concretos del euskera; Convenio de colaboración entre *Euskal Estatistika Erakundea*/Instituto Vasco de Estadística y el Instituto Canario de Estadística para la colaboración en materia de fusión de registros; Convenio de colaboración con las Comunidades Autónomas de la zona norte –Aragón, Principado de Asturias, Cantabria, Castilla y León, Galicia, La Rioja, Navarra, País Vasco– para la gestión de incidentes con múltiples víctimas en zonas geográficas limítrofes; Convenio entre las Comunidades Autónomas de Cataluña, Aragón, Navarra y País Vasco relativo a la adhesión del Organismo Andorrano de Cooperación Transfronteriza al Consorcio de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos.

LOS ÓRGANOS MIXTOS DE COLABORACIÓN

Dr. Francisco Javier Donaire Villa

1. La Conferencia de Presidentes

El 2 de octubre de 2012 tuvo lugar en el Senado la V Conferencia de Presidentes, primera tras las elecciones generales de 2011, marcada por una amplia renovación en cuanto a sus componentes. Sólo cinco Presidentes ya habían asistido a todas las anteriores (Castilla y León, Ceuta, La Rioja, Melilla, Murcia), haciéndolo por primera vez a ésta los de Asturias, Baleares Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Madrid y Valencia, además del cabeza del propio Ejecutivo central, y los Presidentes vasco y gallego ya en funciones. En sus ya varios años de funcionamiento, este órgano de colaboración en la cumbre institucional intergubernamental revela claros altibajos, en gran medida a causa de los cambios en la dinámica política entre Gobierno y oposición a escala estatal. Así, si la primera Conferencia trató acerca de la financiación sanitaria, y la segunda aprobó la inversión de 6.000 millones de gasto sanitario en un intervalo de dos años, las dos últimas vinieron marcadas por un escenario de tensión entre las dos principales fuerzas políticas del Estado, con la crítica a la estrategia antiterrorista en la tercera reunión y los obligados sacrificios por la crisis económica en la cuarta, sesiones que por todo ello pueden considerarse fallidas en el terreno de las realizaciones concretas.

En cambio, tras las elecciones generales de 2011, y espoleada por la complejísima situación derivada de la crisis actual, la V Conferencia de Presidentes de 2012 llegó a un acuerdo unánime, aunque de mínimos, para transmitir a la Unión Europea el compromiso de Estado y autonomías con la reducción del objetivo de déficit.

A petición de todas las Comunidades, que reclamaban que la relajación en el cumplimiento del déficit lograda ante las instituciones comunitarias se trasladase también a las autonomías y no se detuviese en la AGE, el Gobierno central accedió a revisar, en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, la distribución por Comunidades Autónomas de los objetivos de déficit y estabilidad para el año 2014, horizonte temporal que, sin embargo, lamentaron Comunidades como la andaluza y la vasca que reclamaban una redistribución inmediata.

En cuanto a la otra cuestión fundamental, la reforma de la financiación autonómica, se evitó entrar en detalles, resolviéndose analizarla en el marco cronológico fijado por la LOFCA (fines de 2015) mediante la creación de un Grupo de Trabajo para evaluar su funcionamiento. De otro lado, y a pesar de que la

actualidad político-institucional podía llevar a pensar lo contrario, el Presidente de la Generalitat catalana no planteó ninguna cuestión soberanista, si bien Presidentes de autonomías con gobierno popular efectuaron apelaciones a la unidad como clave de salida de la crisis, que no fueron respondidas por el líder catalán.

2. Las Conferencias Sectoriales

79 reuniones de Conferencias Sectoriales tuvieron lugar en 2012, retornando a cifras de actividad comparables al alcanzado en 2010. A las razones habituales, como la dinámica general de colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas, o el tratamiento los asuntos europeos de interés y repercusión autonómicos (preparación de reuniones de instituciones comunitarias, reparto de fondos, etc.), hay que sumar en el año objeto del presente *Informe*, y enlazando con la tendencia que arrancaba durante el ejercicio anual anterior, la adopción de medidas para la reducción del déficit, en la línea acordada por la Conferencia de Presidentes del 2 de octubre de 2012, de impulsar el papel de las Conferencias Sectoriales en la adopción de reformas en clave de desarrollo económico, racionalización administrativa y simplificación normativa.

2.1. Datos cuantitativos de actividad (reuniones)

Como en años anteriores, agricultura, pesca y medio ambiente siguieron copando casi la mitad del total de las reuniones, para la preparación o ejecución de decisiones de la Unión Europea (concretamente, en el seno de los Consejos Consultivos de Política Agrícola para Asuntos Comunitarios, de Política Pesquera para Asuntos Comunitarios, de Política Medioambiental para Asuntos Comunitarios, y en las Conferencias Sectoriales de Agricultura y Desarrollo Rural, de Pesca, y de Medio Ambiente). Junto este dato estructural, la crisis, una vez más, ha motivado el incremento de actividad de Conferencias que ya se reunían con frecuencia en años anteriores. Así sucedió con el Consejo de Política Fiscal y Financiera, o con el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, que respectivamente elevaron sus reuniones a cinco en 2012, y con la Conferencia Sectorial de Educación, que subió a siete sesiones en 2012.

Incrementaron su tónica precedente la Conferencia General de Política Universitaria (cuatro sesiones), y la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales (tres reuniones). Con alguna variante al alza o la baja, la mantuvieron las Conferencias Sectoriales de Cultura, de Comercio Interior, de Consumo, y de Asuntos Sociales, y los Consejos de Políticas del Juego y el Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, con dos reuniones, y las Turismo, de Administración de Justicia, de Consumo, de Igualdad, de Inmigración, y de Vivienda, que se reunieron una sola vez. De otro lado, se reactivaron en 2012 el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (fusionado con la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales), y las Conferencias Sectoriales de Comercio Interior, de Turismo y de Vivienda, que no habían celebrado sesión en la anualidad precedente. En cambio, no registraron actividad en 2012 las Conferencias Sectoriales de Industria y del

Plan Nacional sobre Drogas, ni la de Energía, que sí lo habían hecho el año anterior. Tampoco lo hizo en 2012 la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea en 2012, frente a la (única) sesión que tuvo en 2011, profundizando así la línea de altibajos y cierto replanteamiento de su futuro iniciada en los últimos años, tras el pico de actividad que supusieron los Acuerdos de 2004 sobre participación directa de las Comunidades Autónomas ante el Consejo de la UE, en el marco de la delegación estatal, en formaciones sobre materias de competencia de aquéllas, o sobre presencia autonómica en la REPER, y sus primeros años de aplicación y seguimiento. Siguieron, por último, sin reunirse un año más las Conferencias de Asuntos Locales, de Infraestructuras y Ordenación del Territorio, y de Ciencia y Tecnología.

2.2. Los temas: el predominio de las medidas de reducción del gasto público social

El telón de fondo de la crisis económica y los recortes de gastos sociales en el marco de los objetivos de déficit siguieron predominando en las agendas de varias Conferencias sectoriales en 2012. Sobre todo, de los Consejos de Política Fiscal y Financiera, Interterritorial de Salud, y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. El primero acordó establecer el objetivo de déficit del 1,5% del PIB para cada Comunidad Autónoma, fijó los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública para cada Comunidad Autónoma en el período 2013-2015 (con un límite del -0,7% del PIB regional para 2013, y del -0,2% para 2014, y un superávit del 0,2% para 2015), y los límites a la deuda autonómica (del 15,1% del PIB estatal para 2012, del 16% para 2013, del 15,9% para 2014, y del 15,5% para 2015), y aprobó los planes de reequilibrio económico-financiero de las Comunidades Autónomas, junto con las líneas esenciales para un mecanismo extraordinario de financiación del pago a los proveedores de aquéllas.

Por su parte, el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud adoptó un Acuerdo de medidas de sostenibilidad del SNS plasmado en el Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril, mientras que el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, a su vez, aprobó sendos Acuerdos relativos a la mejora del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, al Proyecto de Real Decreto sobre capacidad económica y participación del beneficiario en el coste de las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, al Proyecto de Real Decreto que determina el nivel mínimo de protección garantizado por la AGE a los beneficiarios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, y al Proyecto de Real Decreto de modificación del procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad.

Fuera ya del contexto directo de los recortes de gasto público social, cabe destacar algunos otros temas y acuerdos. Así, la Conferencia de Agricultura y Desarrollo Rural aprobó la Posición Común para la Reforma de la PAC Horizonte 2020. La Conferencia Sectorial de Educación, muy activa en 2012, centró parte relevante de sus trabajos en el Anteproyecto de LOMCE (Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa). O por último, en este breve muestreo,

son de mencionar los trabajos de la Conferencia Sectorial de Inmigración sobre integración de inmigrantes, menores extranjeros no acompañados, y el proyecto de Real Decreto relativo a la figura del español retornado.

2.3. Modificaciones organizativas relevantes: refundiciones de Conferencias en clave de eficacia y adaptaciones a la nueva estructura departamental del Gobierno del Estado

En similar clave de racionalización y simplificación administrativa que la planteada con carácter general por la Conferencia de Presidentes, tuvieron lugar en 2012 procesos de refundición de Conferencias Sectoriales, o de ampliación de las competencias de alguna de ellas. El Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, de una parte, y la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales, de otra, se ensamblaron en el nuevo Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, lo que tuvo su reflejo normativo en el artículo 22.2 del Real Decreto-Ley 20/2012, de 30 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento para la competitividad. Por otro lado, la Conferencia Sectorial de la Inmigración acordó en junio extender sus competencias a asuntos de emigración, pasando a denominarse Conferencia Sectorial de Inmigración y Emigración. Además, varias Conferencias (Cultura, Igualdad, Consejo de Política Fiscal y Financiera) reformaron su normativa reglamentaria interna a fin de ajustarse a la nueva estructura departamental del Gobierno del Estado. Finalmente, cabe resaltar que a 31 de diciembre de 2012 existían 36 Conferencias Sectoriales, con dos pendientes de constitución: las del Agua y de Política Patrimonial.

3. Las Comisiones Bilaterales de Cooperación

La primera anualidad completa de la nueva legislatura estatal, con el consiguiente cambio de dinámica política, así como, una vez más, la omnipresencia de la crisis, parecen haber dado lugar a un parón en la frecuencia y cantidad de reuniones de las Comisiones bilaterales de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas previstas en los Estatutos íntegramente reformados entre 2006 y 2011. Tan sólo deben reseñarse dos datos de actividad al respecto en 2012. De un lado, la designación de representantes de la AGE en las Comisiones Bilaterales con Andalucía, Baleares, Cataluña y Aragón, realizada por el Consejo de Ministros. De otro, la única reunión de este tipo, celebrada con la Comisión Bilateral Estado-Aragón el 22 de octubre, en la que se trataron las cuestiones siguientes: acuerdos sobre inversiones, traspasos pendientes, seguimiento de las relaciones bilaterales de cooperación y de la conflictividad pendiente, obras e infraestructuras hidráulicas, acuerdos en materia policial, reconocimiento del régimen especial de organización territorial de Aragón a efectos del proyecto de Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, y el uso de videoconferencia en las reuniones de la Comisión y sus Grupos de Trabajo.

Las restantes Comisiones Bilaterales existentes de este tipo (entre el Estado y, respectivamente, Andalucía, Castilla y León, y Cataluña) no se reunieron en 2012 a pesar de las solicitudes expresas en tal sentido dirigidas, por ejemplo, por la Comunidad andaluza, mientras que quedó aún pendiente de constitución la Comisión Bilateral prevista en el artículo 64 del nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura.

4. La Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas

Tampoco hubo en 2012 reuniones de este órgano de colaboración horizontal interautonómica, siendo, pues, la última de tales sesiones la celebrada en Santander el 20 y 21 de marzo de 2011, tal y como se expuso en este mismo *Informe* correspondiente a dicha anualidad.

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

Dra. María Jesús García Morales

2012 es un año donde el impacto de la crisis económica y financiera ha dejado su impronta en la actividad convencional del Estado y las CCAA y también en las relaciones entre las propias CCAA.

Convenios entre el Estado y las comunidades autónomas

Durante este periodo se confirma la tendencia claramente a la baja por lo que respecta al número de convenios que suscriben el poder central y las CCAA. En términos cuantitativos, el número de convenios verticales este año no alcanza ni el volumen de 500 (en concreto, 467 convenios autorizados y/o suscritos según datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas). Esas cifras representan un claro punto de inflexión, pues la cantidad de instrumentos convencionales que se celebraba anualmente en el último lustro se situaba sobre el millar. Ciertamente, en 2011 se había iniciado un descenso en el volumen de convenios, pero dicho decrecimiento se ha acentuado de forma especialmente patente en 2012.

La crisis económica está íntimamente vinculada a dicho descenso, pues la gran mayoría de convenios verticales en España llevan aparejados compromisos financieros. Si en época de crisis, el Estado y las CCAA disponen de menos dinero, resulta lógico que también baje el número de acciones financiadas a través de convenios entre ambas instancias. En ese sentido, tampoco cabe olvidar que, en 2011, se adoptaron medidas normativas de contención de gasto orientadas específicamente a limitar, tanto la suscripción de nuevos convenios, como la renovación de programas existentes articulados a través de este instrumento. Por ello, la crisis y las medidas normativas directamente vinculadas a limitar los compromisos de gasto en la actividad convencional tienen una clara incidencia en el volumen de convenios verticales correspondientes a 2012.

Más allá de magnitudes cuantitativas, interesa analizar si se han producido inflexiones en la calidad de los convenios entre el poder central y las CCAA. Desde el punto de vista cualitativo, la mayoría de los convenios responden al *modus operandi* absolutamente implantado en nuestro sistema: esto es, el convenio-tipo o convenio de suscripción generalizada que puede ser firmado por

todas o la mayoría de las CCAA. Sin embargo, se observan algunos cambios en el contenido de los convenios y en los sectores de la actividad convencional.

Por un lado, e íntimamente relacionado con el descenso de convenios anteriormente indicado, se ha reducido enormemente el número de convenios que comportan compromisos financieros. En ese sentido, se detecta una drástica reducción y/o supresión de los convenios en materia de servicios sociales, educación, sanidad o atención a la dependencia.

En el actual contexto de crisis, y al socaire de la racionalización de gasto y de mayor ahorro, se encuadran los Convenios suscritos entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y algunas CCAA en virtud de los cuales, las CCAA que han cerrado su Oficina en Bruselas, podrán ubicar la sede de la misma en locales de la Representación Permanente de España ante la Unión.

Asimismo, en el contexto de crisis, se constata que el objeto principal de nuevos convenios-tipo es el intercambio de información entre el Estado y las CCAA sin necesidad de llevar aparejados compromisos financieros (por ejemplo, los Convenios impulsados por el Ministerio de Fomento para el desarrollo de un Sistema de Información Urbana, los Convenios impulsados por el Ministerio de Justicia para la implementación de servicios digitales en la administración de justicia, o los Convenios impulsados por el Ministerio de Empleo y Trabajo para el funcionamiento de la aplicación informática para la gestión de la información de los servicios de prevención ajenos acreditados).

Por todo ello, sectores como, política exterior, justicia o empleo, en otros tiempos ámbitos poco propicios para la actividad convencional, han visto como se ha incrementado el número de estos instrumentos entre el Estado y las CCAA sobre todo con los contenidos ya referenciados de auxilio administrativo y de asistencia técnica.

Convenios entre las comunidades autónomas

En términos cuantitativos, los convenios entre CCAA siempre han tenido una importancia claramente muy inferior a la que este mismo instrumento tiene en la dimensión vertical. Es más: mientras en la relación entre el poder central y las CCAA, los convenios son el instrumento más habitual, recurrente e importante, el recurso a dicho instrumento en las relaciones horizontales ha sido francamente escaso hasta tal punto de que dicho instrumento está claramente infratutilizado en el Estado autonómico.

En 2012, el número de convenios entre CCAA también se ha reducido notablemente respecto a las cifras de años anteriores. Durante este periodo, se han presentado en las Cortes Generales a los efectos del artículo 145.2 CE cinco convenios horizontales.

Desde el punto de vista de las partes suscriptoras, la relación entre CCAA es, de nuevo, bilateral y multilateral. Dos son convenios bilaterales: por un lado, el Convenio entre el País Vasco y Navarra para impulsar la colaboración en espec-

tos concretos del euskera; y por otro, el Convenio entre el País Vasco y Canarias para la colaboración en materia de fusión de registros.

Los otros tres instrumentos tramitados como convenios a los efectos del artículo 145.2 CE son convenios multilaterales: el primero, el Convenio suscrito por varias CCAA del norte de España para la gestión de incidentes con múltiples víctimas en zonas geográficas limítrofes (suscriptoras: País Vasco, La Rioja, Principado de Asturias, Castilla y León, Navarra, Galicia, Cantabria y Aragón); el segundo, el Convenio multilateral entre las CCAA para el intercambio de información sobre la identidad de personas inscritas en los registros de parejas de hecho o similar naturaleza; y, el tercero, el Convenio de adhesión del Organismo Andorrano de Cooperación Transfronteriza al Consorcio de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, del que forman parte cuatro CCAA (País Vasco, Aragón, Cataluña y Navarra).

La tramitación de estos dos últimos convenios merece ciertas consideraciones por sus peculiaridades. Por un lado, el Convenio multilateral entre las CCAA para el intercambio de información sobre la identidad de personas inscritas en los registros de parejas de hecho o similar naturaleza, con la finalidad de evitar supuestos de doble inscripción, es un pacto surgido de la I Conferencia de Gobiernos autonómicos, celebrada en Santander, el 21 de marzo de 2011 (la Conferencia se creó para suceder a los Encuentros entre CCAA, pero tras su primera reunión no se han producido convocatorias ulteriores). Dicho convenio se presentó por el Gobierno de Canarias para su tramitación por las Cortes Generales, pero, en realidad, ya había sido tramitado por las Cámaras en septiembre de 2011, al haber sido enviado previamente por otras CCAA suscriptoras. De este modo, y dado este supuesto, los convenios horizontales tramitados por las Cámaras serían propiamente cuatro, no cinco como puede parecer si no se atiende a este dato.

Por su parte, el Convenio de adhesión del Organismo Andorrano de Cooperación Transfronteriza al Consorcio de la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, del que forman parte las cuatro CCAA referenciadas se presentó en el Parlamento en 2012, pero su tramitación ha concluido en 2013. A través del mismo, Andorra se incorpora a la Comunidad de Trabajo de los Pirineos. La peculiaridad procedimental en este caso radica en los sujetos intervinientes: cuatro CCAA (País Vasco, Aragón, Cataluña y Navarra), un tercer Estado (Andorra) y tres regiones francesas (Aquitania, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées). Propiamente, este texto tiene la naturaleza de convenio de cooperación transfronteriza. Además de ello, el convenio se tramita como convenio horizontal a los efectos del artículo 145.2 CE en el Parlamento por lo que se refiere a su dimensión interna, esto es, a la relación convencional entre las cuatro CCAA suscriptoras.

Además de estas peculiaridades, y desde el punto de vista cualitativo, en 2012 el recurso a los convenios entre CCAA –por lo menos, aquellos convenios “oficiales” que se tramitan en el Parlamento– sigue siendo testimonial y exageradamente inferior a la preferencia por formalizar relaciones convencionales entre el poder central y las CCAA. Se constata la ruptura de la tendencia alcista en el recurso a los convenios horizontales que se había iniciado en los años

precedentes. Respecto al contenido de esta cooperación interautonómica, el más habitual suele ser el auxilio administrativo en sus manifestaciones más tradicionales, tales como son el intercambio de información y la asistencia técnica en sectores diversos (lengua, protección civil, cooperación interadministrativa). Además, en la misma línea que años anteriores, hay mucha más cooperación formal entre CCAA que aquella que se visualiza en el Parlamento, pero los instrumentos alternativos, como claramente los protocolos de cooperación interautonómicos, pese a ser muy utilizados, no tienen una tramitación pública como los convenios horizontales propiamente dichos. De este modo, la cooperación “oficial” formalizada entre CCAA –en el marco constitucional del artículo 145.2 CE– sigue siendo débil en el Estado autonómico (si uno de sus indicadores son los convenios horizontales) y corre el riesgo de convertirse en un rasgo endémico de nuestro sistema.

LENGUAS PROPIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Sr. Lluís Aguiló i Lúcia

Durante el año 2012 no se han aprobado demasiadas normas referentes a las lenguas propias de las Comunidades Autónomas. Desde la perspectiva estrictamente legislativa –y de manera indirecta– destacaremos en Galicia la Ley 2/2012, de 28 de marzo, de protección del consumidor, donde se incluye el artículo 46 referido a los derechos lingüísticos de los consumidores a la hora de reconocer el derecho a usar cualquiera de las lenguas oficiales de Galicia y de establecer el deber de la Xunta de incentivar en esta materia el uso de la lengua gallega. Con relación a este precepto aparecen en la Ley otros artículos como el artículo 11 apartado i), que regula entre los derechos básicos de los consumidores el uso de las dos lenguas oficiales o el artículo 33 que regula en igual sentido los servicios de atención al consumidor.

Por otro lado hay que destacar en el País Vasco la Ley 2/2012, de 9 de febrero, que modifica la Ley 6/2003, de 22 de diciembre, de estatuto de las personas consumidoras y usuarias, mediante la que se suprimen los mecanismos sancionadores al sector privado que no cumplan los deberes lingüísticos.

Por lo que se refiere a normas reglamentarias encontramos, en primer lugar, en Cataluña el Decreto 142/2012, de 30 de octubre, que regula el Consejo Social de la Lengua de Signos Catalana y de atribución de funciones en materia de política lingüística de la lengua de signos catalana.

En el mismo ámbito lingüístico en las Islas Baleares se han aprobado dos Decretos. Dentro de las políticas de reducción del gasto público hay que enmarcar el Decreto 55/2012, de 13 de julio, por el que se extingue el organismo autónomo Instituto de Estudios Baleáricos, integrándose en el Consorcio para el Fomento de la Lengua Catalana y la proyección exterior de la cultura de las Islas Baleares.

Y, por otro lado, está el Decreto 87/2012, de 16 de noviembre, de evaluación y certificación de conocimientos de lengua catalana.

En Navarra está el Decreto Foral 25/2012, de 23 de mayo, que regula las ayudas de carácter técnico, organizativo y económico, a las entidades locales de Navarra que desarrollan programas orientados al uso y promoción del vascuence en el ámbito municipal, así como para responder a las exigencias lingüísticas derivadas de la normativa reguladora del vascuence.

Y también dentro de este ámbito lingüístico hay que señalar la modificación legal antes reseñada en el País Vasco y otros cinco Decretos aprobados en la

misma Comunidad Autónoma. Está el Decreto 47/2012, de 3 de abril, mediante el que se reconoce los estudios oficiales realizados en euskera según los Niveles del Marco Común Europeo de referencia para las lenguas, así como la exención de la necesidad de su acreditación con títulos y certificaciones lingüísticas en euskera; el Decreto 76/2012, de 22 de mayo, que modifica el Decreto anterior que regulaba el proceso de normalización del euskera en la Ertzaintza para adaptarlo al referido Marco Común Europeo de referencia para las lenguas; el Decreto 200/2012, de 16 de octubre, que regula el Instituto Vasco de Administración Pública; el Decreto 222/2012, de 16 de octubre, por el que se crea y regula el Registro Unificado de Títulos y Certificados de Euskera; y, por último, el Decreto 233/2012, de 6 de noviembre, que establece el régimen de inclusión de la perspectiva de normalización del uso del euskera en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

Respecto a la jurisprudencia habida sobre la materia a lo largo de 2012 –que referenciamos en anexo–, destacaremos únicamente tres Sentencias del Tribunal Supremo, referidas todas ellas a Cataluña.

En primer lugar la Sentencia de 13 de marzo de 2012, mediante la cual el Tribunal Supremo desestima el recurso del Ayuntamiento de Barcelona que se presentó contra la decisión del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que suspende cautelarmente siete artículos del Reglamento de Uso de la Lengua Catalana del consistorio que regula las comunicaciones de la institución preferentemente en catalán, por entender que esos “mandatos concretos y específicos cuyo significado excluyentes del castellano es claro y manifiesto”.

En segundo lugar está la Sentencia del Tribunal Supremo del 12 de junio de 2012, mediante la que se anula la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 18 de julio de 2011, que declara nulos determinados artículos del Decreto 181/2008, del Departamento de Educación de la Generalitat, que estableció la ordenación de la enseñanza de segundo ciclo de educación infantil. En este sentido el Tribunal Supremo considera que la identidad sustancial con el precepto estatutario no es bastante para dar por bueno que el artículo 4 del Decreto objeto del recurso sólo exprese que el “catalán” como lengua propia de Cataluña, se tiene que utilizar como lengua vehicular y de aprendizaje “ya que en la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 se fijó como doctrina que los artículos 6 y 35 puntos 1 y 2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña sólo podían ser considerados constitucionales si no impedían el libre y eficaz ejercicio del derecho a recibir la enseñanza en castellano como lengua vehicular y de aprovechamiento en la enseñanza”. Y por ello se ha interpretado en el sentido de que no apoyan el castellano como lengua vehicular y docente en esa Comunidad Autónoma.

Por último se encuentra la Sentencia de 26 de septiembre de 2012 del Tribunal Supremo, mediante la que se anula la Sentencia previa del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en el recurso presentado por el Consejo General de Colegios Oficiales de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local, por la que quedan anuladas determinadas exigencias del conocimiento del catalán en la convocatoria realizada por la Generalitat de Cataluña de pruebas administrativas para el acceso a la subescala de interventor-tesorero.

HACIA LA REFORMA DEL RÉGIMEN LOCAL: RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD

Dr. Tomàs Font i Llovet

A lo largo de los últimos meses se ha venido desarrollando el proceso de gestación de la reforma de la legislación local que obedece al Plan Nacional de Reformas aprobado por el Gobierno. Desde hace ya algunos años, especialmente al hilo de la aprobación de los Estatutos de última generación a partir de 2006, se han ido sucediendo diversos intentos de abordar la reforma de la legislación básica de régimen local, el último de los cuales fue el anteproyecto de Ley básica de gobierno y administración local.

A mediados de 2012 aparecen los primeros borradores, en los que tiene una participación destacada el Grupo de colaboración interadministrativa en el seno del Instituto Nacional de Administración Pública, que confecciona una primera propuesta de modificación del articulado de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), y que lleva fecha de 25 de mayo de 2012. A partir de ahí se han ido sucediendo los avatares de una negociación política con la oposición parlamentaria, con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), etc., así como sucesivas reelaboraciones con aportaciones técnicas de diverso origen, hasta que el 15 de febrero de 2013 el Consejo de Ministros aprobó el informe sobre el anteproyecto, que da pie a la versión de 18 de febrero de 2013 actualmente en discusión.

1. Los planteamientos de la reforma

La necesidad de la reforma se encuadra, en la Exposición de Motivos del Anteproyecto, en la reforma del artículo 135 de la Constitución española –la reforma exprés de 2011– que en su nueva redacción recoge un principio de estabilidad presupuestaria como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones públicas. En desarrollo de este precepto constitucional, se aprobó la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera que exige nuevas adaptaciones de la normativa básica en materia de Administración local para la adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales, y por tanto se precisa adaptar algunos aspectos de la organización y funcionamiento de la Administración local así como mejorar su control económico-financiero.

Según se afirma, la reforma persigue varios objetivos básicos: “clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio ‘una Administración una competencia’, racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas”.

Es evidente que los objetivos citados entroncan con la crisis financiera actual, por lo que es cierto que la reforma obedece en una gran parte a las exigencias coyunturales, de modo que no aborda una reforma general, –una nueva Ley de Administración local– sino una serie de medidas parciales que permitan satisfacer dichas necesidades.

Así, se trata de definir con más precisión las competencias que deben ser ejercidas por la Administración local, sobre la base que las entidades locales “no deben volver a asumir competencias que no les atribuye la ley y para las que no cuenten con la financiación adecuada”, de manera que solo podrán ejercer competencias impropias cuando no se ponga en riesgo financiero la realización de las competencias propias, no haya duplicidades con las competencias autonómicas y se garantice la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias o actividades económicas.

Por su parte, “el objetivo de racionalizar la estructura organizativa de la Administración local se refleja en las medidas incluidas para fortalecer a las Diputaciones provinciales, que asumirán parte de las competencias hasta ahora prestadas por los Municipios con el objetivo de lograr economías de escala con unos servicios comunes centralizados y reducir estructuras administrativas que no sean eficientes o sostenibles”. En este sentido, se abandona la idea, arriesgada ciertamente, de impulsar una reforma en profundidad del mapa territorial local como las que se han llevado a cabo en diversos países europeos –el último, Grecia–, y se opta por mantener las estructuras municipales –aunque puedan quedar vacías de contenido competencial– y operar a nivel de traslación de competencias y servicios a favor de las Diputaciones.

Asimismo, “se incluye una revisión del conjunto de las entidades instrumentales que conforman el sector público local, una racionalización de sus órganos de gobierno y una ordenación responsable de las retribuciones del personal al servicio de las Corporaciones locales”. En otro orden de cosas, el Anteproyecto, para lograr un control económico-presupuestario más riguroso, refuerza el papel de la función interventora en las entidades locales “y se hace posible la aplicación generalizada de técnicas, como la auditoría en sus diversas vertientes, a las entidades locales en términos homogéneos a los desarrollados en otros ámbitos del sector público”. Este planteamiento, se dice, supondrá una mayor transparencia en la información económico financiera de las entidades locales, lo que contribuirá, sin lugar a dudas, a mejorar la toma de decisiones por los responsables públicos.

En la línea de garantizar la profesionalidad y la eficacia de las funciones de control interno, la ley también regula parcialmente el régimen de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional que dependerán funcionalmente del Estado.

2. Nueva ordenación de las competencias municipales

Aún sin descender en este momento a los detalles, no cabe duda que la reforma, por coyuntural que sea su justificación inmediata, es de gran calado. Ahora bien, el mismo punto de partida “una Administración una competencia” –o mejor, una competencia una Administración– suscita dudas: ¿es de verdad posible la separación absoluta de competencias? ¿O es más realista aceptar la intersección de competencias como algo habitual, por mor de la complejidad actual, y profundizar en los mecanismos de colaboración y coordinación?

Lo cierto es que el anteproyecto contiene una alteración sustancial de todo el sistema de ordenación legal de las competencias municipales, especialmente de los artículos 25 a 28 de la LBRL. Ello significa un acusado viraje en la concepción misma del contenido competencial de la autonomía local, que se viene a concentrar en la capacidad y obligación de prestar los servicios mínimos obligatorios y, además, sólo si se hace sobre parámetros de eficiencia. La misma cláusula general de capacidad de los municipios del art. 25.1 LBRL según la cual “el Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal” queda restringida y limitada “en los términos previstos en este artículo”. Y a partir de ahí, el precepto, como decíamos, establece un conjunto de priorizaciones y límites tanto en la atribución como en el ejercicio de las competencias municipales, en sus distintas categorías, eliminándose totalmente las competencias o actividades complementarias del artículo 28, precepto éste que se suprime. Por otro lado, se prevé un amplio recurso a las competencias delegadas frente a las propias, así como la introducción de una vía hacia la subsidiariedad –desconocida en el art. 128.2 CE– en el ejercicio de actividades económicas.

Más adelante nos referiremos de nuevo a estos aspectos en el momento de contrastar en qué medida esta nueva ordenación de las competencias municipales se ajusta a la configuración constitucional de la autonomía local.

3. Nuevos retos para las diputaciones provinciales

Por otro lado, la necesaria racionalización de la estructura organizativa local general, esto es, el mapa municipal, se reconduce a la nueva consideración de las Diputaciones provinciales como eje fundamental de la reforma, que deberán sustituir de manera generalizada al escalón municipal de menor capacidad, en lugar de asistir y cooperar con el mismo, como hasta ahora, para garantizar aquella capacidad. No otra cosa es la previsión de asunción provincial de los ser-

vicios municipales de los ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes cuando no cumplan con los costes estándar fijados por el gobierno.

¿Estamos ante una suerte de “redención de las Provincias” orteguiana, objetivo hoy cumplido a nivel autonómico, con carácter general? ¿Cabe entroncar esto con las viejas propuestas de García de Enterría –años cincuenta– acerca de la provincialización de los servicios públicos municipales?

Al margen de otras consideraciones que suscita la articulación jurídica del traslado competencial y la capacidad técnica y organizativa de las diputaciones para realizar tareas de prestación directa de servicios municipales, se presenta con fuerza el dilema más de fondo entre los valores de la eficacia y de la democracia. En efecto, en aras a la eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos, la potenciación de las Diputaciones recae en la estructura político-administrativa de menor soporte democrático directo de todo el sistema institucional español.

Además, el reforzamiento de las Diputaciones provinciales conduce sin duda a la consolidación definitiva de una demarcación, de un espacio, que a su vez es el soporte conceptual y territorial de un sistema electoral general totalmente inadecuado y que es cuestionado en la mayoría de las propuestas que se ofrecen para la reforma –hoy inaplazable– del sistema electoral.

Las diputaciones han cumplido un papel importante en el sistema político actual, esto es, han podido funcionar como “cámaras de compensación” para la financiación de partidos políticos, por la vía de poder asegurar una retribución de alcaldes y concejales, a los que se les permite “dedicación exclusiva” a la política con cargo a la diputación, ante las insuficiencias municipales y con ahorro neto de los partidos políticos. Y además, facilitan la colocación en puestos eventuales a elementos de los aparatos de los partidos. El contexto social y político actual está requiriendo, como es notorio, una mayor dosis de transparencia en este tipo de cuestiones, de modo que parece importante acompañar todo movimiento de fortalecimiento de las diputaciones de un incremento en la visibilidad y rendición de cuentas al público a nivel provincial, lo que ahora no sucede por la simple naturaleza misma de las diputaciones como entes de segundo grado.

Así pues, habrá que prestar atención a la dinámica del fortalecimiento competencial de la provincia sin un simultáneo fortalecimiento institucional y organizativo. Ello debiera pasar, tarde o temprano, por repensar el sistema de elección del órgano político, el pleno de la diputación. Por un lado, se hace más presente la tradicional crítica a la elección de segundo grado, frente a la generalidad de experiencias europeas en los entes supramunicipales –aunque ahora Italia está reformando en sentido inverso, a resultas de la intervención del Banco central europeo–, y también de los regímenes no comunes en España: diputaciones forales, consejos y cabildos insulares... incluso Comunidades Autónomas uniprovinciales, que sustituirían a la diputación también en estas nuevas funciones de prestación de servicios municipales.

Pero además, cabe plantearse una nueva situación: la asimetría institucional que se va a crear en las relaciones municipios-diputación. En los casos de aplicación de las previsiones de “provincialización” de las competencias municipales

—sólo de los municipios ineficientes de menos de 20.000 habitantes—, la Diputación tendrá una posición funcionalmente distinta como institución, puesto que proyectaría una distinta intensidad de su acción sobre diversos municipios.

En otros supuestos parecidos, se ha planteado si esta posición de un ente supralocal con dos intensidades debería tener un reflejo en su organización y composición, en este caso, de la Diputación. Se trataría, simplificando, de que hubiera unos municipios “con más” Diputación y otros “con menos” o, incluso, “libres de Diputación”. La situación es bien conocida en el sistema alemán —desde las ciudades-estado, hasta las ciudades “libres de kreis”. También en Italia, en el caso de las ciudades metropolitanas, éstas quedan “libres” de provincia, a la que sustituyen a todos los efectos. Algo parecido ya fue adelantado en el denominado “Informe Roca” del año 2000 sobre la reorganización territorial de Cataluña, y, en la actualidad, los trabajos para una nueva Ley catalana de gobiernos locales prevén que los municipios metropolitanos estén “libres” de comarca —esto es la supresión de la comarca en el Área Metropolitana de Barcelona—.

Ciertamente, el mismo contexto social y político que exige mayor transparencia y proximidad en las instituciones públicas está chocando con las dinámicas europeas de control del gasto público que en parte se traduce en la reducción del coste de la política, lo que se refleja en el anteproyecto con la regulación restrictiva de las retribuciones de los cargos políticos locales.

4. La constitucionalidad de la reforma

Un aspecto de especial trascendencia, naturalmente, es el del análisis de la constitucionalidad de la reforma proyectada. La misma provisionalidad del texto a que antes se ha aludido consiente una referencia meramente aproximativa.

4.1. El respeto a la autonomía local

Por un lado, la constitucionalidad material por contraste con el principio de autonomía local. Como es sabido, desde la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 32/1981, se ha implantado en nuestro país la teoría de la garantía institucional de la autonomía local, como un límite al legislador ordinario, —estatal o autonómico— en el sentido de que la autonomía local se vulneraría cuando la institución se limita y se le priva de sus posibilidades de existencia real y la hace irreconocible según la imagen que de la misma tenga la conciencia social en cada tiempo y lugar.

A parte de la citada sentencia, esa teoría no ha sido eficaz para declarar la inconstitucionalidad de una ley, puesto que, como era de prever, cada una de ellas, individualmente considerada, aunque no atribuya ciertas competencias a los municipios “no les priva absolutamente de toda participación en los asuntos de su interés”, en palabras de la jurisprudencia, por tanto no vulnera su autonomía.

Por otra parte, la STC 214/1989 cifró el contenido esencial de la autonomía municipal en la competencia de los Municipios para prestar los servicios mínimos obligatorios, de modo que la creación de las comarcas no podía suprimir aquella competencia municipal y los municipios no podrían ser sustituidos por la comarca en la prestación de todos sus servicios mínimos obligatorios.

Pues bien, tal vez ahora nos encontremos por primera vez con el caso de una ley general –que no es sectorial– que establece la posibilidad que algunos ayuntamientos, los de menos de 20.000 habitantes, pierdan toda la competencia para prestar sus servicios mínimos obligatorios, si no cumplen con los costes estándar fijados por el gobierno, y puedan ser sustituidos por la diputación provincial en la prestación de todos sus servicios mínimos obligatorios. Y esa situación, ¿podría considerarse, además, que rompe con la imagen social que se tiene al menos desde 1985, sobre las responsabilidades políticas del municipio para decidir autónomamente sobre los servicios mínimos obligatorios, haciéndolos irreconocibles como entes dotados de autogobierno? Sería la primera vez que la “garantía institucional” podría ser una verdadera garantía.

Por otra parte, cabría preguntarse si ese “vaciamiento” competencial de los municipios “provincializados” –valga la expresión– se ajustaría a las previsiones de la Carta Europea de la Autonomía Local (CEAL), que entiende dicha autonomía como el derecho de la entidad local a ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos bajo su propia responsabilidad.

4.2. El respeto a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas

El otro aspecto del contraste de constitucionalidad es el referido a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas para legislar en la materia de régimen local. Los títulos competenciales que esgrime la exposición de motivos del anteproyecto son, además del 149.1.18 de la Constitución (CE) habitualmente alegado, el del 149.1.13 “ordenación general de la economía” y 149.1.14 “hacienda general”.

El anteproyecto se apoya en la STC 233/99, que admite la cita conjunta de los títulos competenciales recogidos en el artículo 149.1.14, sobre hacienda general y deuda del Estado, y en el artículo 149.1.18, sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. En este sentido, “el Tribunal Constitucional ha justificado no solo la cita conjunta de ambos títulos, sino con carácter limitado la prevalencia del referido a la hacienda general en supuestos determinados. Así, ha precisado que “dado que frecuentemente la regulación de la hacienda local estará llamada a incidir sobre dicho régimen jurídico, sólo de manera puntual podrá el Estado regular con carácter exclusivo tal materia haciendo prevalecer el otro título competencial a que hace referencia el artículo 1.1 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, esto es, el de la hacienda general del artículo 149.1.14 de la Constitución. Así ocurrirá, en efecto, en aquellos casos en los que la normativa estatal tenga por objeto la regulación de instituciones comunes a las distintas haciendas o de medidas de coordinación entre la hacien-

da estatal y las haciendas de las Corporaciones Locales. O también cuando su finalidad sea la salvaguarda de la suficiencia financiera de las haciendas locales garantizada por el artículo 142 de la Constitución, en cuanto presupuesto indispensable para el ejercicio de la autonomía local constitucionalmente reconocido en los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución”.

La cita es, no obstante, incompleta. En efecto, la Sentencia citada continua, reproduciendo la anterior 179/1985, con la siguiente precisión: “... Es cierto, sin duda, que cuando, usando de su competencia en materia de Hacienda General, el Estado regula cuestiones referentes a la Administración Local, no puede desconocer la delimitación competencial que respecto de ella existe entre el propio Estado y algunas Comunidades Autónomas. Si para esos fines hacendísticos ha de introducir modificaciones en el régimen jurídico de esa Administración, *deberá hacerlo de modo tal que no se imposibilite el ejercicio de la facultad comunitaria para dictar las normas de detalle ...*”.

Junto a ambos títulos competenciales, sigue la exposición de motivos, concurre sin duda el recogido en el artículo 149.1.13 sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, “en cuanto que una de las finalidades principales de la Ley es garantizar la sostenibilidad financiera de los servicios de las entidades locales. Así, la política presupuestaria de todos los poderes públicos, incluidos los locales, deberá adecuarse los principios rectores de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad, dictada en desarrollo del artículo 135 de la Constitución”. Eso es cierto, pero también lo es que el desarrollo del artículo 135 CE requiere Ley orgánica y no puede extenderse a cualquier regulación contenida en una ley ordinaria como lo es la ley de bases de régimen local.

La jurisprudencia constitucional hasta la fecha ha identificado la competencia estatal sobre las bases del régimen local con la idea de que alcanza a todo lo necesario para preservar la autonomía local. El mínimo común denominador. No obstante, en el momento actual, habrá que analizar esas bases en relación a los nuevos Estatutos de Autonomía, que, como es sabido, incorporan regulaciones materiales sobre el régimen local. Y aquí, seguramente, cabe incorporar adecuadamente las precisiones de la STC 31/2010 relativa al Estatuto de Cataluña: el Estatuto debe respetar la competencia básica del Estado en materia de régimen local, de manera que “no impida el ejercicio de la competencia estatal en la materia”; esto es, no puede impedir que el Estado fije el mínimo común denominador, en este caso en cuanto al contenido competencial de los entes locales. Eso es justamente lo que dice la STC 31/2010.

Ahora bien, el Estado, al ejercitar la competencia básica, deberá respetar los Estatutos en la medida que éstos amplíen –no reduzcan– el contenido competencial de la autonomía local. Y es sabido que los Estatutos de última generación contienen listados de materias en las que en todo caso el legislador autonómico deberá reconocer competencias a los gobiernos locales (Cataluña) o en concreto a los municipios (Andalucía). Se plantea entonces una situación, inédita hasta la fecha, en la que el legislador estatal (disposiciones transitorias 8ª y 11ª del anteproyecto) atribuye directamente a las Comunidades Autónomas las competencias que hoy en día tienen atribuidos los municipios –por leyes autonómicas,

incluso con garantía en los Estatutos— en las materias de educación, sanidad y servicios sociales. No parece, a primera vista, que estas traslaciones competenciales, en materias sectoriales de competencia autonómica, pueda hacerlas el legislador estatal en materia de régimen local, si no es en garantía de la autonomía local, que no es el caso.

Son muchas más las cuestiones que suscita el anteproyecto de ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, cuyo análisis en detalle excede el alcance de estas páginas de aproximación general.

PRESUPUESTOS Y NORMATIVA SOBRE LA ACTIVIDAD PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Prof. Xavier Padrós

La aprobación por parte de las Cortes Generales de la **Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera**, ha sido el hecho más significativo producido en el ámbito normativo en relación con la actividad presupuestaria y financiera de las Comunidades Autónomas durante el año 2012. Sin duda alguna, la Ley, aprobada en desarrollo de las previsiones del reformado artículo 135 de la Constitución, está llamada a tener un impacto considerable y notable repercusión en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas.

A diferencia de las anteriores leyes de estabilidad presupuestaria (Ley 18/2001 y Ley Orgánica 5/2001, de 12 y 13 de diciembre, respectivamente, y Ley 15/2006 y Ley Orgánica 3/2006, ambas de 26 de mayo), la nueva Ley constituye el texto único para todas las Administraciones Públicas (Estado, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y Seguridad Social) y, en contraste también con la elevada conflictividad generada a propósito de las leyes del año 2001, la Ley Orgánica 2/2012 finalmente solo ha sido objeto de contestación mediante recurso de inconstitucionalidad por parte de la Comunidad de Canarias.

De acuerdo con el nuevo marco normativo, y a partir de la definición del principio de estabilidad presupuestaria como la situación de equilibrio o superávit estructural, ninguna Administración Pública podrá incurrir en déficit estructural, definido como déficit ajustado del ciclo, neto de medidas excepcionales y temporales.

No obstante, se prevén también las posibles excepciones a este planteamiento y se admiten supuestos de déficit estructural, tanto para el caso de reformas estructurales con efectos presupuestarios a largo plazo, como para determinadas situaciones excepcionales (catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria, apreciadas por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados).

La Ley Orgánica ha incorporado igualmente una regla de gasto no prevista en el artículo 135 de la Constitución, pero procedente del derecho europeo, según la cual el gasto de las Administraciones Públicas no puede aumentar por encima de la tasa de referencia de crecimiento del PIB de medio plazo de la economía española; previsión que se completa con la imposición de la obligación

de que, si se obtuviesen mayores ingresos de los previstos, éstos deberían destinarse íntegramente a reducir el nivel de deuda pública y no a financiar nuevos gastos.

Por lo demás, y en ejecución del mandato constitucional, la Ley ha fijado el límite de deuda del conjunto de las Administraciones, que no podrá superar el valor de referencia del 60% del PIB establecido en la normativa europea, excepto en las mismas circunstancias excepcionales en que se puede presentar déficit estructural. Este 60% se distribuirá a razón de un 44% para la Administración Central, de un 13% para las CCAA, y de un 3% para las Corporaciones Locales. También se ha reiterado la prioridad absoluta para el pago de los intereses y el capital de la deuda pública frente a cualquier otro tipo de gasto, como ya se estableció con la reforma del artículo 135 de la Constitución.

Esta regulación se ha completado con la fijación de los criterios para el establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para cada una de las Administraciones Públicas e individualmente para las Comunidades Autónomas y con la previsión de un periodo transitorio con inclusión de una senda de reducción hasta alcanzar en el 2020 el equilibrio estructural y una deuda pública no superior al 60% del PIB, con revisiones y actualizaciones de las sendas de reducción de la deuda pública y del déficit estructural en el 2015 y el 2018.

La Ley Orgánica ha previsto también la realización de informes sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, de deuda pública y de la regla de gasto y el establecimiento de una batería de medidas preventivas, correctivas e incluso coercitivas (entre ellas, la no disponibilidad de créditos, la pérdida de competencias normativas en tributos cedidos, la constitución de depósitos con intereses y, en particular, la aplicación de los mecanismos de ejecución forzosa del artículo 155 de la Constitución) para garantizar el cumplimiento de las prescripciones legales, aunque la regulación de un régimen sancionador específico en materia de gestión económico-presupuestaria, con previsiones sobre eventuales incumplimientos de las prescripciones sobre estabilidad presupuestaria, ha quedado fuera de la Ley Orgánica y figura entre los contenidos del Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, actualmente en trámite parlamentario.

Por último, hay que destacar igualmente la previsión de un mecanismo extraordinario de liquidez para Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, que ha sido después objeto de desarrollo a través del Real Decreto-Ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones Públicas y en el ámbito financiero, y de modificación mediante la Ley Orgánica 4/2012, de 28 de septiembre.

Tras la ley estatal se han aprobado igualmente diversas **leyes autonómicas de estabilidad presupuestaria**, empezando por la catalana (Ley 6/2012, de 17 de mayo), aprobada menos de un mes después, y siguiendo con las de Aragón (Ley 5/2012, de 7 de junio), Castilla y León (Ley 7/2012, de 24 de octubre) o Castilla-La Mancha (Ley 11/2012, de 21 de diciembre). Hay que resaltar que

las cuatro Comunidades citadas habían recurrido, en su momento, las leyes de estabilidad presupuestaria de 2001.

En el **ámbito estrictamente tributario**, el ejercicio 2012 ha visto la confirmación de algunos de los pronósticos avanzados en *Informes* anteriores. En efecto, la crisis económica y presupuestaria generalizada del conjunto de las Administraciones Públicas, ha obligado a un replanteamiento de algunas de las medidas fiscales adoptadas en los últimos años y a la búsqueda de soluciones para paliar al menos la caída de la recaudación de determinados impuestos.

En el campo de los **tributos cedidos** ello ha significado, en algunos casos ya en 2012 y en otros para 2013, la eliminación de algunas de las deducciones establecidas en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en ejercicios precedentes (así, en Extremadura, Islas Baleares o Madrid en relación con deducciones en alquiler, adquisición o inversión en vivienda habitual), así como la recuperación de la tributación de familiares cercanos en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones en algunas Comunidades (con la supresión de las principales bonificaciones en Canarias, Castilla y León) y el aumento generalizado de tipos en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados en sus dos modalidades (transmisiones patrimoniales onerosas y actos jurídicos documentados) en la mayoría de Comunidades. Por su parte, el Impuesto sobre el Patrimonio, resucitado inicialmente solo para 2011 y 2012, ha visto la prolongación de su vigencia para 2013, aunque con algunos cambios significativos: la exención total del mismo ya sólo se mantiene en Madrid (la Comunidad Valenciana e Islas Baleares la han eliminado) y otras Comunidades se han sumado a la decisión inicial de Andalucía de elevar los tipos aplicables a partir del mínimo exento (Asturias, Cataluña, Extremadura, Galicia).

En la esfera de la **imposición propia autonómica** destaca la polémica surgida a finales del año 2012, tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 210/2012, de 14 de noviembre, que desestimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley de la Asamblea de Extremadura 14/2001, de 29 de noviembre, del Impuesto sobre los depósitos de las entidades de crédito, y la posterior creación por parte del Estado de un Impuesto sobre los Depósitos en las Entidades de Crédito a tipo cero a través de la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica. Como es sabido, la LOFCA prevé que cuando el Estado, en el ejercicio de su potestad tributaria originaria, establezca tributos sobre hechos imponible gravados por las Comunidades Autónomas que supongan a éstas una disminución de ingresos, deberá instrumentar las medidas de compensación o coordinación adecuadas en favor de las mismas. En este sentido, la Ley 16/2012 ha dispuesto que la previsión de la LOFCA será únicamente de aplicación respecto de aquellos tributos propios de las Comunidades Autónomas establecidos en una Ley aprobada con anterioridad a 1 de diciembre de 2012.

Hay que recordar aquí que, efectivamente, algunas Comunidades Autónomas habían establecido anteriormente impuestos sobre el mismo hecho imponible (Extremadura, a través de la citada Ley 14/2001, de 29 de noviembre; Andalucía, mediante la Ley 11/2010, de 3 de diciembre, de medidas fiscales para

la reducción del déficit público y para la sostenibilidad; Canarias, a través de la Ley 4/2012, de 25 de junio, de medidas administrativas y fiscales), pero otras Comunidades lo establecieron en el mes de diciembre del mismo año 2012 (Cataluña, mediante el Decreto-Ley 5/2012, de 18 de diciembre; Asturias, mediante la Ley 3/2012, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2013), lo que ha motivado la presentación de diversos recursos de inconstitucionalidad.

Por lo demás, y también en el campo de la imposición autonómica, hay que destacar la aprobación a lo largo de 2012 de algunos impuestos medioambientales en Canarias (sobre el impacto medioambiental causado por determinadas actividades y por los grandes establecimientos comerciales) o en Extremadura (sobre la eliminación de residuos en vertedero y canon de saneamiento) y del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos en Cataluña.

Por último, y en el ámbito de la legislación presupuestaria, hay que señalar que algunas Comunidades Autónomas no aprobaron sus **presupuestos para el año 2013** dentro del ejercicio de 2012. En concreto, fueron las Comunidades de Navarra, Galicia, País Vasco y Cataluña. En el primer caso, el Gobierno navarro vio rechazado su proyecto por el Parlamento; en el caso de las otras tres los proyectos no se llegaron a presentar en el 2012 dado que todas ellas vivieron procesos electorales (el 21 de octubre se celebraron las elecciones a los Parlamentos gallego y vasco y el 25 de noviembre al Parlamento catalán).

Ya dentro del ejercicio 2013, Galicia ha visto aprobados sus presupuestos en febrero de 2013, mientras que el Gobierno vasco, que había presentado su proyecto, lo acabó retirando en el mes de abril ante la falta de apoyo parlamentario. Por su parte, el Gobierno catalán no ha llegado a presentar su proyecto a la Cámara a la espera de la concreción final de los objetivos de estabilidad presupuestaria y en la medida que la traslación de dichos objetivos al proyecto de presupuestos puede condicionar de manera decisiva los posibles apoyos parlamentarios del Gobierno.

IV.

LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

1. Actividad político-institucional

El año 2012 ha venido marcado por la celebración de elecciones y el consiguiente nombramiento de Presidente y Consejo de Gobierno, por las dificultades en la gestión pública derivadas de la crisis económica y por la tensión con el Gobierno en relación con la forma de tratar las consecuencias de la crisis.

El 30 de enero de 2012, el presidente José Antonio Griñán firmó el Decreto de disolución del Parlamento y convocatoria de elecciones. Éstas se celebraron el 25 de marzo con el siguiente resultado:

ELECCIONES AUTONÓMICAS 2012: ANDALUCÍA					
	<i>Resultados</i>	<i>Variación</i>	<i>Variación</i>	Diputados	
	<i>2012</i>	<i>2012-2011Gen</i>	<i>2012-2008</i>		
			<i>Aut</i>		
Participación	60,78	-8,12	-11,89		
Abstención	39,22	+8,12	+11,89		
	% s/votantes			2012	2012-2008
PP	40,7	-4,9	+2,3	50	+3
PSOE-A	39,6	+3	-8,8	47	-9
IULV-CA ¹	11,3	+3	+4,2	12	+6

En el análisis de los resultados, destaca que la estrategia de convocar las elecciones autonómicas posteriormente a la celebración de las elecciones generales (al contrario de lo ocurrido en anteriores convocatorias) tuvo un efecto favorable para los intereses del partido gobernante. Las encuestas realizadas en los meses previos daban una posibilidad muy alta de que el Partido Popular consiguiera mayoría absoluta. Sin embargo, el desgaste sufrido por dicho partido a consecuencia de su acción en los cuatro primeros

¹ Coalición Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía.

meses de gobierno en el ámbito nacional dejó huella en los resultados de las elecciones andaluzas. Ganó el Partido Popular, pero se quedó a cinco escaños de la mayoría absoluta. Ello hizo que este partido volviera a quedarse fuera del gobierno andaluz, puesto que se abría la puerta a una alianza poselectoral entre PSOE e IULV-CA.

El PSOE sufrió un acusado descenso en porcentaje de votos y en escaños respecto a las elecciones autonómicas de 2008, pero los resultados obtenidos le permitieron mantener el gobierno, en coalición con IULV-CA. Este partido experimentó un moderado incremento de su porcentaje de voto y duplicó sus escaños, respecto a la cita electoral de 2008.

En porcentaje de votos, el PP resultó vencedor en las provincias de Almería, Cádiz, Córdoba, Granada y Málaga, mientras que el PSOE sacó mayor porcentaje en las de Huelva, Jaén y Sevilla. Sin embargo, en número de escaños, quedaron empatados en Córdoba, Granada, Huelva y Jaén. El PP sacó más escaños en Almería, Cádiz y Málaga, y el PSOE superó al PP en número de escaños en Sevilla. El PP sacó más votos en todas las capitales de provincia, lo que muestra, como reflejo, la fortaleza del PSOE en algunas ciudades de tamaño medio y, sobre todo, en ciudades y pueblos de menor tamaño del ámbito rural, especialmente en las provincias occidentales y en Jaén.

El 19 de abril se celebró la sesión constitutiva del Parlamento y fue elegido como su presidente Manuel Gracia, del PSOE. PSOE e IULV-CA alcanzaron un acuerdo para formar un gobierno de coalición, para lo cual hubieron de superar el enfrentamiento tradicional entre estas dos formaciones políticas en Andalucía. El 3 de mayo resultó investido como presidente José Antonio Griñán, con los votos favorables de los diputados del PSOE y de once diputados de IULV-CA, el voto contrario de los diputados del PP y el voto nulo del diputado Juan Manuel Sánchez Gordillo, elegido en la lista de IULV-CA por Sevilla.

El Consejo de Gobierno quedó formado, aparte del Presidente, por Susana Díaz, como Consejera de la Presidencia e Igualdad; Diego Valderas, como Vicepresidente y Consejero de Administración Local y Relaciones Institucionales; Emilio de Llera, como Consejero de Justicia e Interior; María del Mar Moreno, como Consejera de Educación; Antonio Ávila, como Consejero de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo; Carmen Martínez Aguayo, como Consejera de Hacienda y Administración Pública; Elena Cortés, como Consejera de Fomento y Vivienda; Luis Planas, como Consejero de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente; María Jesús Montero, como Consejera de Salud y Bienestar Social; Rafael Rodríguez Bermúdez, como Consejero de Turismo y Comercio; y Luciano Alonso, como Consejero de Cultura y Deporte.

Se trata de un gobierno potente, desde el punto de vista político, con varios nombres importantes, o que comienzan a serlo, en la política andaluza. Es un gobierno de coalición en el que se integran dos miembros de IULV-CA, como son Diego Valderas, coordinador general de dicha formación, y Elena Cortés. Destaca la presencia de Susana Díaz como Consejera de Presidencia, que debe encargarse de la coordinación del gobierno, aspecto especialmente importante al ser este el resultado de una coalición

ANDALUCÍA

entre dos fuerzas políticas, y de Carmen Martínez Aguayo, que repite como Consejera de Hacienda, ya que su nombramiento puede interpretarse como una reafirmación de la línea de oposición a las políticas del Gobierno central, que esta consejera lideró en los primeros tres meses del año en materia de Hacienda.

Para José Antonio Griñán, supuso el primer momento en que sometía a las urnas su candidatura a presidir la Junta, ya que había llegado al puesto de Presidente tras la dimisión de Manuel Chaves en 2009, y lo cierto es que alcanzó el objetivo de mantener el gobierno. En cambio, para Javier Arenas, presidente del PP andaluz, supuso su retirada del primer plano de la política andaluza, al cesar posteriormente como presidente de su partido, cargo en el que fue sustituido por Juan Ignacio Zoido, alcalde de Sevilla.

De hecho, el Consejo de Gobierno comenzó su andadura entre cábalas acerca de la debilidad del pacto de coalición, pero lo cierto es que se ha mantenido estable, aunque para ello tuviera que superar momentos de tensión interna, afrontar la impopularidad de los recortes presupuestarios y solventar la tormenta política y judicial del caso ERE, que cíclicamente reclama su espacio en la actualidad.

El 23 de mayo de 2012 fueron elegidos los nueve senadores correspondientes al Parlamento de Andalucía. En esta ocasión, cuatro del Partido Popular, cuatro del PSOE y uno de IULV-CA.

Respecto a la acción política del gobierno andaluz, ha venido marcada por la necesidad de afrontar las dificultades financieras y por el constante enfrentamiento con el Gobierno central.

La Comunidad debió acogerse al Fondo de Liquidez Autonómica, del que recibió 2.133 millones de euros, siendo la tercera Comunidad Autónoma en montante de financiación con cargo a dicho fondo (si bien había solicitado 4.906 millones). Asimismo, Andalucía se acogió al Mecanismo de Financiación de Pago a Proveedores.

Las dificultades financieras han condicionado toda la acción de Gobierno. En el apartado de actividad normativa daremos cuenta de los Decretos-ley aprobados para cumplir con el objetivo de déficit público marcado para 2012 por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, y que se plasman en recorte de salarios en la función pública andaluza, subida de impuestos y, en general, una batería de medidas identificadas popularmente como «recortes». La Comunidad, a regañadientes, ha tenido que secundar las políticas de austeridad auspiciadas por el Gobierno central, ante la presión de la Unión Europea y de los mercados de deuda.

La Comunidad se ha visto obligada a aceptar los controles derivados de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en materia de déficit, deuda, regla de gasto y gestión presupuestaria, y a convivir con la «amenaza» de las medidas preventivas, correctivas y coercitivas. A ello se añaden los

controles derivados de la participación en el FLA y el Fondo para pago a proveedores, que han de condicionar poderosamente la gestión pública de la Comunidad.

Se ha registrado un fuerte enfrentamiento entre la Junta y el Gobierno central al hilo de la aprobación de los topes de déficit y deuda. En la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera del 6 de marzo, Andalucía fue la única Comunidad Autónoma que se opuso al tope de déficit del 1,5% propuesto por el Ministro de Hacienda para 2012. El 31 de julio, la Consejera de Hacienda se retiró de la reunión del mismo órgano al poco de empezar, en protesta, especialmente, por la reducción del tope de deuda para 2013 del 15,1% del PIB, inicialmente previsto, al 13,2%, y la aplicación de dicho tope de modo uniforme a todas las Comunidades, hecho que el Gobierno andaluz entiende que perjudica a las Comunidades con indicadores menos adversos en esta materia, como es el caso de Andalucía.

A final de año, no obstante, la relación comenzó a encauzarse, al menos, en el plano hacendístico. En octubre, el Ministro de Hacienda accedió a elevar el techo de endeudamiento de la Junta para 2013, lo que, según cálculos de la Junta, evitaría un recorte adicional de 2.700 millones de euros.

Igualmente, fue objeto de discusión el Plan económico-financiero que debía presentar Andalucía. Tras las objeciones iniciales del Ministerio de Hacienda y veladas amenazas de intervención de la Comunidad, finalmente, Andalucía vio aprobado su plan por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 17 de mayo, previa aceptación por el Ministerio de Hacienda, tras ofrecer la Comunidad un ajuste adicional de 220 millones de euros sobre el inicialmente planteado. La Comunidad cifró en 2.500 millones de euros el ajuste sobre el presupuesto de 2012 para cumplir el objetivo de déficit del 1,5%. El 22 de mayo, el Consejo de Gobierno aprobó el referido Plan.

Significativamente, el gobierno andaluz se ha erigido en el principal bastión de oposición a las políticas promovidas por el Gobierno central. Entre otros, destacamos los conflictos sobre la convocatoria de una oposición para cubrir plazas de profesores, la convocatoria y regulación de las subastas de medicamentos y la falta de financiación estatal de las ayudas para la dependencia. Esto ha generado, asimismo, una fuerte conflictividad ante el Tribunal Constitucional.

Cambiando de tema, resulta inevitable hacer alusión a la actualidad judicial, que se ha convertido en una parcela de la actualidad política. Ha continuado la instrucción de la pieza política del caso de los ERE, en el curso de la cual han sido enviados a prisión provisional el ex director general de trabajo Francisco Javier Guerrero y el ex consejero de empleo Antonio Fernández, que abandonó la prisión tras pagar una fianza. De hecho, la instrucción del caso de los ERE se entrecruzó con la campaña electoral. Asimismo, ha comenzado la instrucción del llamado caso Invercaria, sobre el reparto, supuestamente fraudulento, de ayudas a empresas.

Respecto a la actualidad parlamentaria, destaca que, tras casi diecisiete años, el Parlamento de Andalucía acordara crear una comisión de investigación, que había de

tratar sobre los ERE. Esta comisión era uno de los puntos del acuerdo de gobierno entre el PSOE e IULV-CA. La comisión, tras cinco meses de trabajo, en el curso de los cuales llegó a comparecer el presidente José Antonio Griñán, emitió su dictamen el 21 de noviembre. Este dictamen fue acogido con una mezcla de sorpresa y decepción por los medios de comunicación. Solamente hubo acuerdo en considerar responsables al ex director general de trabajo Francisco Javier Guerrero y al interventor general de la Junta en aquel tiempo, con lo cual, de hecho, se seguía la línea de mínima imputación de responsabilidad auspiciada por el PSOE. Las divergencias entre los partidos hicieron imposible imputar responsabilidades a otros cargos. El 28 de noviembre el Pleno del Parlamento rechazó el dictamen, debido al voto contrario de los Grupos Popular e IULV-CA. La comisión, por tanto, *concluyó sin conclusiones*.

Por su parte, la Cámara de Cuentas de Andalucía aprobó en octubre de 2012 su informe de fiscalización sobre los ERE, en el que aludía a un abuso del margen de la discrecionalidad administrativa, irregularidades e incumplimientos de la normativa vigente y ayudas a empresas y personas «prescindiendo absolutamente del procedimiento administrativo establecido».

2. Actividad normativa

Las leyes aprobadas en 2012 han sido las siguientes:

Ley 1/2012, de 30 de enero, por la que se crea el Colegio Profesional de Periodistas de Andalucía.

Ley 2/2012, de 30 de enero, de modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

Ley 3/2012, de 21 de septiembre, de Medidas Fiscales, Administrativas, Laborales y en materia de Hacienda Pública para el reequilibrio económico-financiero de la Junta de Andalucía. Esta ley tiene como antecedentes el Decreto-Ley 1/2012, de 19 de junio, y el Decreto-ley 3/2012, de 24 de julio.

Ley 4/2012, de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, en determinados aspectos de la organización territorial. Esta ley tiene como antecedente el Decreto-ley 2/2012, de 19 de junio.

Ley 5/2012, de 26 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2013.

Otros Decretos-ley, aparte de los ya mencionados, son el Decreto-ley 4/2012, de 16 de octubre, de medidas extraordinarias y urgentes en materia de protección sociolaboral a ex-trabajadores y ex-trabajadoras andaluces afectados por procesos de reestructuración

de empresas y sectores en crisis, y el Decreto-Ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía.

Además, hay que citar el Decreto Legislativo 1/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Comercio Interior de Andalucía, y el Decreto Legislativo 2/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Comercio Ambulante.

Los Decretos-ley 1/2012 y 3/2012 son los Decretos-ley de los recortes. El primero define las medidas para cumplir con los límites de déficit y gasto y con el objetivo de deuda, así como con las previsiones del Plan económico-financiero. Se incluyen modificaciones en el IRPF, el Impuesto sobre el Patrimonio y otros impuestos; se reducen las retribuciones de los altos cargos y personal de alta dirección de las entidades instrumentales y consorcios, así como del personal funcionario y laboral de todo el sector público andaluz; se establece una jornada ordinaria de trabajo de 37 horas y media semanales en cómputo anual en el sector público andaluz; se modifican las vacaciones y los permisos del personal funcionario y laboral del sector público andaluz y de los consorcios; se adoptan otras medidas relativas a la jubilación anticipada, acción social, sustituciones del profesorado, oferta de empleo público, crédito horario de los representantes sindicales y ayudas a organizaciones sindicales; y se modifica el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, incorporándose una limitación en la adquisición de compromisos por parte de las agencias públicas empresariales y sociedades mercantiles sujetas a control financiero permanente. El Decreto-ley 3/2012, por su parte, adapta lo dispuesto en el Decreto-ley 1/2012 a la normativa básica contenida en el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, especialmente en lo referido a condiciones retributivas y régimen de permisos y vacaciones. La Ley 3/2012 da carácter legal a las previsiones de los Decretos-ley citados.

La Ley 4/2012 recoge la posibilidad de que existan Delegaciones Territoriales, como órganos que agrupen las funciones de varias Consejerías dentro de un mismo ámbito provincial, con el objetivo de lograr una racionalización del gasto público. Estas Delegaciones Territoriales han sido reguladas por el Decreto 342/2012, de 31 de julio.

El Decreto-ley 4/2012 es consecuencia del caso de los ERE. Pretende actualizar las normas relativas a las ayudas sociolaborales a extrabajadores afectados por procesos de reestructuración de empresas en crisis, para dar solución a los problemas de gestión, gastos e incluso fraudes originados por la externalización de las ayudas mediante seguros colectivos de rentas, así como mejorar los sistemas de control y verificación de esas ayudas y sus perceptores. Incluye igualmente algunas modificaciones relativas a Cajas de Ahorros y al régimen de incompatibilidades de los miembros del Consejo Económico y Social.

ANDALUCÍA

El Decreto-ley 5/2012 afronta la presión sobre el medio ambiente costero derivada de la intensiva urbanización de las zonas más próximas a las playas. Crea la figura del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía con el objetivo de salvaguardar los intereses autonómicos presentes en esta zona, de forma que se garantice la protección y puesta en valor de la franja más próxima a la costa, y mantener libres de urbanización los espacios no edificados que no sean necesarios para la normal expansión de nuestros pueblos y ciudades, con el fin de propiciar un desarrollo urbanístico sostenible adecuado a la capacidad de acogida del territorio.

La Ley 2/2012 adapta la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, a las novedades derivadas del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo.

El Presupuesto de 2013 fue aprobado por el Parlamento el 20 de diciembre con los votos de los diputados del Grupo Socialista y de nueve de los de IULV-CA, la oposición de los pertenecientes al Grupo Popular y la disconformidad simbólica de tres de IULV-CA (dos no acudieron a la votación y uno no votó).

El Presupuesto fue calificado simbólicamente por la coalición gobernante como de «resistencia», y es palpable en él el intento de mostrar una alternativa «social» a las políticas de austeridad. Con todo, viene muy condicionado por la necesidad de respetar el límite de déficit del 0,7% del PIB para 2013. Las operaciones no financieras sufren un descenso del 7,2% respecto a 2012, y dentro de ellas los gastos corrientes se reducen un 4,6%, con bajadas destacadas del 10% en bienes y servicios y del 8,3% en personal. Globalmente, las Consejerías dispondrán de un 10,7% menos de recursos.

Los ejes principales del Presupuesto se centran en planes y medidas para la creación de empleo; apoyo a los sectores productivos, especialmente en I+D e internacionalización; y sostenimiento de la red de servicios públicos fundamentales. Se dotan un Plan de Acción Social, el Salario Social y la Red de Solidaridad Alimentaria, así como partidas para memoria democrática, lucha contra la violencia de género y solidaridad internacional. Se ha mantenido la inversión en infraestructuras. Es de destacar, no obstante, que la aprobación del Presupuesto provocó una fuerte disensión en el seno de IULV-CA.

Es necesario dar cuenta también de la aprobación por las Cortes de la Ley 11/2012, de 19 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente, que refuerza el principio de unidad de gestión de las cuencas hidrográficas intercomunitarias, conforme a las SSTC 227/1988, 161/1996 y 30 y 32/2011 (la STC 30/2011, sobre el art. 51 del Estatuto de Autonomía para Andalucía).

3. Relaciones de colaboración y conflictividad

Como señalamos anteriormente, la Junta se ha erigido en cabeza de la oposición a las políticas de austeridad emanadas del Gobierno central, y ello se ha plasmado en una conflictividad que ha desembocado en varias ocasiones en el Tribunal Constitucional.

En 2012, el Estado ha impugnado cinco normas de Andalucía ante el Tribunal Constitucional, de ellas dos mediante recurso de inconstitucionalidad y tres mediante conflicto de competencias, si bien tres de ellas se refieren a las subastas de medicamentos: artículo 1 de la Ley 9/2011, de 5 de diciembre, de 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 (incompatibilidad de los Alcaldes para ejercer como Diputados del Parlamento de Andalucía); Decreto-Ley 3/2011, de 13 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes sobre prestación farmacéutica del sistema sanitario público de Andalucía (subastas de medicamentos); Resolución de 25 de enero de 2012, por la que se anuncia convocatoria para la selección de medicamentos a dispensar por las oficinas de farmacia de Andalucía, cuando en las recetas médicas y órdenes de dispensación oficiales del Sistema Nacional de Salud, sean prescritos o indicados por principio activo (subasta de medicamentos); Orden de 13 de febrero de 2012, por la que se efectúa convocatoria de procedimientos selectivos para el ingreso en los Cuerpos de Profesores de Enseñanza Secundaria, Profesores Técnicos de Formación Profesional, Profesores de Escuelas Oficiales de Idiomas, Profesores de Música y Artes Escénicas y Profesores de Artes Plásticas y Diseño, y acceso a los Cuerpos de Profesores de Enseñanza Secundaria y Profesores de Artes Plásticas y Diseño; Resolución de 20 de diciembre de 2012, de la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Salud, por la que se anuncia convocatoria para la selección de medicamentos a dispensar por las oficinas de farmacia de Andalucía, cuando sean prescritos o indicados por principio activo en las recetas médicas y órdenes de dispensación oficiales del Sistema Nacional de Salud (subasta de medicamentos).

Y Andalucía ha impugnado las siguientes cuatro normas del Estado mediante recurso de inconstitucionalidad: el Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo; el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de Medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones; el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad; y la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses.

No hubo ningún acuerdo en la Comisión Bilateral de Cooperación.

ANDALUCÍA

A continuación se examina la jurisprudencia del Tribunal Constitucional relativa a Andalucía:

a) Sobre la evaluación de impacto ambiental:

La STC 1/2012 se refiere al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 9/2000, de 6 de octubre, de modificación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental. Considera el Real Decreto-ley conforme con la distribución de competencias. En particular, se remite a las SSTC 13/1998 y 101/2006, que ya concluyeron que no era inconstitucional la atribución al Estado de la competencia de evaluación de impacto ambiental respecto a los proyectos que deban ser autorizados o aprobados por la Administración General del Estado. No obstante, entiende nulo, por no acreditar extraordinaria y urgente necesidad, el precepto que remite al reglamento la regulación del procedimiento de evaluación ambiental de determinados proyectos.

La STC 34/2012 desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con diversos preceptos de la Ley 6/2001, de 8 de mayo, de modificación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental.

La STC 149/2012 desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con diferentes preceptos de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Siguiendo la doctrina contenida en la STC 13/1998 y aplicada en las SSTC 1/2012 y 34/2012, se hace hincapié en que no vulnera el orden constitucional de distribución de competencias la atribución al Estado de la evaluación ambiental de las zonas de especial conservación en el caso de proyectos que sean aprobados o autorizados por la Administración del Estado.

Tampoco es inconstitucional la habilitación al Gobierno de la Nación para que éste delimite las demarcaciones hidrográficas intercomunitarias, sin afectar a las intracomunitarias de competencia autonómica, y sin alterar la distribución de las competencias en materia de planificación hidrológica. Otro tanto sucede con la habilitación al Gobierno para establecer la composición del consejo del agua, que responde a los principios de participación social, colaboración y cooperación. Finalmente, la atribución al organismo de cuenca de la condición de encargado del registro de zonas protegidas sólo atañe a las demarcaciones hidrográficas intercomunitarias y no a las intracomunitarias, por lo que no se vulnera la competencia autonómica en materia de gestión medioambiental.

b) Sobre el juego (loterías):

Las SSTC 32/2012, 123/2012 y 134/2012 resuelven conflictos positivos de competencia interpuestos por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía respecto al Real Decreto 844/1999, de 21 de mayo, por el que se autoriza la explotación de una lotería instantánea o presorteada, el Real Decreto 716/2005, de 20 de junio, por el que se restablece el funcionamiento de las apuestas hípcas externas de ámbito nacional y se autoriza su explotación a la entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado, y el Real Decreto 1336/2005, por el que se autoriza a la Organización Nacional de Ciegos Españoles una lotería instantánea o presorteada. El Tribunal Constitucional entiende que el art. 81.2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía reconoce la existencia de modalidades de juego y apuestas de ámbito estatal y que no supedita ni condiciona la actuación estatal en esta materia, de modo que el Estado podrá, si lo estima conveniente, autorizar nuevos juegos o modificar los existentes de su competencia (STC 31/2010, FFF JJ 86, 115 y 117, en relación con el art. 141.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña). La competencia de la Comunidad, además, se limita a los juegos que se desarrollen exclusivamente en el ámbito autonómico. Se desestiman, asimismo, las alegaciones basadas en argumentos tales como la autonomía y la suficiencia financiera, y se considera la regulación conforme con la competencia del Estado sobre hacienda general (art. 149.1.14.^a CE).

Por el mismo motivo, la STC 83/2012 desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con el art. 24 y la disposición adicional vigésima de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, remitiéndose, además, a la STC 35/2012.

c) Otros temas: tasas, financiación, costas, Universidades.

La STC 162/2012 resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con diversos preceptos de la Ley 53/2002, de 31 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Desestima el recurso en lo relativo a temas que afectan a la financiación de la Comunidad Autónoma (modificación y creación de tasas, concreción de la fórmula de cálculo de financiación de la asistencia sanitaria). Sin embargo, declara inconstitucional y nulo el art. 114 de la Ley de Costas introducido por el art. 120.6 de la Ley 53/2002. El Tribunal Constitucional se remite a la jurisprudencia que «ha negado la posibilidad de que el legislador estatal pueda, sin una expresa previsión constitucional o estatutaria para ello, llevar a cabo, no ya una mera remisión a las normas atributivas de competencias [como en el caso examinado en la STC 149/1991, FJ 7 b)] sino, más específicamente, una interpretación conceptual y abstracta del sistema de distribución de competencias con el objetivo de delimitar las atribuciones de las Comunidades Autónomas.»

ANDALUCÍA

La STC 223/2012, desestima el recurso interpuesto por el Parlamento de Andalucía en relación con diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades. No vulneran la competencia de la Comunidad sobre universidades los artículos sobre creación de universidades públicas y reconocimiento de las privadas, oferta de plazas en las universidades públicas, institutos universitarios de investigación y reconocimiento de las universidades de la Iglesia Católica.

Respecto a las relaciones de colaboración, se ha registrado nuevamente en 2012 un descenso en la firma de convenios. Mientras en 2010 se firmaron 92 convenios entre Andalucía y el Estado, y en 2011 el número fue de 54, en 2012 se han firmado sólo 20 convenios.

Rasgos generales

El año 2012, segundo de la VIII legislatura, ha estado profundamente marcado por la respuesta a la crisis económica, tanto o más que el anterior. En efecto, se ha vivido una intensa acción parlamentaria y de gobierno focalizada en la reducción del déficit y la contención del gasto público, materializada en el plan de equilibrio económico-financiero presentado en mayo de 2012, con el objetivo de recortar 257 millones de gasto en unos presupuestos que ya habían sufrido una reducción del 5% respecto de sus precedentes. Aunque las medidas propuestas por el ejecutivo aragonés eran menos drásticas que las adoptadas por sus pares, sin recurrirse a incrementos tributarios ni decrementos retributivos para el personal funcionario, la retención de créditos en educación (16 millones por trimestre) y en sanidad (53 millones anuales) se completaba con una congelación del 15% en subvenciones y asignaciones a diversos organismos públicos, una reestructuración del sector público empresarial por importe de 5 millones, la eliminación de personal eventual y la activación de sendos planes de racionalización del gasto corriente y de control tributario (con este último, la recaudación aumentaba en 6 millones de euros).

En el plano orgánico-político, se ha advertido una intensificación de la alianza conservadora de gobierno, en la medida en que el socio parlamentario (PAR) pasaba a integrarse –siquiera testimonialmente- en el Ejecutivo del PP con el nombramiento como Consejero de Industria e Innovación de Arturo Aliaga, que ya lo fue en la anterior legislatura. Con ello se quebraba de alguna manera la promesa electoral del presidente de la formación aragonesa -y ahora de las Cortes de Aragón- de no incorporarse al Gobierno con menos de 8 diputados, pero se manifestaba la alianza electoral suscrita entre ambos partidos a escala estatal. En este movimiento desaparecía el Departamento de Innovación y Nuevas Tecnologías regido por Modesto Lobón, que reemplazaba a Federico García López en el Departamento de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente tras su cese por motivos de salud. A su vez, la conformación del nuevo Gobierno estatal determinaba la asunción de Mario Garcés como nuevo subsecretario del Ministerio de Fomento y su sustitución al frente del Departamento de Hacienda y Administración Pública a cargo de José Luis Saz Casado.

Sin que se resintiera el pacto de gobernabilidad, las luchas internas por el futuro liderazgo del PAR se reflejaban en algunos episodios de tensión entre los socios de gobierno: el portavoz parlamentario y ex consejero de Medio Ambiente Alfredo Boné manifestaba en las Cortes el descontento por los recortes del Gobierno estatal, lamentaba la recuperación por parte del Estado de las competencias en materia de policía fluvial en las cuencas intercomunitarias y la congelación de los fondos de desarrollo rural sostenible. Al mismo tiempo, los tres senadores del PAR (por cierto, como los demás senadores aragoneses del PP) votaban en la Cámara Alta a favor de una iniciativa que pretendía frenar la posibilidad de trasvases del Ebro, con la consiguiente sanción por romper la disciplina del grupo parlamentario popular en el que estaban integrados. Parece lógico que, a pesar de las alianzas, cada formación mantenga sus posturas políticas

incluso escenificando sus diferencias con el socio respectivo, sobre todo en asuntos identitarios. Cabe recordar que la devolución al Estado de las competencias sancionadoras en el dominio público hidráulico no se debe a una voluntad espontánea de las autoridades estatales, sino a la ejecución de la STC 32/2011, de 17 de marzo articulada en el Real Decreto-ley 17/2012, de 4 de mayo, *de medidas urgentes en materia de medio ambiente*.

También se han producido algunos cambios puntuales en el parlamento autonómico, en el que causaba baja en enero Ricardo Canals (PP), siendo sustituido por Ana Matilde Martínez. Asimismo, y aun manteniéndose la distribución proporcional de las Comisiones parlamentarias (8 PP, 6 PSOE, 2 PAR, 1 CHA y 1 IU), se producía un cambio en las permanentes, con la creación en el pleno de 9 de febrero de la Comisión de Industria e Innovación, que asumió parte de las funciones de la extinta Comisión de Innovación y Nuevas Tecnologías. Por su parte, y con respecto a 2011, la composición la Diputación Permanente de las Cortes de Aragón también experimentaba cambios puntuales: Jesús Miguel Franco y Javier Lambán (PSOE) se incorporaron como miembros titulares en lugar de Florencio García Madrigal y Eva Almunia, mientras que Eduardo Peris (PP) reemplazaba a Ricardo Canals.

Más allá de las modificaciones en las instituciones públicas, hay que dar cuenta de las producidas en las cúpulas de los partidos aragoneses: Javier Lambán se hacía con las riendas del PSOE aragonés tomando el testigo de Marcelino Iglesias, que pasaba a ocupar un puesto junto con Carlos Pérez Anadón en la ejecutiva federal liderada por Alfredo Pérez Rubalcaba. Por su parte, la “Asamblea Nazional” de CHA aupaba a la presidencia de la formación al diputado autonómico José Luis Soro.

Por último, El Justicia de Aragón elaboró a lo largo de 2012 informes sobre el abono de la parte devengada de la paga extraordinaria de los empleados públicos, sobre la posible inconstitucionalidad del citado Real Decreto-ley 20/2012, sobre la modificación del régimen de horarios comerciales y sobre la posible inconstitucionalidad por invasión de competencias autonómicas del Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril, *de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud*.

Actividad normativa

La actividad legislativa en la Comunidad ha producido diez leyes, de las que siete revisten carácter financiero y dos se dedican a la modificación de disposiciones anteriores, habiéndose además tramitado estas últimas en lectura única por el procedimiento especial con posibilidad de presentación de enmiendas.

La particularidad relativa a las normas financieras es la coincidencia en el mismo ejercicio de la aprobación de dos presupuestos por sendas leyes 1/2012, de 20 de febrero, *de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2012* y la 9/2012, de 27 de diciembre, *de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2013*, cada una con sus respectivas normas “de

acompañamiento” (3/2012, de 8 de marzo, *de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón* y 10/2012, de 27 de diciembre, *de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón*). Mayor importancia revisten los exponentes del llamado “Derecho de la crisis económica”, normas encaminadas a la disciplina presupuestaria dispuesta por la legislación de la Unión Europea, secuelas de la reforma del artículo 135 de la Constitución. Se trata, en primer lugar, de la Ley 5/2012, de 7 de junio, *de Estabilidad Presupuestaria de Aragón*, breve trasunto de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, *de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*, que dispone la obligación de los entes locales de remitir información periódica de cara al seguimiento del cumplimiento del objetivo de estabilidad, recoge medidas de transparencia financiera respecto a todas las entidades y fases del circuito financiero autonómico y establece la regulación de un Fondo de contingencia destinado a las necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el presupuesto inicialmente aprobado que puedan presentarse a lo largo del ejercicio. En segundo lugar, la Ley 7/2012, de 4 de octubre, *de medidas extraordinarias en el sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón para garantizar la estabilidad presupuestaria* (tramitada en lectura única por el procedimiento especial con posibilidad de presentación de enmiendas), opera la adaptación al sector público aragonés al Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, procediendo a la supresión de la paga extraordinaria del mes de diciembre a los empleados públicos, regulando los complementos retributivos en los supuestos de incapacidad temporal para el personal de la Comunidad, modulando la aplicación de la regulación de la prolongación de la permanencia en el servicio activo del personal estatutario del servicio sanitario en edad de jubilación, y haciendo efectivos ciertos recortes de fondos públicos a los centros concertados, las comarcas, las Cortes de Aragón, el Justicia de Aragón y la Cámara de Cuentas. En la misma línea, la Ley 4/2012, de 26 de abril, *de medidas urgentes de racionalización del sector público empresarial* refuerza las medidas instrumentadas por el Decreto-ley 1/2011, de 29 de noviembre, particularmente en lo tocante a las sociedades mercantiles autonómicas, adaptando su régimen económico-financiero (adecuación a los principios y reglas de la normativa de estabilidad presupuestaria), de control (establecimiento de obligaciones de información y control a la Corporación Empresarial Pública de Aragón y a la Intervención General de la Comunidad), de contratación (previendo autorización previa para contratos de cuantía desde 12 millones de euros) y de recursos humanos (sometimiento al régimen de incompatibilidades del personal directivo, prohibición de indemnización por cese y vinculación de su productividad al cumplimiento de objetivos).

En cuanto a las normas de reforma, la Ley 2/2012, de 23 de febrero, *de modificación de la Ley 5/2011, de 10 de marzo, del Patrimonio de Aragón* introduce ajustes puntuales en la atribución de competencias relativas a la gestión de los valores mobiliarios, instrumentos financieros y participaciones sociales de titularidad autonómica, con el objetivo de agilizarla; mientras que la Ley 6/2012, de 21 de junio, *por la que se modifica la Ley 6/2001, de 17 de mayo, de Ordenación y Participación en la Gestión del Agua en Aragón*, pretende mantener la exención del canon de saneamiento para los usuarios de poblaciones afectadas por la revisión o la modificación de los proyectos o los contratos de concesión de obra pública de sus instalaciones de depuración de aguas motivada por la crisis de los planes autonómicos. De paso, se aprovecha la ocasión para dar carta de naturaleza legal al Convenio entre la Comunidad Autónoma y el municipio de Zaragoza que determina la aportación de éste a las cargas

generales de aquélla en materia de prevención de la contaminación, saneamiento y depuración, señalando la cuantía y el procedimiento para su actualización.

Finalmente, la Ley 8/2012, de 13 de diciembre, *de autoridad del profesorado en la Comunidad Autónoma de Aragón* es la única norma sustantiva de la Comunidad emanada a lo largo del ejercicio, que responde a la preocupación del personal docente ante las agresiones físicas o verbales recibidas en el ejercicio de sus funciones por parte de algunos discentes y sus familiares, atribuyéndoles la condición de autoridad pública a efectos coactivos y represores.

En el capítulo de las normas de urgencia, y en el marco de la incipiente reforma bancaria, el Gobierno de Aragón aprobó un solo Decreto-Ley, el 1/2012, de 21 de febrero, *de medidas en materia de Cajas de Ahorros* (convalidado por el Pleno de las Cortes de Aragón el 9 de marzo de 2012), con el propósito de suspender los procesos de renovación de los órganos de gobierno de las cajas de ahorros aragonesas que cuenten con entidades bancarias (solo hay dos: Ibercaja y Caja de la Inmaculada) hasta la aprobación de la adecuación de la normativa autonómica al Real Decreto-Ley 2/2012, de 3 de febrero.

Relaciones de cooperación y conflicto

En lo tocante a las relaciones con el Estado, cabe dar cuenta de la reunión en el mes de julio de la Comisión Bilateral de Cooperación Aragón-Estado, comisión que no se convocaba desde el año 2009 y que ha pasado a ser presidida por el presidente de las Cortes de Aragón José Ángel Biel (PAR) a pesar de los informes jurídicos de dicho órgano que desaconsejaban la simultaneidad. La reunión tuvo un carácter meramente protocolario, más allá de la afirmación de un compromiso con las comarcas y el singular modelo territorial de la Comunidad aragonesa, basado en la comarcalización.

Por lo que respecta a la presencia de la Comunidad Autónoma ante el Tribunal Constitucional, cabe dar cuenta de tres pronunciamientos: las STC 6/2012 de 18 de enero, 184/2012 de 17 de octubre y 245/2012, de 18 de diciembre.

La primera de las citadas, sobre la base de la ponencia del magistrado catalán Eugeni Gay pero con nada menos que cuatro votos particulares de radical disenso, resuelve el conflicto positivo de competencias interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra el ejercicio del derecho de retracto por parte de la Diputación General de Aragón respecto de determinados bienes procedentes del Monasterio de Sijena que en su día fueron adquiridos por aquélla. La sentencia hace prevalecer la competencia de la Comunidad que ya estaba protegiendo dichos bienes en su territorio (Cataluña) sobre la de la Comunidad que intenta la protección en cumplimiento de su mandato estatutario de recuperar el patrimonio cultural situado fuera del propio territorio (Aragón), dirimiendo un conflicto de legalidad ordinaria impropio de la jurisdicción constitucional, referido tanto a la naturaleza de bienes de interés cultural de las obras en lid como a la naturaleza del derecho de retracto. En efecto, el conflicto no versaba en realidad sobre la titularidad de unas competencias concretas, sino sobre la aplicación

por parte de una Comunidad de la legalidad ordinaria: en esencia, se planteaba si los bienes en cuestión formaban parte o no del monumento protegido. A decir verdad, Cataluña no había ejercido ninguna competencia propia a través de la adquisición de los bienes, ya que una compraventa civil no supone actuación de potestad alguna. Las Administraciones públicas pueden adquirir bienes en general o bienes del patrimonio cultural sin que esa adquisición conlleve la asunción de una competencia administrativa exclusiva e inexpugnable. Sorprende además la indiferencia del Tribunal Constitucional hacia el lugar de procedencia de los bienes retenidos en Barcelona, un hecho relevante que, de haber sido tenido en cuenta, habría determinado una solución idéntica a la que la propia Comunidad catalana reclamó -con éxito- en el caso de los “papeles de Salamanca”. Pues bien, la sentencia deja sin contenido la norma del Estatuto de Aragón y vulnera gravemente el principio general de preferencia de la conservación del patrimonio cultural en su lugar de origen, principio rector tradicional de nuestro Derecho del patrimonio cultural y que se opone al colonialismo cultural propio de siglos pretéritos.

Por su parte, la STC 184/2012 resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Aragón frente a determinados preceptos de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, *de calidad de la educación*, cuya derogación en 2006 supuso la drástica reducción del objeto de controversia. La sentencia rechaza en bloque las denuncias relativas al pretendido exceso en la fijación por parte del Estado de la normativa básica en materia educativa, tanto en el plano legal como en el meramente ejecutivo, así como la alegación de la vulneración del principio de reserva de ley y de Ley Orgánica. El Tribunal considera que los argumentos autonómicos en torno a la ilegítima asunción de competencias ejecutivas por parte del Estado son quejas meramente preventivas, y reprocha a los recurrentes su excesiva generalidad argumental y su voluntad de obtener una declaración puramente interpretativa.

Finalmente, la STC 245/2012 resuelve los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, *del sector ferroviario* por el Parlamento de Cataluña y los gobiernos de Extremadura, Cataluña, Principado de Asturias, Aragón y Castilla-La Mancha. Tres son los reproches de inconstitucionalidad hacia la norma recurrida: la configuración de un sistema común de transporte de modo unilateral por parte del Estado, en lugar de recurrir a la coordinación e interconexión de redes gestionadas por las respectivas Administraciones competentes; la indebida extensión de la competencia estatal a todas las infraestructuras ferroviarias esenciales; y la utilización exclusiva del criterio del interés general, sin complementarlo con el criterio estrictamente territorial (ubicación de la infraestructura). La sentencia, que persevera en la interpretación del sistema de distribución de competencias en materia de infraestructuras de transporte sentado en la STC 65/1988 a propósito de las carreteras estatales, declara la constitucionalidad de la ley estatal, excepto de su disposición adicional novena relativa al Catálogo de Líneas y Tramos integrantes de la Red Ferroviaria de Interés General, un listado para cuya a su recurrir a criterios que no tienen amparo en el art. 149.1.21 de la Constitución para cuya formulación solo se prevé atender al criterio del interés general.

Además de los conflictos en el plano constitucional, resulta digna de mención la serie de controversias que han enfrentado a las comunidades de Aragón y Cataluña en la arena jurisdiccional ordinaria, por tratarse de asuntos inveterados pero que van ofreciendo nuevas facetas y dimensiones. El Gobierno de Aragón, aun acatando la STC 6/2012, persistía en su defensa de la integridad del Monasterio de Sijena instando la nulidad de las ventas de las 119 piezas que las monjas sanjuanistas entregaron a la Generalitat en 1983 y 1992 a cambio de unos 300.000 euros. La falta de la preceptiva autorización administrativa para la venta, y la pretendida ruptura de la indivisibilidad jurídica del cenobio catalogado como monumento nacional daban sustento a una demanda civil que era admitida a trámite por el juzgado de instrucción nº 1 de Huesca. Casi simultáneamente, el Gobierno autonómico procedía a la catalogación de 24 de los otros bienes sacros ubicados fuera de Aragón, los de las parroquias de Barbastro-Monzón (vulgo los “bienes de la Franja” o “de las parroquias del Aragón oriental”). La impugnación de esta catalogación ante el Tribunal Superior de Justicia de Aragón pro parte de la Generalitat de Cataluña no se hacía esperar, tratando de extrapolar el tratamiento dado por el Tribunal Constitucional al caso de los bienes de Sijena. En medio de todo este fragor procesal, el juzgado de lo contencioso-administrativo leridano que conocía del recurso interpuesto en 2009 por el Gobierno de Aragón para reclamar la devolución de las 113 piezas sacras de las parroquias del Aragón oriental, fallaba a favor de Cataluña reconociendo su competencia para proteger dichos bienes. Por supuesto, esta decisión era recurrida por el Gobierno aragonés, aduciéndose -con acierto- que la competencia para catalogar un BIC no puede ser itinerante ni quedar a cargo de la Comunidad donde circunstancialmente radique los bienes en cuestión. En efecto, la declaración de interés cultural solo tiene que ver con el territorio donde resida el propietario de las piezas pues, de otro modo, quedaría bloqueado en la práctica el tránsito de bienes culturales entre Comunidades Autónomas, temerosas de que la anfitriona ocasional recurriera a actuaciones administrativas para retener la posesión de modo perpetuo. Nótese, por lo demás, que la sentencia del tribunal leridano no afecta al fondo de la cuestión, que sigue indiscutido: la propiedad de los bienes en litigio a manos del obispado de Barbastro-Monzón y la pendencia del deber jurídico de reintegro de los bienes a las parroquias aragonesas.

Otra controversia también localizada en territorio catalán, pero con una contraparte esta vez estatal, daba lugar a la interposición por parte del Gobierno de Aragón de un recurso contencioso-administrativo al más alto nivel. En efecto, el Real Decreto 1422/2012 de 5 de octubre, *por el que se establecen las servidumbres aeronáuticas del aeropuerto de Lleida-Alguaire*, fue adoptado sin participación alguna de la Comunidad Autónoma de Aragón ni de los municipios oscenses afectados - Albelda, Alcampell, Algayón, Altorricon, Binéfar, Castillonroy, Esplús, Monzón, Peralta de la Sal, San Esteban de Litera y Valcarca-. La defensa de éstos, abanderada por el ejecutivo autonómico, pasaba por cuestionar la necesidad de que la Generalitat de Cataluña emita un informe preceptivo sobre los desarrollos urbanísticos de los citados municipios, lo cual incumpliría el principio general de territorialidad de las competencias.

Por último, y ya dentro del ámbito exclusivamente aragonés pero con una cierta dimensión externa, cabe dar cuenta de la importantísima Sentencia del Tribunal Supremo del 30 de enero de 2012. La resolución debería significar un cambio

ARAGÓN

jurisprudencial de hondo calado para la tributación en Aragón, pero también y sobre todo para la aplicación efectiva y plena del Derecho civil propio de la Comunidad. Esta decisión se separa expresamente de la doctrina anteriormente vigente, sentada en la STS de 31 marzo de 2004, en virtud de la cual se sometía a liquidación provisional a cuenta el Impuesto de Sucesiones a las herencias sujeta a la llamada “fiducia aragonesa”. Con semejante criterio tributario, amparado jurisprudencialmente, la figura foral quedaba enervada en la práctica, produciéndose sobre todo una vulneración del principio de capacidad contributiva proclamado en el artículo 31.1 de la Constitución. Recuérdese que el funcionamiento de la fiducia, empleada en una de cada cuatro sucesiones testadas en la Comunidad, determina que el cónyuge supérstite pueda disponer y partir la herencia entre los sucesores y beneficiarios, cuando considere y en las proporciones que estime oportunas: una liquidación tributaria puntual en el momento del fallecimiento del causante, en estos casos, implica una tributación totalmente desconectada de la producción del hecho imponible, que puede no llegar a producirse nunca o hacerlo en proporciones muy distintas a las estimadas por la hacienda aragonesa (el impuesto en cuestión, como es sabido, se halla cedido a las Comunidades Autónomas). La nueva jurisprudencia augura un cambio en la fiscalidad que, además de tender hacia una justicia tributaria desatendida hasta la fecha, supondrá un libre y pleno ejercicio de los derechos civiles por parte de los aragoneses.

1. Actividad político-institucional

Lo acontecido en el mes de enero marcó un año político en Asturias cargado de intensidad, al menos en su primer semestre. El Gobierno en minoría de Foro con Álvarez-Cascos como Presidente presentó sin acuerdos previos un proyecto de Presupuesto para 2012 de 4.208 millones que fue tachado por la oposición –PSOE, PP e IU- de “irreal”. Elaborado sobre un escenario futuro de recuperación y no de recesión, los ingresos les parecían “inflados” y los gastos, difíciles de realizar, no ayudaban en su opinión a superar la crisis. La aparición de un déficit desconocido del 0,28% en 2010, que obligaba al Gobierno a diseñar un Plan económico-financiero, le sirvió de justificación para anunciar ajustes durante la tramitación parlamentaria del Presupuesto.

El proyecto no fue retirado, siendo objeto de 3 enmiendas a la totalidad –PP, PSOE e IU-; de ellas triunfó la de los Populares con el apoyo de los Socialistas y la abstención de IU. La devolución del proyecto y la consiguiente prórroga del Presupuesto del anterior Gobierno socialista fue calificada por Álvarez-Cascos como una “moción de censura destructiva”, llevándole a disolver el Parlamento 7 meses después del inicio de la legislatura y a adelantar por primera vez en Asturias las elecciones al 25 de marzo. La oposición consideró irresponsable la convocatoria y resultado de “la incapacidad negociadora” del Presidente Álvarez-Cascos, más que de un “complot” PSOE-PP como defendía Foro. Los principales partidos presentaron sus cabezas de lista –Álvarez-Cascos por Foro, Javier Fernández por el PSOE, Mercedes Fernández por el PP, sustituyendo a la anterior candidata Isabel Pérez-Espinosa, Jesús Iglesias por IU e Ignacio Prendes por UPYD- y elaboraron las candidaturas, sin grandes cambios en Foro frente a la renovación del PSOE y del PP. Tras una campaña que no logró animar a unos ciudadanos cansados de citas electorales, como luego probaría la más alta abstención registrada en Asturias en unas autonómicas, y en la que Foro y el PP lucharon por un mismo espacio, el PSOE e IU por rentabilizar la indignación ante los recortes estatales y UPYD por reivindicarse como alternativa a los partidos clásicos, se celebraron los comicios, obteniendo las distintas fuerzas los resultados que figuran en el cuadro (Datos Sociedad asturiana de Estudios económicos e industriales:

<http://www.sadei.es/es/portal.do>).

ASTURIAS

Los verdaderos protagonistas fueron los votos desde el extranjero. Si inicialmente se atribuyeron al PSOE 16 escaños y 13 a Foro, tras la suma de los votos emitidos en el exterior un escaño de la circunscripción occidental pasó de Foro al PSOE, perdiendo los partidos conservadores la mayoría que se prometían en la Junta y dando opciones a los Socialistas. El cómputo como válidos de 332 votos recibidos por correo ordinario sin pasar por los consulados llevó a Foro a impugnar esta decisión, primero sin éxito ante las Juntas electorales y luego ante el Tribunal Superior de Justicia (TSJ), que estimó su recurso, declarando la nulidad del escrutinio de la mesa del censo electoral de residentes ausentes en la circunscripción occidental, ordenando repetir en ella la votación en 3 meses y manteniendo la proclamación de electos de los 5 primeros escaños, pero no del sexto. PSOE, IU y el candidato socialista “afectado” recurrieron la Sentencia en amparo. La STC 105/2012, de 11 de mayo, consideró vulnerado el derecho de sufragio, no porque la STSJ invalidaba los votos irregularmente emitidos, sino porque debía haber verificado, conforme “a criterios de probabilidad o técnicas de ponderación estadística”, “su relevancia en la atribución de escaños”; de haberlo hecho, hubiera constatado que la del sexto escaño no resultaba alterada, correspondiéndole al candidato del PSOE, sin que entonces proceda una nueva convocatoria electoral. Por eso el Constitucional declaró la nulidad de la STSJ y confirmó la proclamación de la Junta electoral provincial.

ELECCIONES AUTONÓMICAS 2012: PRINCIPADO DE ASTURIAS					
	<i>Resultados 2012</i>	<i>Variación 2012-2011Aut</i>	<i>Variación 2012- 2011Gen</i>	Diputados	
Participación	51,15 %	-10,54	-13,42		
Abstención	48,85 %	+10,54	+13,42		
	% s/ votantes			2012	2012-2011
PSOE	31,82	+2,33	+2,77	17	+2
FORO (FAC)	24,59	- 4,63	+10,06	12	-4
PP	21,34	+1,68	-13,72	10	=
IU-IX	13,64	+3,51	+0,53	5	+1
UPYD	3,71	+1,31	-0,16	1	+1

Con estos resultados, los partidos se vieron obligados a pactar de cara a la investidura. Después de numerosas conversaciones, pronto PSOE e IU llegaron a un acuerdo en torno al mantenimiento de servicios públicos esenciales, empleo,

LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

implicación con la industria y la minería, regeneración democrática, reforma electoral y presencia de IU en la Mesa de la Junta. Más difícil resultó la negociación entre Foro y PP, rodeada de desconfianza, en la que chocaron en quién sería el candidato, pues cada uno prefería al suyo. Al final el PP hizo depender su apoyo de que Foro lograra el decisivo de UPYD. Pero estos se decantaron por los Socialistas, que aceptaron crear una comisión de investigación del “Caso Marea”, estudiar el cambio de la Ley electoral, uno de los puntos más conflictivos, así como de las administraciones locales, realizar avances democráticos y adoptar medidas de recuperación económica y cumplimiento del déficit.

También hubo acuerdo en la composición de la Mesa de la Junta General, con todas las formaciones representadas. La Presidencia recayó en el Socialista Pedro Sanjurjo, las Vicepresidencias primera y segunda en Pelayo Roces de Foro y en el Popular José Agustín Cuervas-Mons y las Secretarías primera y segunda en Manuel Aurelio Martín e Ignacio Prendes, de IU y UPyD respectivamente.

A la investidura se llegó con un único candidato, el Socialista Javier Fernández, que accedió a la Presidencia con los 17 votos del Grupo Socialista, los 5 de IU y el voto de UPYD. Su Gobierno, monocolor al negarse las bases de IU a entrar en él, es el siguiente

CONSEJO DE GOBIERNO PRINCIPADO DE ASTURIAS 2012	
Presidente	Javier Fernández Fernández
Consejero de Presidencia	Guillermo Martínez Suárez
Consejera de Hacienda y Sector público	Dolores Carcedo García
Consejero de Economía y Empleo	Graciano Torre González
Consejera de Educación, Cultura y Deporte	Ana González Rodríguez
Consejera de Bienestar social y Vivienda	Esther Díaz García
Consejero de Sanidad	Faustino Blanco González
Consejera de Fomento, Ordenación del territorio y Medio ambiente	Belén Fernández González
Consejera de Agroganadería y recursos autóctonos	M ^a Jesús Álvarez González

Al haber sido rechazado por el Consejo de política fiscal y financiera el Plan presentado por el Gobierno anterior, el Ejecutivo entrante debió elaborar inmediatamente un nuevo Plan Económico-financiero que evitase la intervención de las cuentas asturianas. En él se garantizó el cumplimiento de las obligaciones con un ajuste

de 498 millones, y no de los 616 que reclamaba el Ministerio de Hacienda, logrando su conformidad.

Lo económico determinó los últimos meses del año en todos los ámbitos. En la calle, disturbios con huelgas en minería y transportes por recortes estatales. En la Junta, aprobación de leyes de ese perfil y propuestas de supresión o reducción del número de miembros de los órganos auxiliares o incluso del mismo Parlamento, invocando austeridad –la eliminación de la Procuraduría General es la que tiene más visos de prosperar, mientras que resisten en su configuración originaria Sindicatura de Cuentas y Consejo Consultivo, siendo renovados sus miembros, así como el Consejo Económico y social-. En el Gobierno, solicitud de 261,7 millones al Fondo de liquidez autonómica, que destinará a vencimientos de deuda, financiación de inversiones y gastos previstos en los Presupuestos, sin perjuicio de recibir adicionalmente financiación bancaria. Y en lo político, junto a las negociaciones del nuevo presupuesto, celebración de un debate sobre el estado de la región sin grandes aportaciones al estar tan reciente la investidura.

Por último, señalar en el plano institucional la designación por la Junta como senadores autonómicos del Forista Isidro Martínez Oblanca y de Jesús Iglesias de IU, este último gracias al apoyo de la formación a la investidura de Javier Fernández, así como el nombramiento de Gabino de Lorenzo, ex Alcalde Popular de Oviedo, como Delegado de Gobierno.

2. Actividad normativa

La difícil situación descrita hizo que se aprobaran tan sólo 4 Leyes de contenido económico-presupuestario, todas ellas ya en la nueva legislatura, mientras que las normas reglamentarias se centraron en la reestructuración de Consejerías, ceses y nombramientos.

Las Leyes aprobadas en 2012 son: Ley 1/2012, de 14 de junio, de autorización del endeudamiento derivado del mecanismo extraordinario de financiación para el pago a los proveedores de las Comunidades Autónomas (BOPA Nº 138, de 15 de junio); Ley 2/2012, de 26 de julio, de autorización del endeudamiento para la financiación de créditos de gastos de inversión de los Presupuestos generales para 2011 prorrogados durante el ejercicio 2012 (BOPA Nº 174, de 27 de julio); Ley 3/2012, de 28 de

LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

diciembre, de Presupuestos generales para 2013 (BOPA N° 300, de 29 de diciembre); Ley 4/2012, de 28 de diciembre, de medidas urgentes en materia de personal, tributaria y presupuestaria (BOPA N° 300, de 29 de diciembre).

Las dos primeras autorizan operaciones de crédito. La Ley 1/2012 prevé un importe máximo de unos 243,5 millones que se destinarán al pago de facturas sobre todo del ámbito sanitario. Los 423 millones de la Ley 2/2012 servirán para hacer frente a las obras plurianuales que corresponden al 2012, pendientes de pago.

Las negociaciones para aprobar el Presupuesto de 2013 se apuraron hasta última hora, con las críticas de Populares y de Foro que anunció que recurrirá la Ley porque tal premura en la tramitación impide a su juicio el debate parlamentario. El Gobierno logró pactar con IU y UPYD un proyecto de Presupuesto muy ajustado de 3.808 millones, condicionado por las obligaciones contraídas, pagos de intereses y amortización de deuda, que reduce el gasto a niveles de 6 años atrás, dedicando un 67% del total a gasto social y 364 millones a inversión. Hacienda, Fomento y Economía son las Consejerías más afectadas por los recortes, mientras que Educación, Presidencia, Bienestar social y Sanidad salen mejor paradas. Los ingresos se intentan asegurar con una mayor presión impositiva (cambios fiscales en IRPF, patrimonio, hidrocarburos y nuevo impuesto sobre depósitos bancarios), vendiendo vivienda y patrimonio y mediante créditos. PP y Foro vieron rechazadas sus enmiendas a la totalidad, al igual que sus 133 enmiendas parciales, siendo aprobado el Presupuesto con los votos de los Grupos Socialista, IU y UPYD.

La Ley 4/2012, cuyo proyecto inicial fue retirado por el Gobierno buscando el consenso de IU y UPYD, quiere cumplir los compromisos adquiridos en el Plan Económico-Financiero y el objetivo del déficit del 1,5 % para 2012 con la subida del impuesto de patrimonio (se alza progresivamente el tipo aplicable, con un incremento en el primer tramo del 10%, pasando al 20% en el tramo más alto) y la reducción de gastos en la función pública (supresión complemento y paga extra diciembre 2012 a altos cargos, delimitación del complemento de prestaciones por incapacidad temporal, suspensión de la prolongación de la permanencia en servicio activo, desarrollo del régimen de jubilación forzosa del personal del Servicio de salud).

Para finalizar, mencionar la reforma, de 23 de diciembre de 2011, del art. 22.6 del Reglamento de la Junta general (BOPA Nº 3, de 5 de enero), que hace público el contenido del Registro de intereses, incluido lo relativo a los bienes patrimoniales.

También merece la pena destacar por su novedad que IU, asumiendo una iniciativa del colectivo “Por la democracia directa”, registró en la Junta una propuesta de reforma de los arts. 87.3, 92 y 166 CE con el fin de potenciar la participación ciudadana.

3. Relaciones de colaboración y conflicto

Respecto de la colaboración, tan sólo recordar el Convenio suscrito por Asturias, Aragón, Cantabria, Castilla-León, Galicia, La Rioja, Navarra y País vasco para la gestión de incidentes con múltiples víctimas en zonas geográficas limítrofes.

Respecto del conflicto, además de la citada STC 105/2012, de 11 de mayo, otras 3 deben ser señaladas. La STC 121/2012, de 5 de junio, desestima un conflicto en defensa de la autonomía local contra distintos preceptos de la Ley asturiana 2/2000 de Cajas de Ahorro promovido por algunos municipios del Principado. A juicio del Constitucional el principio de proporcionalidad, introducido “como uno de los criterios posibles inspiradores de la elección para la designación de [sus] representantes en el órgano de gobierno” de las Cajas, respeta “el principio democratizador” y la autonomía local “con la participación de los Ayuntamientos en los órganos rectores... en calidad de entes públicos depositarios de los intereses colectivos de los vecinos”, sin que “tampoco altere las normas básicas relativas a las mayorías necesarias para la adopción válida de acuerdos por el Pleno”. Idénticos argumentos sirven para rechazar la impugnación del sistema respecto del Ayuntamiento de Gijón, ente fundador de la Caja. Los pactos fundacionales no sujetan al legislador autonómico. Es válido que limite la representación de ese Ayuntamiento a un 20% de los miembros de los órganos de gobierno, ya que con ello no se “distorsiona... el modelo organizativo de las Cajas asentado en la participación democrática de diversos grupos”, que reflejan distintos intereses sociales y “carecen del derecho a obtener una determinada representación”, ni se lesiona el principio “de garantizar el equilibrio razonable en esa participación”, confiriéndole en este caso una que puede ser calificada de “significativa”.

LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La STC 197/2012, de 6 de noviembre, estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra varios artículos de la Ley asturiana 15/2002 de medidas presupuestarias, administrativas y fiscales. El Principado se extralimita al establecer 2 deducciones en la cuota autonómica del IRPF en el ejercicio 2003 “ligadas al ejercicio de actividades económicas” y “vinculadas con la obtención de rentas empresariales o profesionales”, aunque por seguridad jurídica y respeto a derechos de terceros no se revisarán “las situaciones jurídico-tributarias producidas al amparo del precepto inconstitucional”. La creación de un tributo propio sobre grandes establecimientos comerciales se admite, pues tiene una base y un hecho imponible diferentes a los de los impuestos sobre actividades económicas y sobre bienes inmuebles. Por último, resulta inconstitucional la regulación del complemento específico del personal facultativo sanitario; su carácter irrenunciable es contrario a las bases estatales relativas al sistema de incompatibilidades de los empleados públicos.

La STC 245/2012, de 18 de diciembre, resuelve 6 recursos de inconstitucionalidad, interpuestos entre otros por el Gobierno asturiano, contra la Ley 39/2003 del sector ferroviario por vulnerar varios títulos competenciales –ferrocarriles, transporte, urbanismo, seguridad industrial-. Tan sólo prospera la impugnación de la DA novena apartado 1. El alto Tribunal, deslindando las competencias sobre ferrocarriles con un “criterio territorial complementado y modulado con el del interés general” o autonómico, considera inconstitucional su “definición de la red ferroviaria de interés general por relación a las infraestructuras ferroviarias explotadas actualmente por organismos dependientes de la Administración General del Estado”.

Actividad político-institucional

Tiempos de enfrentamiento abierto y de tensión continuada. Así es como mejor cumple definir seguramente las relaciones entre Canarias y el resto del Estado este 2012. Desde el primer minuto, en efecto, vino a fraguarse el desencuentro entre el Gobierno de Canarias, constituido ya con anterioridad a resultas de un pacto de coalición CC-PSOE, y el (nuevo) Gobierno de la Nación, formado por el PP (de cuyos miembros pasó a formar parte el máximo representante de esta formación política en el archipiélago), y recién constituido tras la celebración de elecciones generales. Comienza el año justamente en Canarias con el nombramiento de una nueva delegada del gobierno en esta Comunidad Autónoma.

La supresión de las bonificaciones de las tasas aeroportuarias y la eliminación de las primas a las energías renovables fueron medidas tempranas que no hacían presagiar nada bueno en las relaciones antes indicadas. Y prosiguieron a éstas otras, como la reforma laboral, educación y sanidad (y atención farmacéutica), que no hicieron sino agrandar la brecha. Tampoco se hicieron esperar demasiado estas medidas, en un tiempo en que los ajustes en el país vinieron a alcanzar su pico más alto.

La tensión entre ambos gobiernos se percibió especialmente durante el debate de los dos presupuestos aprobados este año. Porque, prorrogados los anteriores al celebrarse anticipadamente elecciones, la aprobación del de 2012 vino a convertirse en una de las tareas prioritarias en la acción del nuevo gobierno, con vistas la brusca reducción de déficit público (con cifras cercanas al 10%): a las subidas de impuestos (por ejemplo, en el IRPF, congelación de pensiones y reducción de las retribuciones de los empleados públicos, se sumaron otras rebajas de las de las cantidades destinadas a importantes convenios (por ejemplo, carreteras –que dio lugar al planteamiento de recursos contenciosos-administrativos- y obras hidráulicas: el 70%, en este último caso) y que en general afectaron a toda la obra pública. Todo lo cual repercutió especialmente en Canarias, que vino a recibir menos de 450 millones de euros, en total.

CANARIAS

Y sus efectos apenas tardaron en dejarse sentir. El paro en Canarias alcanzó el 35 % (tras superar su máximo histórico cinco meses de modo consecutivo). Hubo también despidos importantes en las Administraciones Públicas. Y se redujo drásticamente el número de personas beneficiadas del régimen de atención a la dependencia.

Por su parte, el presupuesto de la Comunidad Autónoma –al que precedió la aprobación de una ley de medidas administrativas y fiscales, que vino a calificarse como la reforma administrativa y fiscal más importante de la historia autonómica, y de la que daremos cuenta en el segundo apartado de este *Informe*- precisó a su vez de ajustes relevantes (de 800 a 1000 millones de euros), cuyo alcance trató de paliarse, porque, si bien los gastos se redujeron a la mitad de esa cifra, la otra mitad se intentó evitar, también por mitades, mediante un incremento tributario (la virtualidad de dos de los tres nuevos impuestos creados al efecto, sin embargo, se enervó por su contemplación como de carácter estatal a finales de año, además, a tipo cero) y de la deuda.

Como todo parecía poco, en fin, los tipos del IVA, lo mismo que los del IGIC en Canarias, experimentaron relevantes incrementos. Llegó a plantearse desde otra perspectiva, incluso, la supresión de 21 municipios (los de menos de 5.000 habitantes) como parte integrante de la reforma del régimen local; aunque esta medida no llegó a prosperar. Tampoco la reducción del número de parlamentarios y una más sustancial rebaja en sus sueldos (como algunos sectores empresariales preconizaron en algún momento, acusando de despilfarradores a los responsables públicos).

Y las perspectivas para el año siguiente (2013) prosiguieron por la misma senda. A partir de la aprobación, primero, de un nuevo techo de gasto: entre el recorte de 120 millones impuesto a Canarias (para tratar de dejar el déficit general del conjunto de las Comunidades Autónomas en el 0,7% en 2013 y 0,1% en 2014) y el nuevo cálculo estimado en la pérdida de ingresos de esta Comunidad Autónoma de otros 280 millones, el ajuste total se aproxima a los 400 millones. Gracias a que Canarias ha venido cumpliendo los compromisos contraídos, pudo con todo beneficiarse el archipiélago del fondo de liquidez autonómica con 765,8 millones al 5% (fue la sexta Comunidad Autónoma en hacerlo).

LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

De cualquier modo, con los presupuestos generales para 2014 continuaron los recortes, quedando aparcadas obras públicas emblemáticas (sobre todo, en carreteras), que no pudieron siquiera acogerse a la fórmula de la prefinanciación, por computar a efectos del déficit. Solo “in extremis” se salvaron las ayudas a las desalinizadoras.

Y para hacer frente a todo ello planteó el Gobierno de la Nación, a través de su ministro de origen canario, ofrecer a Canarias la posibilidad de iniciar excavaciones petrolíferas en el mar (a la altura de la mediana con Canarias, a unos cincuenta km., por tanto, de las islas de Lanzarote y Fuerteventura). Así se planteó su oferta, a la que además vino a después a sumarse como “regalo” añadido la aprobación de un impuesto (a favor de la Comunidad Autónoma) que gravara las extracciones.

Pero, por el rechazo social que originó (solo fue apoyada la iniciativa por un determinado sector empresarial en Gran Canaria), lo que desencadenó en su lugar fue el estallido de un nuevo conflicto, probablemente, el de mayor gravedad en mucho tiempo, entre el Estado y Canarias. Es en 2012 donde se sientan sus bases y se dan los primeros pasos, con la aprobación de una “convalidación” de la autorización otorgada a Repsol con anterioridad para el inicio de los sondeos; pero, por razón de su complejidad y por su repercusión, perduraría por más tiempo, por lo que de este conflicto se dará cuenta en todo su pormenor más adelante en el *Informe* que corresponda.

En todo caso, valga apuntar que a resultas del mismo se encontró en primavera el debate parlamentario sobre el estado de la nacionalidad y que asimismo se interpusieron los primeros recursos contencioso-administrativos por parte del Gobierno de Canarias, ecologistas (WWF) y los Cabildos de Fuerteventura y Lanzarote (en este último, por lo demás, cayó el pacto de gobierno suscrito con el PP, que salió el gobierno de la isla, lo mismo que de su capital y de algún otro importante municipio): se desestimaron, no obstante, por el Tribunal Supremo las medidas cautelares interesadas al efecto. Pero, por otro lado, la Unión Europea inició una investigación a través de la Comisión. E, incluso, en algún momento se planteó la mediación de la ONU.

Otros conflictos se sucedieron también este año, como el que originó la declaración de un campo de tiro como de interés para la defensa nacional, una zona de Fuerteventura, prevista por las autoridades isleñas como parte de un espacio destinado a la creación de

CANARIAS

un futuro parque nacional (de 47 millones de metros cuadrados). Igualmente, la visita a Marruecos del presidente del gobierno de Canarias, y la creación conjunta de una comisión de asuntos estratégicos (por cierto, en relación con el asunto del petróleo antes mencionado, trascendió que el país vecino había efectuado más de una decena de sondeos en las aguas sin resultado alguno); el regreso a la exigencia de un certificado de residencia para beneficiarse de los descuentos en el transporte, cuya verificación por vía electrónica además no pudo realizarse durante todo 2012; o las dudas en torno a la gestión de un incendio en La Gomera, que se prolongó durante casi dos semanas, tiempo que permaneció sin poder apagarse.

Y el resultado de todo ello fue, entre otros, la multiplicación de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Gobierno de Canarias (incluidos, desde luego, sendos recursos contra los presupuestos generales del Estado tramitados durante el año), de los que se dará cuenta de forma más prolija dentro ya del tercer apartado de este *Informe*; en el que, en cambio, no habrá lugar para referirse, como es costumbre, a las relaciones de colaboración, porque sencillamente apenas hubo relaciones de esta índole este año.

Como muestra un botón, y es que la primera reunión del nuevo presidente del gobierno de la Nación con el de Canarias tuvo lugar a los seis meses de transcurrido el año (con cancelaciones previas de reuniones con el ministro del ramo en materia turística); y por solo fruto obtuvo dicha reunión el anuncio de la convocatoria de una comisión bilateral, que finalmente tampoco tuvo lugar. Además, a escala general, si bien se celebró una conferencia de presidentes, su principal compromiso contraído, el inicio de la reforma del régimen de financiación autonómica -algo en lo que Canarias estuvo interesada prácticamente desde su misma puesta en funcionamiento, por desatender a su juicio en la medida necesaria el dato poblacional-, también se aplazó, entonces, por, al menos, dos años.

Para completar este apartado, hace falta referirse a la vida de los partidos políticos, porque, como suele suceder, las principales formaciones celebraron sus respectivos congresos tras la celebración de elecciones generales. Y si bien se mantuvieron al frente de aquéllas las mismas personas que lo estaban con anterioridad (PP, PSOE, CC y NC), algunos datos merecen ser recordados. En el PP siguió como presidente el ministro de

LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

industria, energía y turismo; pero se nombró un nuevo secretario general. Por otra parte, en el PSOE y CC, también se mantuvieron sus responsables (en el CC su presidente cede parte de sus atribuciones a favor del secretario general), pero en ambos casos con un importante sector que votó en contra; lo que tuvo su reflejo igualmente en los congresos insulares ulteriores, en los que, también en ambos casos, la oposición conquistó baluartes importantes (por todos, el caso de CC, en la isla de Tenerife).

Actividad normativa

En el capítulo legislativo han sido diez las leyes aprobadas este año. Difieren las materias reguladas por ellas, como era razonable pensar; pero lo cierto es que difiere, incluso, la propia estructura de los textos legales mismos.

Nos encontramos así, en primer término, con la típica ley-acto: Ley 1/2012, en tanto que se limita a autorizar, en cumplimiento de la normativa aplicable en materia patrimonial, la enajenación gratuita de una parcela comprendida en un proyecto de expropiación, a favor de un Ayuntamiento, para fines de utilidad pública o interés social.

A modificaciones estrictamente puntuales de textos vigentes con anterioridad, en cambio, obedecen ya otro conjunto de leyes que, con toda claridad, componen el grupo más nutrido de las aprobadas este 2012.

Entre ellas, y atendiendo a su orden cronológico, hemos de reparar ante todo en la Ley 2/2012 que, por otra parte, es susceptible de comentario conjunto con la Ley 6/2012 que la modifica: ambas en efecto reforman el mismo texto legal (Ley 6/2009, de Medidas Urgentes en materia de Ordenación Territorial para la Dinamización Sectorial y la Ordenación del Turismo) y, también, en relación con el mismo aspecto, los límites al otorgamiento de autorizaciones turísticas previas. La Ley 2/2012, si bien mantiene su exigibilidad en las islas orientales y en Tenerife, amplía su ámbito, para operaciones de renovación o rehabilitación de edificaciones e infraestructuras turísticas, bajo una serie de condiciones (que las obras se inicien en el año siguiente al otorgamiento de la autorización y se ejecuten con arreglo a la programación del proyecto autorizado) y para la implantación de hoteles de cinco estrellas y gran lujo en suelo de uso turístico, que tenga la consideración urbano al solicitar licencia, también bajo condiciones (suscripción de convenio de empleo con la Comunidad Autónoma para la asunción de la

CANARIAS

obligación, por al menos seis años desde la apertura del hotel, de cubrir al menos el 60% de las plazas por personal formado bajo el citado convenio y cumplimiento del compromiso dentro del año siguiente al de la autorización). La Ley 6/2012 amplía el plazo, inicialmente prorrogado por la Ley 2/2012 a diciembre de 2012, hasta mayo de 2013.

Está también la Ley 3/2012, por la que se reforma el Consejo Consultivo de Canarias: se limita a recuperar la mayoría inicialmente prevista para este organismo de los tres quintos, en lugar de la de los dos tercios establecida con posterioridad, para la elección de los cuatro miembros de dicho Consejo propuestos por el Parlamento de Canarias.

La Ley 7/2012 incorpora una modificación puntual al Decreto Legislativo 1/2012, por el que se modifica el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación de la Actividad Comercial de Canarias y reguladora de la Licencia Comercial, aprobado apenas hacía solo medio año, a fin de cumplir la nueva regulación estatal sobre apertura de establecimientos comerciales (Real Decreto-Ley 20/2010), dejando en diez días el número máximo de domingos y festivos en que los comercios pueden quedar abiertos.

Todavía en menor intervalo de tiempo vino la Ley 8/2012 a modificar la Ley 4/2012 – de la que luego nos ocuparemos-, aunque también se explican las modificaciones introducidas en este caso por la aprobación de una nueva normativa estatal (Real Decreto-Ley 20/2012) a la que hubo que adaptarse por su carácter básico: se redujeron aún más de lo que se había hecho inicialmente las retribuciones del personal al servicio del sector público (por todas, con la supresión de paga extraordinaria de diciembre) y el régimen de los complementos para la situación de incapacidad temporal (según los días padecidos en dicha situación). Y se aprovecha también, en la medida en que lo que es objeto de modificación es precisamente la Ley de Medidas Administrativas y Fiscales (Ley 4/2012), para reformar algunos aspectos puntuales de otras normas legales (en materia de fundaciones, así, las funciones de los patronatos; y en tasas y precios públicos y otras normas fiscales, determinados ajustes en algunas figuras tributarias).

Y, en fin, aún habría que adscribir a este grupo de reformas puntuales de textos legales vigentes con anterioridad la Ley 9/012, sobre el estatuto profesional de las policías canarias, que procede a la reforma puntual de diversos textos legales (Leyes 6/1997 y

LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

2/2008), para ampliar la edad de ingreso a los cuerpos de policía, la exigencia de una concreta clase de permiso de conducir y los requisitos para acceder a las jefaturas de las policías locales.

De este modo, faltaría por referirnos ya no más que a tres leyes, entre las cuales la última del año, la Ley 10/2012, es la habitual norma reguladora de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 2013, en un contexto de recesión, con una previsión del aumento del paro en Canarias (34%). Se calcula una reducción de los ingresos provenientes del sistema de financiación autonómica (el 55% del presupuesto, con la peor financiación “per capita”, además, del país), así como de las cantidades ingresadas por convenios (incluso con posibles incumplimientos de los suscritos) y subvenciones. Hay que pagar, además, sendas obras contratadas bajo la modalidad de abono total del precio (150 millones), lo que no sucedió el año anterior, y también atender a la elevación de los intereses de la deuda pública (40 millones). Pero, pese a ello, también han de atenderse las exigencias de reducción del déficit: por lo que el presupuesto desciende, en su conjunto, en 450 millones de euros. Resulta palmaria la obligada contención en el gasto público que resulta de esta Ley. Habida cuenta de las limitaciones de esta figura legislativa, apenas unos pocos textos legales son objeto de modificación por ella y, además, en aspectos fiscales puramente puntuales.

La Ley 5/2012, por su parte, establece el marco legal de las academias canarias preexistentes, la Real Academia de Medicina de Santa Cruz de Tenerife y la de Bellas Artes de San Miguel Arcángel, así como las que ulteriormente puedan reconocerse por el Gobierno de Canarias, reemplazando de este modo una normativa preconstitucional, en desarrollo de las competencias estatutarias en materia de cultura, bellas artes, patrimonio histórico-artístico e investigación y ciencia.

De contenido variado en sí misma, por lo demás, es la que aún nos queda por comentar, la Ley 4/2012, de Medidas Administrativas y Fiscales, seguramente, además, el texto legal más importante de los dictados este año y directamente encaminado a afrontar la situación de crisis. A tal efecto, entre las medidas administrativas, se suprimen un buen número de organismos (Agencia Canaria de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático, Consejo Canario de Entidades en el Exterior, Consejo General del Consumo en Canarias, conferencias sectoriales de turismo, Consejo Territorial Canario y Consejos

CANARIAS

Territoriales de Movilidad, Instituto Canario de Evaluación y Calidad Educativa, cuyas competencias en este caso pasan a la Agencia Canaria de Evaluación de la Calidad y Acreditación Universitaria, que por otro lado cambia su denominación), se reestructura otro grupo no menos nutrido (Instituto Canario de Hemodonación y Hemoterapia, Instituto Canario de Administración Públicos, Escuela de Servicios Sanitarios y Sociales de Canarias, Consejo de Juventud), y otros alteran su nombre y objeto (Instituto Canario de Igualdad, en lugar de la Mujer). Por otra parte, se endurece el régimen de consorcios y encomiendas de gestión. En función pública, otro tanto respecto de la prolongación en la permanencia en el servicio activo, el régimen de permisos, y la jubilación del personal estatutario y docente no universitario y, sobre todo, se reducen las retribuciones de altos cargos y de todo el personal (tanto el perteneciente a entidades con presupuesto limitativo como estimativo), incluido el personal docente concertado y el de las universidades canarias, así como el complemento a la prestación económica por incapacidad temporal (asimismo en relación con el personal perteneciente a ambos grupos de entidades). Se modifica, asimismo, la regulación del fondo canario de financiación municipal; así como la normativa legal vigente en distintos sectores (en materia de juegos y apuestas, vivienda, parejas de hecho y la de ordenación del territorio y espacios naturales), en todos estos casos, ya más puntualmente. En el capítulo fiscal, las modificaciones conciernen principalmente a los tributos propios (labores del tabaco, combustibles derivados del petróleo; y a los de grandes establecimientos comerciales, que se crea, lo mismo que el de depósitos de clientes en entidades de crédito); pero sobre todo se producen en el caso de las tasas (registros, asociaciones y fundaciones, registro de parejas de hecho, entrega de cartón de juego del bingo, expedición de duplicados, educación, servicios portuarios, etiqueta ecológica, academia canaria de seguridad, emergencias y salvamento, etc.), algunas de las cuales, además, se crean “ex novo”. Las medidas fiscales se extienden a los impuestos cedidos (deducciones en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, y en los impuestos de sucesiones y donaciones, patrimonio, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados) y a los derivados del régimen económico y fiscal especial de Canarias (por todos, en este caso, el impuesto general indirecto canario); también la propia normativa tributaria general es, por otra parte, objeto de puntuales ajustes.

Al margen de las propias leyes, habría que destacar en este capítulo la aprobación del Decreto Legislativo 1/2012, que ya hemos mencionado, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación de la Actividad Comercial de Canarias y reguladora de la Licencia Comercial, y que reúne la regulación de esta materia antes dispersa en distintas leyes, objeto además de sucesivas reformas puntuales. Canarias se encuentra entre las Comunidades Autónomas que todavía no han aprobado su nuevo Estatuto de Autonomía (el vigente es el texto aprobado en 1996, de reforma del inicial de 1982).

Conflictividad constitucional y relaciones de colaboración con el Estado

No han sido escasas las controversias constitucionales resueltas este año relacionadas con Canarias; aunque, por la vía del recurso de inconstitucionalidad y entrando sobre el fondo del asunto, tan solo habría que reseñar la que vino a solventarse por la STC 7/2012. Se enjuicia en este caso el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Estado contra la normativa urbanística canaria (Ley 9/1999), y el fallo es estimatorio del recurso, si bien las dos cuestiones controvertidas conciernen a aspectos tangenciales. En relación con la intervención de un magistrado en un órgano administrativo, el TC considera que invade ello las competencias estatales sobre administración de justicia, de acuerdo con lo ya establecido por la STC 150/1998. Y en relación con las infracciones y sanciones tipificadas por la legislación canaria en la materia, se estiman inconstitucionales aquéllas que, siendo coincidentes o similares con la establecida por la normativa estatal (de carácter mínimo), comportan una reducción de la sanción, lo que sucede en dos ocasiones: tanto el nivel mínimo como el máximo de las multas resultan inferiores en el caso de destrucción especies de fauna y flora en peligro de extinción y destrucción o deterioro de hábitats, como en el caso de vertidos y utilización de productos químicos y otros que alteran las condiciones de los ecosistemas en espacios naturales protegidos.

Por medio de otras tres resoluciones se da respuesta a otras tantas cuestiones de inconstitucionalidad. Las dos que se suscitan en relación con la normativa autonómica que resultaba aplicable al caso son resueltas en sentido estimatorio. Así, la STC 2/2012 estima la cuestión de inconstitucionalidad suscitada contra una disposición de la normativa sobre coordinación de las policías locales (disposición transitoria segunda de la Ley 6/1997), en tanto que la dispensa de titulación para la promoción interna de las

CANARIAS

policías locales establecida por ella (durante diez años, y tras la realización de los cursos y obtención de los correspondientes diplomas en la Academia Canaria de Seguridad) vulnera el art. 149.1.18 de la Constitución (régimen estatutario de la función pública), sin que puedan invocarse de adverso las competencias autonómicas sobre seguridad ciudadana: se recuerda al respecto la anterior STC 175/2011. Y, por otra parte, la STC 28/2012 se pronuncia en sentido igualmente favorable al resolver una cuestión de inconstitucionalidad promovida contra un precepto de la normativa turística canaria (disposición transitoria única, apartado cuarto, de la Ley 5/1999, por la que se modifica la Ley 7/1995), que contemplaba un retracto a favor de particulares, en el caso de transmisión de unidades alojativas no destinadas a la actividad turística, a los efectos del cumplimiento del principio de la unidad de explotación: no prosperó la invocación de la competencia exclusiva sobre turismo aducida por la Comunidad Autónoma en su defensa; y, precisamente, resultó clave que el ejercicio de este derecho se reconociera en este caso a favor de otros particulares, en lugar de a las Administraciones Públicas, lo que en otros supuestos anteriores había servido para legitimar el recurso a esta figura.

Por el contrario, en la tercera de estas resoluciones, cuya controversia gravitaba en cambio en torno al alcance de determinados preceptos del ordenamiento estatal, la cuestión vino a desestimarse. A propósito de los arbitrios sobre importaciones de mercancías (disposición adicional segunda de la Ley 20/1991 y disposición adicional tercera del Real Decreto-Ley 7/1993), recuerda así la STC 100/2012 la evolución normativa de esta exacción y las consecuencias del ingreso de España en la Unión Europea; y no aprecia, en primer lugar, vulneración del principio de la unidad de mercado, porque no toda medida que afecte a la circulación de bienes y personas es contraria al art. 139.2 de la Constitución, y no lo es la controvertida en este caso, en tanto que no se trata de una injerencia ilegítima en dicha libertad de circulación, sino justificada y proporcionada con base en el propio régimen económico y fiscal especial de Canarias cuyo carácter evolutivo y finalista vuelve a subrayarse; en segundo lugar, apelando a la STC 16/2003, insistirá el Tribunal en que la franquicia sobre el consumo reconocida por el Estatuto de Autonomía no es absoluta, por lo que no encuentra razones que avalen la existencia de una abdicación ilegítima del Estado de sus competencias tributarias; y, por último, se considera válido el empleo de la figura del decreto-ley, en tanto que concurre el presupuesto de hecho que lo legitima, no quedando afectado ni siquiera indirectamente el deber constitucional de contribuir al

LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

sostenimiento de los gastos públicos, y tampoco se grava una específica manifestación de capacidad económica. El Tribunal Constitucional tiene ocasión incluso de recordar en este caso su doctrina sobre el alcance del principio de interdicción de la arbitrariedad y del principio de irretroactividad, contemplados en el art. 9.3 de la Constitución. Ya desde 2005, en fin, se viene observando un palmario descenso en la atención del Tribunal Constitucional al régimen económico y fiscal de Canarias, que antas acaparaba la mayor parte del protagonismo; porque la mayoría de las controversias fueron resueltas en años anteriores.

A una quinta y última sentencia que resuelve sobre el fondo del asunto hemos de aludir, en este caso, a raíz de un conflicto de competencia, promovido por la Comunidad Autónoma con motivo de la autorización a la ONCE (Real Decreto 1336/2005, de 11 de noviembre) para la explotación de una lotería instantánea o presorteada, que finalmente fue resuelto a favor del Estado. El requerimiento de incompetencia formulado a este propósito no se vio atendido, por lo que terminó sustanciándose el conflicto antes indicado, pese a que, a la vista de la jurisprudencia constitucional existente en esta materia, escasas posibilidades había que pudiera prosperar sin alterar su propia doctrina. Y así ha sucedido: la STC 133/2012 resuelve en el mismo sentido que otras anteriores en relación con el mismo Real Decreto (STC 32/2012), así como en el de otras que se habían venido a plantear también contra el precedente Real Decreto 844/1999 con el mismo objeto.

Entre los autos, hay que destacar dos ATC de 13 de enero de 2012, sobre dispensa de titulación para la promoción interna de policías locales: una vez dictada la STC 2/2012, aquéllos declaran extinguidas sendas cuestiones de inconstitucionalidad suscitadas por el mismo motivo, que habían sido admitidas a trámite. Y lo mismo que en el caso anterior, una vez recaída la STC 28/2012 antes mencionada, resultaba igualmente innecesario pronunciarse sobre las cuestiones de inconstitucionalidad suscitadas respecto al retracto legal dispuesto a favor de los propietarios de unidades alojativas en materia turística: el ATC de 13 de marzo de 2012 vino a declarar la desaparición sobrevenida de su objeto y, en este caso, con una sola resolución, se declararon extinguidas las cuatro cuestiones que habían sido admitidas a trámite. En fin, por completar esta lista, ya mediante sentencia, la STC 147/2012, de 5 de julio, sobre clasificación de los establecimientos turísticos, declaró extinguida la cuestión de

CANARIAS

inconstitucionalidad promovida hacía once años contra un precepto que otorgaba a la Comunidad Autónoma la potestad de revisar la clasificación efectuada por los Cabildos Insulares, por desaparición sobrevenida del objeto de la cuestión, que se sustentaba sobre la base de la vulneración del principio de la autonomía local al establecer un control administrativo de legalidad: tanto la normativa legal como la reglamentaria que desarrollaba el indicado supuesto habían quedado derogadas.

Hasta aquí los conflictos resueltos, pero hay que resaltar igualmente dentro de este apartado los que asimismo han venido a iniciarse este año. Lejos de disminuir, además, ha venido a confirmarse el repunte observado ya en 2011. Canarias ha sido la Comunidad Autónoma más activa en la promoción de conflictos constitucionales de carácter competencial durante este período.

Un primer conflicto constitucional, había iniciado su singladura todavía antes de terminar 2011, en tanto que, por Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación de 5 de octubre de 2011, comenzaron 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: al introducir el silencio negativo en materia de urbanismo respecto de una serie de actuaciones sobre el territorio. Al no haberse producido el acuerdo, el recurso de inconstitucionalidad vino a interponerse ya este año y resultó admitido a trámite el 8 de mayo de 2012 (RI 207/2012).

Otro conflicto por la vía del recurso de inconstitucionalidad incluso había quedado formalizado ya en 2011, en tanto que el acuerdo de interposición del recurso se produjo el 29 de diciembre de 2011: se trata del promovido contra la Ley 35/2011, de 4 de octubre, de Titularidades Compartidas de las Explotaciones Agrarias, dictada al amparo de los arts. 149.1.1º y 13º de la Constitución, cuyo art. 6 impone a las Comunidades Autónomas la obligación de constituir y gestionar un registro de tales titularidades cuya inscripción resulta constitutiva para su validez. Sin embargo, lo situamos también este año, porque el recurso de inconstitucionalidad (RI 76/2012) vino a admitirse a trámite ya en 2012 (31 de enero).

LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

También, en 2102 se ha admitido a trámite un tercer recurso de inconstitucionalidad, el 14 de febrero de 2012, en este caso, contra el apartado 11 del anexo I del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante -RI 322/2012-, por la inclusión en la lista como puertos de interés general los de Los Cristianos y Guía de Isora: viene así a reproducirse un conflicto sustanciado diez años antes, y que a la sazón quedó solventado por desistimiento.

Ya por último, igualmente cabe reseñar que se ha presentado una cuestión de inconstitucionalidad (CI 2331/2012) contra el art. 131.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, cuya suerte estaba decantada a tenor de la STC 66/2011, al haber cambiado en la normativa básica el régimen de adopción de mayorías en los acuerdos de las Corporaciones Locales. Y así ha sido, en efecto: en apenas unos meses desde su planteamiento, por la STC 159/2012, de 17 de septiembre, ha venido a anularse, por inconstitucionalidad sobrevenida, el precepto de la normativa autonómica (Ley 14/1990: artículo 131.1) que reproducía exactamente un precepto estatal de carácter básico, con posterioridad modificado (Ley 7/1985: artículo 47.2). La precedente STC 66/2011 había estimado el amparo por haberse aplicado en sede judicial directamente este último precepto modificado, pese a la invocación a su favor del principio de prevalencia, apelando al efecto a una incorrecta aplicación del sistema de fuentes del Derecho.

Junto a éstos, en fin, nuevos conflictos se encuentran en ciernes.

Por Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias de 1 de marzo de 2012, se ha procedido al inicio de negociaciones y constitución de un grupo de trabajo en relación con la suspensión de los procedimientos de preasignación de retribución y la supresión de los incentivos económicos para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de cogeneración, fuentes de energías renovables y residuos (Real Decreto Ley 1/2012).

Asimismo, con posterioridad (Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias de 14 de junio

CANARIAS

de 2012), si no se alcanza un acuerdo en el seno de dicha Comisión, puede haber lugar a un recurso de inconstitucionalidad contra las medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo (Real Decreto Ley 14/2012: arts. 3 y 4).

Se han iniciado también negociaciones al respecto a través de un grupo de trabajo, al igual que en relación con el Real Decreto Ley 16/2012, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del sistema nacional de salud (arts. 1, 3, 4.14, 6, 8.1, 2 y 3, disposición adicional primera y final sexta) (Acuerdo de 12 de julio de 2012).

También, en relación con la Ley Orgánica 2/2012, de estabilidad presupuestaria: arts. 10.3, 11.6; 12.3, 16, 19, 20.3, 24, 25.2, 26 y disposiciones adicionales segunda y tercera (Acuerdo de 19 de julio de 2012).

Y, asimismo, en relación con el Real Decreto Ley, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios: arts. 2, 3, 4 y anexo (Acuerdo de 30 de julio de 2012).

A estos tres últimos potenciales conflictos cumple agregar el promovido poco antes por el Estado (Acuerdo de 11 de julio de 2012) contra el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación de la Actividad Comercial de Canarias y reguladora de la Licencia Comercial: arts. 41.2, último párrafo y 46.1 c).2, en relación con los arts. 48.4 y 6.

Y a toda esta lista aún podría agregarse de forma inmediata un nuevo recurso de inconstitucionalidad, en este caso, contra la Ley de Presupuestos Generales del Estado de este año, según ha sido anunciado, que se apoyaría sustancialmente sobre los mismos argumentos que los que sustentan el recurso promovido hace cuatro años con el mismo objeto (RI 2410/2008).

Así, pues, hemos de terminar este *Informe* confirmando que Canarias ha sido una de las Comunidades Autónomas más activas en la promoción de conflictos constitucionales de carácter competencial durante este período.

Luis Martín Rebollo

1. Durante el año 2012, año subsiguiente a las elecciones de 2011 que ganó el Partido Popular y que pudo así formar Gobierno en solitario, ha habido pocas noticias relevantes en el plano jurídico-político. No ha habido cambios en el Parlamento donde se mantiene la composición inicial de los Grupos (Grupo Popular; 20; Grupo Regionalista: 12; y Grupo Socialista: 7). Tampoco ha habido cambios en el Gobierno. La actividad normativa ha sido relativamente escasa, como viene siendo la tónica de los últimos años. Diez Leyes y ninguna Sentencia constitucional que afecte directamente a la Comunidad es el resultado de un año en el que lo que destaca es la actividad administrativa y de gasto público que no cabe relatar en un informe como éste. Me referiré, pues, a los asuntos formales empezando por la actividad legislativa.

En 2012 se han aprobado las siguientes diez Leyes:

– Ley 1/2012, de 12 de enero, por la que se modifica el 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. La modificación más destacada consiste en reformar el impuesto de Sucesiones para prever una bonificación del 99 por 100 de la cuota en casos de transmisiones mortis causa entre los parientes más próximos y las donaciones ínter vivos que tengan por objeto mantener o potenciar la actividad empresarial previendo, no obstante, algunos requisitos o filtros de edad, plazos y destino de la actividad.

–Ley 2/2012, de 30 de mayo, de Medidas Administrativas, Económicas y Financieras para la ejecución del Plan de Sostenibilidad de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Se trata de una norma que, en el contexto de la crisis económica y las medidas generales del Gobierno de la Nación, pretende la reducción del déficit público de la Comunidad por la doble vía de la disminución de los gastos y el incremento de los ingresos. En materia de personal, se modifican las previsiones sobre el tiempo retribuido para la realización de funciones sindicales y de representación, la supresión del complemento a las prestaciones percibidas en los casos de Incapacidad Temporal y, con carácter más general, la no se permitirá la prolongación de la prestación de servicios más allá de la edad reglamentaria de jubilación; posibilidad que permite, pero no obliga, la normativa básica estatal. Se limita la posibilidad de nuevas convocatorias de empleo y se contempla flexibilizar la organización administrativa. Se incrementa también la jornada de trabajo ordinaria del personal al servicio de instituciones sanitarias del Servicio Cántabro de Salud. Se modifica la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Derechos y Servicios Sociales, en lo que hace a la regulación

CANTABRIA

de la llamada Renta Social Básica. En materia financiera se adoptan medidas derivadas de la adhesión de la Comunidad Autónoma al mecanismo extraordinario de financiación para el pago a proveedores aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de 6 de marzo de 2012. Se modifican varios tipos de gravámenes de tributos en los que la Comunidad tiene competencias (en materia de hidrocarburos, saneamiento, residuos...). Se crean algunas tasas y se contemplan otras medidas sectoriales de ajuste y austeridad, entre ellas la supresión del Consejo Económico y Social de Cantabria, el Consejo de la Mujer y el Consejo de la Juventud y en su lugar, al menos en los dos últimos casos, se contempla, sin personificación, la Comisión de Participación de las Mujeres y la Comisión de Participación de Jóvenes, como órganos colegiados de carácter consultivo.

– Ley 3/2012, de 21 de junio, por la que se modifica la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria. Se trata de una nueva reforma de la Ley urbanística dirigida esta vez a cierta potenciación del suelo rústico o no urbanizable por el expediente de atribuirle y permitirle una serie de usos que permitan cierto desarrollo compatible con su protección. Y todo ello con la finalidad última de dinamizar los núcleos rurales. Para ello, como digo, la reforma amplía la relación de usos y actividades que podrán llevarse a cabo en el suelo rústico y establece la posibilidad de obtener directamente las autorizaciones necesarias para poder llevar a cabo esas actuaciones, sin perjuicio, claro es, de la posibilidad ya prevista de Planes Especiales de Suelo Rústico y de los Catálogos de Edificaciones en Suelo Rústico y hasta su aprobación. Con ello se pretende permitir de forma inmediata la construcción de viviendas unifamiliares aisladas y otras instalaciones como las de actividades artesanales, de ocio y turismo rural, con una serie de límites recogidos en la propia Ley. En la misma línea se pretende fomentar la recuperación de edificaciones existentes por el expediente de permitir obras de restauración, renovación y reforma, cambios de uso y ampliación limitada de la superficie ya construida. Finalmente se pretende orientar el crecimiento de la vivienda aislada permitida en el entorno a los núcleos existentes, que, como dice el Preámbulo de la Ley, “es la forma de crecimiento tradicional de los núcleos rurales”, exigiendo, en todo caso, el respeto a la tipología edificatoria preexistente, el paisaje circundante y los valores ambientales. Los Ayuntamientos asumen la competencia para la autorización de ciertas actuaciones y se les otorga la posibilidad de modular y de decidir el nivel de aplicación de las nuevas medidas. En resumen, una Ley dirigida al medio rural, tan importante, cuya situación debe ser abordada ciertamente con prudencia, pero ante la que no caben los dogmatismos despegados de la realidad como la propia experiencia demuestra. Cuestión distinta es la prudencia con la que hay que manejar los nuevos instrumentos y la necesidad de una inspección ágil que dificulte la consolidación de las irregularidades y permita y reacción inmediata frente a ellas.

– Ley 4/2012, de 15 de octubre, de Creación de la Contribución Especial por el establecimiento, mejora y ampliación de los Servicios de Prevención y Extinción de Incendios y de Salvamento de Cantabria. La Ley crea la contribución que evoca su

LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

denominación cuyo sujeto pasivo serán las entidades aseguradoras que operen en el ramo de incendios. Todo ello en el marco de lo previsto en la Ley de Cantabria 1/2007, de 1 de marzo, de Protección Civil y Gestión de Emergencias, que prevé la financiación de las actuaciones y servicios en ella previstas mediante tasas por servicios de extinción de incendios, rescate y salvamento y “cualquier otro recurso contemplado por el Derecho”.

– Ley 5/2012, de 11 de diciembre, de Reforma del Régimen Transitorio en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Se trata de una nueva reforma de la Ley la Ley de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de 2001. En esta ocasión esta breve Ley se limita a modificar dos artículos y una Disposición Transitoria de la citada Ley urbanística, que tienen cierta importancia puesto que significa la renuncia a una medida incentivadora de la adaptación de los planes preexistentes a la Ley 2/2001. Según una de las Disposiciones Transitorias de esta Ley se daba un plazo de cuatro años para la adaptación de los Planes urbanísticos, transcurrido el cual solo excepcionalmente se permitían modificaciones puntuales de los instrumentos de planeamiento preexistentes. La regla era que al hilo de la modificación pretendía se adaptara también el Plan a la nueva Ley. Transcurridos once años de vigencia de la Ley 2/2001, no habiéndose adaptado aún muchos de los Planes preexistentes y habiéndose producido hasta tres modificaciones del régimen transitorio original para ampliar el tipo de modificaciones permitidas aun sin la adaptación del Plan a la Ley general, lo que la reforma pretende, en suma, es diluir la prohibición de realizar con carácter general modificaciones puntuales, lo que a la postre significa renunciar a la medida coercitiva inicial para forzar la adaptación. Ciertamente se mantiene esa pretensión, pero, como el Preámbulo dice, “al abrir esta vía, se ofrece la posibilidad de un ejercicio responsable de la potestad de planeamiento”. La Ley reforma también algún detalle de los llamados Proyectos Singulares de Interés Regional (PSIR), un instrumento excepcional que, por razones de interés general supramunicipal, permite a la Comunidad Autónoma imponerse sobre el planeamiento municipal existente para la implantación de ciertas infraestructuras, actividades o servicios.

– Ley 6/2012, de 28 de noviembre, de Crédito Extraordinario de Regularización y Financiación de Insuficiencias por Actuaciones Anteriores a 1 de enero de 2012. Una Ley financiera en el contexto de la crisis económica que no precisa ahora de mayores comentarios.

– Ley 7/2012, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley 4/2011, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2012, y otras Medidas de Carácter Organizativo y Financiero para garantizar la estabilidad presupuestaria. Se trata de una Ley de contenido económico y medidas de austeridad en el contexto de la crisis económica y se limita a modificar varias Leyes en esa dirección. De un lado la supresión de la paga extraordinaria del mes de diciembre para el personal directivo en

CANTABRIA

los términos que adelantó el RD-Ley 20/2012, de 13 de julio. De otro, la adaptación en el ámbito educativo de las previsiones contempladas en el citado Decreto-Ley reduciendo las cuantías de los módulos económicos de distribución de fondos públicos para el sostenimiento de centros concertados. Finalmente, reforma la Ley 6/2002, de Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración para ampliar los supuestos de contratación centralizada.

– Ley 8/2012, de 21 de diciembre, de Transporte de Personas por Cable. Se trata de una Ley limitada que afecta, especialmente, a la estación de esquí de Alto Campoo y al teleférico de Fuente Dé, en los Picos de Europa. La nueva Ley recuerda que el transporte por cable, como los demás, está contemplado en la Ley estatal 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y, específicamente, en Ley, también estatal, 4/1964, de 29 de abril, sobre Concesión de Teleféricos. Ahora, sobre la base del título competencial exclusivo sobre el transporte por cable que transcurra íntegramente por el territorio de la Comunidad, como dice el art. 24.6 del Estatuto de Autonomía, se aprueba esta Ley que pretende adaptar la regulación preexistente a las innovaciones tecnológicas y dar un tratamiento diferenciado según que las instalaciones tengan o no la condición de servicio público. A estos efectos la Ley contempla los requisitos que debe cumplir el proyecto, construcción y explotación de las instalaciones y regula aspectos específicos sobre seguridad, zonas de influencia y derechos de los usuarios. Regula también el procedimiento de autorización y el régimen de explotación según que se trata de instalaciones que tengan o no la consideración de servicio público, diferenciando el régimen contractual de las primeras y simplemente autorizatorio de las demás. Finalmente, como en todas las normas reguladoras de actividades, la ley se refiere a la inspección y control de las instalaciones así como a las correspondientes infracciones y sanciones.

– Ley 9/2012, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2013. La Ley prevé un presupuesto consolidado de la Administración General de la Comunidad (incluyendo Organismos Autónomos, entre ellos los más importantes "Servicio Cántabro de Salud" y "Servicio Cántabro de Empleo") que asciende a 2.292.524.213 euros, lo que supone una reducción muy significativa respecto de los del propio año 2012, como se observa más abajo en el cuadro adjunto. Una conclusión coincidente con la de años anteriores puesto que, con la excepción de los del año 2012, hay que remontarse a 2008 para encontrar el último presupuesto en franco crecimiento.

En el cuadro se muestran, como se viene haciendo de forma habitual, datos comparativos por políticas de gasto de las previsiones para el año 2013 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).

LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

PRESUPUESTO PARA 2013 POR POLÍTICAS DE GASTO COMPARADO CON LOS PRESUPUESTOS DE 2012, 2011 Y 2010				
	2013	2.012	2.011	2.010
Justicia	28.328.056	32.853.360	33.670.133	33.389.994
Seguridad Ciudadana e Instituciones penitenciarias	10.749.781	13.190.163	14.004.270	13.972.834
Política exterior	1.722.056	6.080.264	7.706.102	8.340.268
Servicios sociales y promoción social	212.016.372	222.138.618	209.779.612	187.427.290
Fomento del empleo	69.673.977	67.837.865	76.302.004	70.693.555
Acceso a la vivienda y fomento de la edificación	19.167.287	28.157.180	33.000.083	39.492.714
Sanidad	773.156.236	729.747.286	793.986.030	789.434.401
Educación	477.665.018	513.697.465	549.224.120	533.432.684
Cultura	24.695.195	42.892.539	52.584.704	59.861.559
Agricultura, Pesca y Alimentación	50.827.227	77.685.478	90.410.713	103.639.982
Industria y energía	26.734.744	27.701.523	51.592.860	58.227.317
Comercio, Turismo y Pymes	13.628.587	31.731.828	38.357.000	40.235.660
Infraestructuras	215.201.036	291.687.681	331.568.139	371.725.356
Investigación, Desarrollo e Innovación	13.677.828	7.335.085	9.956.512	12.723.933
Otras actuaciones de carácter económico	22.313.589	16.918.499	19.044.400	25.793.387
Alta dirección	8.728.098	12.727.374	13.872.755	14.066.884
Servicios de carácter general	36.686.401	38.348.054	39.172.743	36.407.038
Administración Financiera y Tributaria	6.235.226	17.777.637	19.112.097	28.105.749
Deuda Pública	281.317.500	217.180.000	74.030.000	67.210.000
TOTAL	2.292.524.213	2.439.242.271	2.395.687.919	2.457.374.277

CANTABRIA

En el cuadro se observa que casi todas las políticas de gasto descienden con respecto al año anterior, algunas de manera muy notable, excepto Fomento del empleo, Sanidad, Investigación y Deuda Pública que asciende respecto año anterior y se dispara si la comparación se hace respecto de los años anteriores.

Por lo demás, la Ley recoge el contenido y estructura básica y tradicional de las Leyes de presupuestos anteriores.

– Ley 10/2012, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. Como en años anteriores en esta Ley de “acompañamiento” se aprovecha la oportunidad del nuevo Presupuesto para reformar diversas Leyes. En esta ocasión se reforman (por orden cronológico) nada menos de una veintena de Leyes anteriores. Las siguientes: Ley 9/1992, de 18 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos; Ley 1/2003, de 18 de marzo, de creación del Servicio Cántabro de Empleo; Ley 4/1993, de 10 de marzo, de Función Pública; Ley 5/1996, de 17 de diciembre, de Carreteras; Ley 5/1997, de 6 de octubre, de Prevención, Asistencia e Incorporación Social en Materia de Drogodependencias; Ley 1/2002, de 26 de febrero, del Comercio; Ley 2/2002, de 29 de abril, de Saneamiento y Depuración de las Aguas Residuales; Ley 7/2002, de 10 de diciembre, de Ordenación Sanitaria; Ley 5/2004, de 16 de noviembre, de Puertos; Ley 3/2006, de 18 de abril, de Patrimonio; Ley 4/2006, de 19 de mayo, de Conservación de la Naturaleza; Ley 9/2006, de 29 de junio, de creación de la Entidad Pública Empresarial Puertos de Cantabria; Ley 10/2006, de 17 de julio, de Subvenciones; Ley 14/2006, de 24 de octubre, de Finanzas; Ley 2/2007 de 27 de marzo, de Derechos y Servicios Sociales; Ley 4/2007, de 4 de abril, de Cooperación Internacional al Desarrollo; Decreto Legislativo 62/2008, de 19 de junio, Texto Refundido de la Ley de Medidas Fiscales en materia de Tributos cedidos por el Estado; Ley 4/2009, de 1 de diciembre, de Participación Institucional de los Agentes Sociales; Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de personal estatutario de Instituciones Sanitarias; y Ley 2/2012, de 30 de mayo, de medidas administrativas, económicas y financieras. Se crean o modifican también diversas tasas.

Se trata de una práctica que una vez más hay que considerar criticable entre otras razones porque hurta el debate singularizado de cada norma y enmascara en un revoltijo de reformas cambios menores junto a otros de mayor calado que una norma de estas características pueden pasar desapercibidos.

2. La conflictividad, como he dicho, se ha reducido a aspectos de escaso relieve institucional por más que algunos casos tengan transcendencia general. Me limitaré, pues, a una breve relación de decisiones judiciales del Tribunal Supremo y del TSJ de Cantabria.

A) Por de pronto hay que citar varias cuestiones de inconstitucionalidad. Cuatro planteadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de

LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Cantabria en relación con 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, a la que se añade 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 de la Constitución. Y otras siete planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Santander en relación con el mismo precepto de esa misma Ley y con la misma justificación.

[Hay que decir que la STC 92/2013, de 22 de abril estimó parcialmente la cuestión de inconstitucionalidad declarando la inconstitucionalidad y nulidad de varios apartados de la disposición adicional sexta de la Ley 2/2001, introducida por el art. 2 de la Ley de Cantabria 2/2011, en la medida en que en dicha Disposición se supeditaba la ejecución de sentencias de derribo a la previa resolución de un expediente de responsabilidad patrimonial de la Administración, lo que resulta contrario al orden constitucional de competencias en cuanto incide en materia procesal]

B) La conflictividad ordinaria no presenta muchos aspectos de trascendencia o proyección general que merezcan ser relatados aquí. Se refiere a muy variados temas que van desde la impugnación de deslindes, actividades portuarias, tasas y precios públicos, responsabilidad del Estado legislador y otras cuestiones de interés, sí, pero sin especial trascendencia territorial.

Como excepción menciono ahora la STS de 23 de julio de 2012 que desestima un recurso de casación planteado frente a una Sentencia anterior del TSJ de Cantabria desestimatoria, a su vez, de un recurso planteado por una Asociación de padres de alumnos contra un Acuerdo del Consejo de Gobierno de Cantabria que, en definitiva, resolvió denegar la solicitud de acceso al régimen de conciertos de un colegio que mantenía el régimen de educación segregada.

La Sentencia, asumiendo el planteamiento de la Sentencia de instancia, afirma que, en efecto, el Tribunal Supremo ha reconocido expresamente la legalidad de la "educación diferenciada" y, además, ha declarado que el legislador ha establecido que solo la enseñanza obligatoria impartida en régimen de coeducación podrá ser financiada con recursos públicos. Ese es el núcleo central de la respuesta jurisdiccional, aunque la Sentencia se embarca en una amplia y probablemente innecesaria argumentación adicional. La *ratio decidendi* de la Sentencia del TSJ de Cantabria recurrida pivota en el art. 84.3 LO 2/2006 cuando afirma que no puede haber discriminación por razón de sexo, lo que, como dice la Sentencia, ha interpretado el TS (Sentencia de 16 de abril 2008) en el sentido de que "el derecho fundamental de crear y dirigir centros docentes (...) no comprende el derecho a la elección del alumnado, al menos cuando se trata de centros sostenidos con fondos públicos, siendo el

CANTABRIA

sistema de enseñanza mixta, en el caso de los centros concertados, una manifestación o faceta más de esa competencia sobre la admisión del alumnado que corresponde a la Administración educativa que financia dichos centros concertados; esto es, forma parte de esa intervención estatal que limita el derecho de dirección en los centros privados que reciben ayudas públicas en virtud de lo establecido en el art. 27.9 CE “. De manera 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 artículo 27 CE “. Hay, pues, una opción del legislador, como la que existía en la Ley orgánica 10/2002 y que cambia una vez que la Ley Orgánica 2/2006, de Educación, “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”. Y como, en sentido contrario, se deduce luego de la reforma que en esa Ley 2/2006 lleva a cabo la Ley orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para precisar que “No constituye discriminación la admisión de alumnos y alumnas o la organización de la enseñanza diferenciadas por sexos, siempre que la enseñanza que impartan se desarrolle conforme a lo dispuesto en el artículo 2 de la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, aprobada por la Conferencia General de la UNESCO el 14 de diciembre de 1960”.

La Sentencia que expongo es anterior a esa reforma y por eso desestima el recurso como, antes, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia había rechazado que fuera ilegal la no renovación del concierto por cuanto el centro en cuestión había dejado de cumplir los requisitos legales. Y añade: “Esa decisión de la Administración confirmada por la sentencia de instancia, no cuestiona la existencia de la educación diferenciada, tan legítima como el modelo de coeducación que preconiza la Ley, pero sí se ajusta al mandato legal que descarta que la misma pueda acogerse al sistema de enseñanza gratuita de centros concertados sostenidos con fondos públicos. Y ello porque esa es la opción legítima que adopta el legislador y que no contraría el artículo 27.9 de la Constitución”. Una precisión o un matiz, como se quiera, determinante y que es la base de la decisión pero que importa retener como también el cambio legal que supone luego una proposición contraria igualmente legítima.

C) Con carácter general hay que destacar los numerosos recursos que, de una u otra forma, se refieren a cuestiones medioambientales, gran parte de los cuales a instancia de asociaciones ecologistas. Entre ellos, por ejemplo, el resuelto por la STS de 25 de enero 2012 que desestima el recurso planteado frente a una Sentencia del TSJ de Castilla y León que había estimado el recurso interpuesto por la Asociación para la Defensa de los Recursos Naturales de Cantabria (ARCA) contra un Decreto que modificó el Anexo del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia).

LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Arca es también la demandante en la STSJ de Cantabria de 17 de octubre 2012 en la que se estima el recurso contra el concurso para asignación de potencia eólica para la instalación de parques eólicos por considerar que con la resolución impugnada en realidad se está planificando tanto el sector eléctrico como la ordenación del territorio a través de un instrumento adecuado. Y otra asociación ecologista (Ecologistas en Acción) consiguió asimismo la anulación del proyecto de mejora de una carretera y la declaración de impacto ambiental (STSJ de 31 de octubre 2012).

1. ACTIVIDAD POLÍTICO-INSTITUCIONAL.

El curso político ha estado marcado por la persistencia de la recesión económica, la pérdida de empleo y la obligada reducción del gasto público. La economía regional dejó de caer en el segundo trimestre de 2012 después de seis trimestres consecutivos de variaciones negativas, pero se sigue destruyendo empleo. El objetivo del déficit público se fijó en el 1.5% para el conjunto de las Comunidades Autónomas y ese compromiso se tradujo en nuevos ajustes presupuestarios y recortes en inversiones, personal y prestaciones sociales. Una ingrata tarea que el Gobierno presidido por Juan Vicente Herrera pudo acometer con el apoyo, sin fisuras, de un Partido Popular, que revalidó en 2011 su mayoría absoluta. En el plano institucional, tampoco se registraron novedades reseñables.

1.1. Actividad parlamentaria

La cómoda mayoría del Grupo Popular en las Cortes (53 de un total de 84 procuradores) no deja ningún resquicio para la sorpresa. La Cámara secundaria disciplinadamente las iniciativas de la Junta, rechaza las promovidas por los grupos de la oposición y el control que ejercen las minorías parlamentarias no es demasiado eficaz o incisivo.

En la sesión celebrada el 7 de febrero, el Pleno de las Cortes eligió a Fernando Rodríguez Porres para el cargo de Vicepresidente Primero de la Mesa, vacante tras la renuncia de Ramiro Ruiz Medrano, nuevo Delegado del Gobierno en Castilla y León, a su condición de Procurador. Ese mismo mes el socialista Oscar López renunció a su condición de senador en representación de la Comunidad Autónoma y fue sustituido por Ibán García del Blanco.

En relación con la organización interna, la Mesa de las Cortes aprobó en su reunión del día 18 de junio, las normas de acceso a las tribunas del hemiciclo, que regulan la distribución de los asientos disponibles para asistir a los Plenos tanto en la tribuna del público como en la de autoridades. Estas normas regulan también el procedimiento para la solicitud, uso y reserva de asientos en la tribuna de invitados por parte de procuradores o grupos parlamentarios. En su reunión del 15 de noviembre, la Mesa aprobó la modificación del Estatuto de Personal de las Cortes de Castilla y León, relativa a las vacaciones retribuidas, las licencias por enfermedad y los días de permiso por año de servicio del personal de plantilla.

En este orden, hay que reseñar también la Resolución de la Presidencia de las Cortes de 5 de diciembre sobre normas relativas a la presentación de documentos en el Registro General de las Cortes, que exige que los textos que se presenten en formato papel, se faciliten también en formato digital, y abre la posibilidad de presentarlos a través del correo electrónico. En esta misma línea, una Resolución de 22 de noviembre reguló la utilización del correo electrónico para la convocatoria de las sesiones de órganos de las Cortes. Mediante otra Resolución de la Presidencia, fechada el 29 de agosto, se reformó el procedimiento a seguir para la tramitación de los informes de fiscalización aprobados por el Consejo de Cuentas y remitidos a la Cámara. Se modifica en concreto el régimen de publicación de dichos informes, que ahora serán publicados inmediatamente en la sede electrónica de las Cortes, en el momento de su calificación y admisión, lo que

permitirá una ampliación del número de posibles destinatarios, manteniéndose, en todo caso, la publicación en el BOCCL de las resoluciones que pudieran aprobarse por la Comisión competente.

El acuerdo entre los tres grupos de la Cámara hizo posible la aprobación de la Proposición de Ley de modificación de la Ley 4/2001, de 4 de julio, reguladora de la iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos de Castilla y León, presentada por los Grupos Parlamentarios Popular, Socialista y Mixto

Esporádicamente se aprueban algunas PNL o mociones promovidas por los grupos de la oposición (las mociones presentadas, por ejemplo, por el Grupo Socialista sobre política general en materia de residuos, aprobada por el Pleno del 28 de noviembre, sobre política general en materia de investigación, aprobada por el Pleno de 8 de febrero o la relativa a política general en materia de educación no universitaria, aprobada por el Pleno de 14 de marzo), pero estas iniciativas prosperan sobre todo cuando el destinatario final es el Gobierno de la nación, mediante la conocida fórmula consistente en instar a la Junta de Castilla y León a dirigirse al Gobierno de España (valgan como botón de muestra, la PNL presentada el Grupo Socialista sobre construcción de la autovía entre León y Braganza, aprobada en el Pleno de 25 de abril; o las mociones del mismo Grupo sobre política general en materia de minería, aprobadas por los Plenos de 27 de junio y 28 de noviembre) o a trasladar a dicho Gobierno la posición de la Cámara (sobre el proyecto de racionalización del número de Ayuntamientos, por ejemplo, aprobada por el Pleno de 27 de junio).

Este año, el debate sobre la política general de la Junta de Castilla y León (el “debate sobre el estado de la región”) se celebró los días 17 y 18 de julio. Y el Pleno aprobó con ese motivo 30 resoluciones, casi todas a propuesta del Grupo Popular. No se aceptó ninguna de las presentadas por el principal grupo de la oposición, pero sí fueron aprobadas por unanimidad cuatro de las propuestas por el único procurador de IU (Grupo mixto). La primera de ellas insta a la Junta de Castilla y León a “tomar medidas correctoras en la aplicación del Real Decreto-ley 16/2012, con el fin de que los pensionistas castellanos y leoneses no se vean obligados al pago por adelantado de sus recetas, habida cuenta que para sus bajas pensiones este pago supone un sacrificio extremo”. La segunda insta a la Junta a impulsar las energías renovables y un plan de ahorro y de eficiencia energética. La tercera reclama que “en la futura modificación del mapa de partidos judiciales, se tenga en cuenta la opinión de la Junta, previamente debatida en estas Cortes”. Y la cuarta urge a la Junta a aprobar todos los PRUG (planes rectores de uso y gestión) de los espacios naturales regionales pendientes.

Entre las patrocinadas por el grupo mayoritario destaca la que insta a la Junta a dirigirse al Gobierno de la Nación para que “defina una estrategia energética ordenada y coherente con los objetivos marcados por la Unión Europea, que otorgue estabilidad al sector a largo plazo, y que establezca un mix de referencia objetivo que tenga en cuenta tanto el aporte del único combustible fósil autóctono que hoy tenemos en abundancia, el carbón, como la necesidad de incrementar la aportación de las energías renovables y la cogeneración”. Se pide en concreto que se garantice “la continuidad del incentivo al consumo de carbón autóctono en las centrales térmicas” y que se planifique el sector con la aportación de “las ayudas a la explotación que sean necesarias para mantener unos niveles racionales de producción de carbón en España”. Otras resoluciones aprobadas hacen referencia a la Política Agraria Común y el sector agroalimentario, a las políticas activas de empleo, a la protección del patrimonio, a la depuración de las aguas residuales, a la financiación de las Universidades públicas, a la inserción laboral

LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

para las personas con discapacidad o integrantes de colectivos sociales desfavorecidos o a la reordenación de las plantillas de Atención Primaria, sin reducción de las mismas, entre otros asuntos.

En su reunión del día 13 de diciembre, la Mesa admitió a trámite el escrito suscrito por los 29 procuradores del Grupo Socialista solicitando la creación de una Comisión de Investigación sobre todos los extremos referentes a los procesos de financiación, contratación, ejecución de las obras y puesta en funcionamiento del Hospital de Burgos. Se denuncia en dicho escrito la existencia de “graves irregularidades durante el proceso de construcción y equipamiento de este centro”, cifrándose el “sobrecoste” en más de 200 millones.

Por lo que concierne las **instituciones propias de la Comunidad Autónoma**, el Pleno celebrado el 28 de febrero designó a los tres Consejeros del Consejo de Cuentas: Jesús Encabo (que sería designado presidente el 14 de marzo), Miguel Ángel Jiménez y Emilio Melero. Y con el mismo respaldo (81 votos a favor de populares y socialistas y dos abstenciones) a los tres Consejeros Electivos del Consejo Consultivo: Mario Amilivia (reelegido como presidente), Fernando Rey y Ángel Velasco. Un mes después, el 27 de marzo, el Pleno de las Cortes eligió por unanimidad a Javier Amoedo para un nuevo mandato como Procurador del Común.

El Procurador del Común presentó en la sesión plenaria del 25 de septiembre el informe anual correspondiente a 2011, que refleja un aumento sustancial del número de quejas tramitadas (455 más que en 2010). En 2012 tramitó 4264 quejas (se alcanza un nuevo record) e inició 39 actuaciones de oficio. Su distribución no ha sido muy diferente a la de años anteriores. Casi la mitad de las quejas recibidas guardan relación con las áreas de sanidad y consumo (24,7%) y medio ambiente (23.9%). En realidad, el incremento de las quejas es imputable en buena medida a tres conflictos concretos: la supresión de los servicios de urgencias nocturnas rurales en varias provincias (cerca de 1000 quejas), la instalación de un tanatorio y el establecimiento de una tasa para el tratamiento de aguas residuales. En el Informe anual correspondiente a 2012 se indica que en general el grado de colaboración de las Administraciones supervisadas sigue siendo aceptable, aunque se incluye una relación detallada de las que han incumplido sus deberes legales de colaboración con el Procurador del Común.

En diciembre se aprobó un informe especial relativo a la situación de los puntos de encuentro familiar en Castilla y León, que incluye una serie de propuestas para mejorar el servicio que prestan a los menores y las familias que hacen uso del mismo.

Entre las resoluciones dictadas por el Procurador del Común, destacan las relativas al diagnóstico genético preimplantacional (1 de agosto), al grado de cumplimiento de la normativa sobre accesibilidad y supresión de barreras en los centros educativos (30 de mayo), a la libre elección de especialista en psiquiatría (19 de abril), a la necesidad de contar con un protocolo en los casos de maltrato infantil (26 de abril) y a la publicación de datos personales en los Boletines oficiales (13 de marzo).

Este año ha sido crucial para el Consejo Consultivo. Y no sólo por la renovación de sus consejeros. En marzo se constituyó el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, que la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras, adscribió al Consejo Consultivo sin incremento de gasto público. De acuerdo con las directivas comunitarias, su función es garantizar que las decisiones adoptadas en los procedimientos de contratación pública puedan ser recurridas y resueltas de manera rápida y eficaz. En el ejercicio de esta

CASTILLA Y LEÓN

nueva competencia, los miembros del Consejo (en su condición de presidente y vocales del órgano recién creado) resolverán los recursos que puedan interponer las empresas licitadoras contra alguno de los trámites realizados por cualquier Administración contratante de Castilla y León, como la aprobación de los pliegos, la exclusión de una empresa de la licitación o la adjudicación del contrato. Pero eso no es todo. En mayo (Decreto 17/2012, de 3 de mayo), se aprobó el nuevo Reglamento orgánico de la institución, para ajustar su organización y funcionamiento a los cambios introducidos por la Ley 5/2011, y a finales de septiembre se produjo el traslado definitivo a su nueva sede en la ciudad de Zamora.

En cuanto a su actividad ordinaria, el Consejo Consultivo emitió este año 956 dictámenes. De ellos, 22 fueron de carácter normativo (10 sobre anteproyectos de ley y 12 sobre proyectos de reglamentos de la Junta). En estos dictámenes se formularon 25 observaciones sustantivas, siendo atendidas 19 de ellas.

A lo largo de este año, el Consejo de Cuentas, que tuvo que asumir una nueva rebaja en su presupuesto del 7.3%, aprobó 12 informes de fiscalización. Entre ellos, por mandato legal, el Informe sobre la Cuenta General de la Comunidad (ejercicio 2009), que revela una vez más el notable desfase entre el déficit anunciado en su momento por la Junta y las cifras reales. De acuerdo con los datos oficiales que figuran en el Informe, en 2009 el déficit presupuestario real no fue de 632,8 millones, sino de 1.282,5 millones, una desviación de 649,6 millones, atribuible en buena medida al desplome de ingresos del Estado. Destacan asimismo los informes sobre las cuentas y la contratación del Sector Público Local (ejercicios 2009 y 2010) y sobre la contratación administrativa en el ámbito de la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma (ejercicio 2009), en el que se detectan las mismas irregularidades ya denunciadas en auditorías anteriores (falta de justificación del procedimiento negociado o fraccionamiento indebido de los contratos).

El 4 de octubre el presidente del Consejo de Cuentas compareció ante la Comisión de Hacienda de las Cortes regionales -a petición propia y por primera vez en la historia del organismo- para exponer las líneas principales de la reforma legislativa propuesta para mejorar la eficiencia de la institución y los ejes centrales de actuación durante su mandato. Entre las principales novedades, destaca la ampliación de su ámbito de actuación: se pretende que todo ente que esté financiado públicamente o controlado por un ente público pueda ser objeto de fiscalización, con independencia de su forma jurídica, en consonancia con el criterio comunitario de “influencia dominante”, no siendo el único dato relevante si el capital mayoritario es público, sino también la designación de los miembros de los órganos de gobierno.

Otra propuesta, que consideramos muy saludable, es la atribución al propio Consejo de Cuentas y no a las Cortes de la facultad de aprobar el Plan anual de fiscalizaciones. Se reforzaría así la independencia del Consejo y dejaría de ser el único órgano de control externo en España que no aprueba su plan. La reducción de plazos para la elaboración de los informes, la definición del deber de colaboración de todas las entidades fiscalizadas, que estarán obligadas a proporcionar cuanta información sea precisa, la regulación de las comparecencias del presidente ante las Cortes, la incorporación de nuevos dictámenes anuales y la imposición de multas coercitivas a quienes incumplan la obligación de colaboración o rendición de cuentas son otras de las medidas propuestas para reforzar el papel de la institución, su utilidad o rentabilidad social y económica, y adaptar su funcionamiento a los nuevos tiempos, que demandan más eficacia (“hacer más con menos”), agilidad y transparencia.

1.2. La actuación del Gobierno regional

No hay que consignar ninguna novedad en su composición. En cuanto a la actividad desarrollada, el Consejo de Gobierno autorizó en su reunión del 26 de enero la adhesión de Caja España-Duero a un Sistema Institucional de Protección (SIP) con Unicaja, de acuerdo con las cláusulas del contrato de integración aprobado por la Asamblea General de la Caja en septiembre de 2011. Se da así un paso más en el proceso de absorción de esta entidad, con domicilio social en Castilla y León, por la Caja andaluza. La profunda reordenación del sector financiero mediante procesos de concentración y fusión se ha saldado con la desaparición de las cajas de ahorros más importantes de la región.

El Consejo de Gobierno acordó en su reunión del 8 de marzo la implantación y el desarrollo del modelo de Gobierno Abierto de Castilla y León como un canal de comunicación directa entre el Gobierno y los ciudadanos, a través de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación y de acuerdo con los principios de transparencia, participación y colaboración. En el espacio específico que se destinará al Gobierno Abierto en la web corporativa de la Junta se pondrá en marcha un blog de Gobierno Abierto como lugar de comunicación y debate, y se creará un Portal de Datos Abiertos de Castilla y León que recogerá el conjunto de datos públicos que la administración autonómica pondrá a disposición de los ciudadanos. Se facilitará así la participación de éstos en la elaboración, aplicación y evaluación de anteproyectos de ley, planes, programas, estrategias y políticas públicas en general.

En el terreno de las finanzas públicas, el Consejo de Gobierno aprobó en abril, por primera vez, un techo de gasto no financiero para la Junta, que se cifró en 9.108,3 millones de euros en 2012. Esta cantidad es un 6,2% inferior al gasto previsto en 2011, lo que supone una reducción de 598 millones. El Ejecutivo autonómico cumple así de forma anticipada las obligaciones que establecen las leyes de estabilidad presupuestaria que en ese momento se estaban tramitando paralelamente en las Cortes Generales y las Cortes de Castilla y León. Lo que se pretende es reforzar la solvencia de la Comunidad, una de las menos endeudadas del país, y garantizar el cumplimiento del objetivo de déficit público para 2012, que se sitúa en el 1,5% del PIB regional.

Para cumplir precisamente ese objetivo, el Consejo de Gobierno, aprobó el 3 de mayo un plan de ajuste con medidas de reducción del gasto público por importe de 366 millones. Este plan permitió el acceso de la Comunidad al mecanismo extraordinario de financiación para agilizar el pago de la deuda de las autonomías con sus proveedores, aprobado en marzo por el Consejo de Política Fiscal y Financiera. Para beneficiarse de esta línea de préstamo, que suponía una inyección inmediata de liquidez a las Comunidades autónomas para saldar la deuda pendiente con las empresas con las que contratan obras, bienes o servicios, la Junta, que se adhirió voluntariamente al citado mecanismo el 29 de marzo, debía enviar al Ministerio de Hacienda el listado con las obligaciones pendientes de pago (1.066 millones en el caso de Castilla y León) y presentar un plan de ajuste, con un calendario de aplicación de las medidas de contención del gasto y aumento de ingresos que garantizaran el cumplimiento del objetivo de estabilidad. La operación se completó con la aprobación de la Ley 6/2012, de 28 de septiembre, de concesión de un crédito extraordinario y un suplemento de crédito para financiar las operaciones derivadas de la ejecución del mecanismo extraordinario de pago a proveedores previsto en el Acuerdo 6/2012, de 6 de marzo, del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Castilla y León no solicitó, en cambio, ninguna ayuda al Fondo de Liquidez Autonómico (FLA) creado mediante el Real Decreto-Ley 21/2012.

Por lo que respecta a las medidas de ahorro, el plan incluía un amplio catálogo de iniciativas, muchas de ellas ya en vigor, como la ampliación de la jornada laboral de los empleados públicos hasta las 37,5 horas, que ya se aplicaba desde el 1 de marzo, la reducción de las consejerías y altos cargos y de los consejeros de los Consejos Consultivo y de Cuentas, la reestructuración del sector público (desaparecen 11 empresas públicas, fundaciones y consorcios), la rebaja de los liberados sindicales en la Administración o la minoración de las sustituciones. Y otras que se materializarían en breve, como la aplicación de los dos decretos-leyes aprobados por el Gobierno de la nación en relación con la sanidad y la educación. En materia de ingresos, el documento contempla medidas como el establecimiento del llamado “céntimo sanitario”, la creación de dos impuestos de carácter medioambiental, la limitación de los beneficios fiscales y los descuentos en las tasas y precios públicos a las rentas más bajas, la lucha contra el fraude en los tributos propios y la recuperación del Impuesto sobre el Patrimonio. En esa dirección se inscribe también el incremento de los precios públicos por servicios académicos en las enseñanzas universitarias, mediante un decreto aprobado el 5 de julio. La subida oscilará entre 200 y 400 euros por alumno en primera matrícula. De este modo, las universidades públicas percibirán por este concepto unos 13 millones de euros, una cantidad con la que tendrán que compensar la reducción de las transferencias por parte de la Junta.

El Plan de Ajuste contiene asimismo algunas reformas estructurales que se consideran idóneas para fomentar el crecimiento económico, la generación de empleo y la creación de empresas, entre las que destaca la reducción de cargas burocráticas a ciudadanos y empresas y la centralización de compras de medicamentos y productos sanitarios.

En su reunión del 20 de septiembre, el Consejo de Gobierno aprobó el proyecto de ley de concesión de un crédito extraordinario y un suplemento de crédito derivado del plan de pago a proveedores. Se trata de la herramienta legal que permitirá contabilizar en el Presupuesto de la Junta los más de 1.000 millones en facturas atrasadas que las entidades financieras prestamistas abonaron en junio a 2.137 proveedores de la Junta.

Si el techo de gasto para el ejercicio de 2012 se fijó bien entrado el año, el previsto para 2013 se acordó con antelación por el Consejo de Gobierno celebrado el 20 de septiembre. El gasto no financiero no podrá superar el límite de los 8.726,7 millones, una cifra inferior (en un 4,2 %) a la fijada para este año, lo que implica una disminución de 381,6 millones. El límite se ha calculado teniendo en cuenta que el objetivo de déficit público para 2013 se sitúa en el 0,7% del PIB regional (en torno a 407 millones), un objetivo exigente porque se reduce a menos de la mitad (pasa del 1,5% al 0,7%).

2. PRODUCCION NORMATIVA

De las diez leyes aprobadas por el Parlamento autonómico, siete tienen un contenido eminentemente económico. Comenzando por la primera de ellas, la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras, cuyo denominador común es la reducción del gasto en diversos sectores de la Administración, y en particular en materia de personal (con la revisión de la jornada de trabajo, que pasa a ser de 7 horas y media, para incrementar la productividad de los empleados públicos como medida de mayor alcance).

LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Con esa misma finalidad, la contención del gasto y la recuperación del equilibrio de las cuentas públicas, se aprobó la Ley 4/2012, de 16 de julio, de Medidas Financieras y Administrativas, que contiene, por un lado, una serie de medidas que afectan a los ingresos, como la modificación de la regulación autonómica del IRPF (se reduce, por ejemplo, la cuantía de la deducción por cuidado de hijos menores o por algunas donaciones y se unifican los límites de renta aplicables a las deducciones autonómicas) y de las Tasas y Precios Públicos (se actualizan al alza) y una nueva bonificación en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Y por otro, en el capítulo de las normas administrativas, se modifica la Ley 5/2008 de Subvenciones de Castilla y León, para introducir una nueva regulación de las convocatorias de subvenciones que se otorgan por el procedimiento de concurrencia competitiva. Y se fijan determinados límites en los contratos mercantiles y de alta dirección suscritos por las entidades integrantes del sector público autonómico.

De la misma fecha, 16 de julio, es la Ley 5/2012 de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2012. La Junta no pudo aprobar en su momento el proyecto de ley de presupuestos para 2012, porque no disponía de los datos necesarios (sobre todo, los relativos a los recursos procedentes del Estado) que le tiene que proporcionar el Gobierno de la nación, que tampoco presentó los suyos a tiempo por la convocatoria de elecciones generales. Mediante el Decreto 71/2011, de 29 de diciembre, se prorrogaron los de 2011, aunque sí se aprobó el Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.

Una vez elaborado y presentado por el Gobierno de la nación el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012 y conocidos los recursos con los que podía contar este año la Comunidad, el Gobierno presidido por Herrera pudo elaborar su propio proyecto y enviarlo a las Cortes regionales a finales de mayo para su tramitación. En una sesión extraordinaria celebrada los días 11 y 12 de julio, el Pleno aprobó con el único apoyo del Grupo Popular el Proyecto de Ley de Presupuestos. Unos Presupuestos que reflejan claramente la incidencia de la crisis económica y el proceso de consolidación fiscal en la Administración regional. Y respetan el principio de estabilidad presupuestaria, porque suponen una vuelta de tuerca más en las políticas de austeridad que ya venían aplicándose en años anteriores.

En esta misma línea se inscriben los dos Decretos-Leyes aprobados por la Junta en 2012 y convalidados posteriormente por las Cortes. Con el fechado el 16 de agosto, por el que se establecen medidas urgentes para garantizar la estabilidad presupuestaria, se trata de adaptar la normativa autonómica a lo dispuesto en el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, dictado por el Gobierno de la nación, que contiene una serie de medidas de reordenación y racionalización de las Administraciones Públicas (la supresión de la paga extraordinaria de diciembre para todo el personal del sector público autonómico o la modificación de la prestación complementaria prevista para las situaciones de incapacidad temporal) y otras que fomentan la competitividad en el sector del comercio minorista (liberalización de horarios, de la apertura comercial en domingos y festivos – hasta diez al año- y de los períodos de rebajas o promociones).

El Decreto-Ley 2/2012, de 25 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes en materia sanitaria, pretende organizar de una forma más racional, flexible y eficiente los recursos sanitarios y contener el gasto. Este reajuste se traduce en una reducción de las

sustituciones y de los complementos económicos a percibir por los profesionales sanitarios. Con carácter temporal, hasta que el crecimiento económico supere el 2,5% del PIB de la Comunidad, se suspende una parte de las retribuciones en concepto de productividad variable que percibían los profesionales sanitarios. Se modifican además las normas que regulan la jubilación del personal médico. Hasta ahora la prolongación del servicio activo hasta los 70 años como máximo era prácticamente automática, si así lo deseaba el trabajador. Ahora la decisión queda en manos de la Administración autonómica (SACYL), que estudiará cada caso y resolverá atendiendo a tres criterios: aptitud para el cumplimiento de las tareas y funciones propias del puesto de trabajo; conducta profesional, rendimiento o consecución de objetivos, y razones organizativas y de racionalización de los recursos humanos.

Con el fin de reforzar los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y evitar las tensiones que un crecimiento excesivo del gasto público puede ocasionar, las Cortes aprobaron la Ley 7/2012, de 24 de octubre, de Estabilidad y Disciplina Presupuestaria. Este nuevo instrumento de disciplina presupuestaria establece una regla por la que se limita el crecimiento del gasto público a la variación del PIB nominal. Y las Cortes de Castilla y León deberán autorizar esta regla o límite (“techo de gasto”) con carácter previo a la elaboración de los Presupuestos Generales de la Comunidad. A partir de su entrada en vigor, todas las entidades del sector público autonómico, deberán presentar y liquidar sus cuentas en equilibrio o superávit, y si excepcionalmente incurrir en déficit estarán obligadas a elaborar un Plan Económico Financiero de Reequilibrio que detalle las medidas que aplicarán para corregir la situación.

Finalmente, en el Pleno celebrado el día 19 de diciembre se aprobaron la Ley 9/2012, de 21 de diciembre, de Medidas Tributarias y Administrativas y la Ley 10/2012, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2013.

La primera de estas leyes introduce, por un lado, algunas modificaciones en diversas normas tributarias (las que regulan en concreto el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, las Tasas y Precios Públicos, la Tasa fiscal sobre el juego y la tarifa autonómica en el Impuesto sobre Hidrocarburos). Y modifica, por otro, la legislación en materia de función pública con el fin de adaptar sus previsiones en materia de vacaciones y permisos a la normativa básica estatal.

La Ley de Presupuestos para el ejercicio del año 2013 continúa la senda de la consolidación fiscal con nuevas medidas de contención del gasto y la reducción de la capacidad de endeudamiento de la Administración regional al 0,7% del PIB.

Mención aparte merece la Ley 3/2012, de 5 de julio, de modificación de la Ley 4/2001, de 4 de julio, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos. Esta Ley tiene su origen en una Proposición de Ley presentada conjuntamente por los tres grupos parlamentarios presentes en las Cortes, tomada en consideración en la sesión plenaria celebrada el 23 de mayo y tramitada por el procedimiento de lectura única.

LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Entre las principales novedades, cabe destacar las siguientes:

1) la reducción del número mínimo de firmas exigido para ejercer la iniciativa, que pasa de 25.000 en el conjunto de la Comunidad al 1% de los electores del censo autonómico vigente el día de la presentación (unos 20.000 en la actualidad). Pero se mantiene el requisito de que ese porcentaje del 1% del censo ha de alcanzarse en la mayoría de las provincias (en cinco de ellas, como mínimo);

2) se suprime como causa de inadmisión el hecho de que exista previamente una PNL aprobada por las Cortes en la misma legislatura con idéntico objeto, una limitación que carecía de justificación, dada la diferente naturaleza de ambas iniciativas;

3) se amplía el plazo para la recogida y entrega de firmas a la Junta Electoral de Castilla y León de seis a nueve meses (con una posible prórroga por tres meses más) y se posibilita su recogida mediante el sistema de firma electrónica;

4) se establece la obligatoriedad de que las proposiciones de ley de origen popular o municipal se incluyan efectivamente en el orden del día del Pleno de las Cortes para su toma en consideración en el plazo máximo de seis meses;

y 5) los promotores tendrán la posibilidad de dirigirse a la Cámara para defender la iniciativa en el debate para su toma en consideración, pero sigue sin reconocerse su capacidad para retirar la proposición en cualquier momento de su tramitación.

En el ejercicio de la **potestad reglamentaria**, buena parte de los 44 decretos aprobados por la Junta han incidido en la organización interna del Gobierno y la Administración y se enmarcan dentro del proceso de simplificación y racionalización de los órganos administrativos. A esa finalidad responde, por ejemplo, el Decreto 26/2012, de 5 de julio, por el que se crea y regula el Consejo para las Políticas Culturales de Castilla y León, que asume las funciones que hasta ahora desempeñaban otros órganos sectoriales; o el Decreto 21/2012, de 21 de junio, por el que se regula la organización y el funcionamiento del Consejo de Cooperación Local de Castilla y León, un órgano mixto para el diálogo y la cooperación entre la Administración Autonómica y las corporaciones locales.

El Consejo de Gobierno aprobó en su reunión de 28 de junio el Decreto 23/2012 por el que se regula la composición y la organización de la Comisión Autónoma de Publicidad Institucional, un órgano colegiado previsto en la Ley 4/2009 de Publicidad Institucional de Castilla y León, formado por responsables y funcionarios de la propia Administración (sin presencia de expertos independientes) con funciones de estudio, análisis y seguimiento de la publicidad institucional de la Administración de la Comunidad y sus entes adscritos.

En el ámbito de la sanidad, es importante el Decreto 29/2012, de 26 de julio, que modifica la normativa relativa al registro de pacientes en lista de espera de atención especializada y las garantías de espera máxima en intervenciones quirúrgicas programadas en el Sistema de Salud de Castilla y León.

3. CONFLICTIVIDAD

Los órganos de la Comunidad legitimados para interponer recursos de inconstitucionalidad o conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional no plantearon ninguno. Y tampoco el Gobierno de la nación ha impugnado actos o normas de Castilla y León.

Sí se suscitó una controversia competencial con el Estado en relación con una disposición de la Ley autonómica 1/2012, de 28 de febrero, de medidas tributarias, administrativas y financieras que modificaba la ley 4/1998, reguladora del Juego y de las Apuestas de Castilla y León. Pero en la reunión celebrada el 16 de mayo la Comisión bilateral de Cooperación acordó el inicio de las negociaciones para resolver las discrepancias manifestadas en relación con este asunto, designar un Grupo de Trabajo para que proponga a la Comisión la solución que proceda y comunicar ese acuerdo al Tribunal Constitucional a los efectos oportunos. La negociación desarrollada en el seno de este Grupo de Trabajo dio sus frutos y la Comisión, reunida de nuevo el 21 de noviembre, acordó una determinada interpretación de la norma en cuestión, evitando así el planteamiento de un conflicto ante el Tribunal Constitucional.

En 2012 el Tribunal Constitucional dictó tres sentencias en respuesta a otros tantos recursos de inconstitucionalidad interpuestos por las Comunidades de La Rioja, Murcia y Castilla y León contra la Ley 10/2001 que aprobó el Plan Hidrológico Nacional, en la redacción dada por la Ley 11/2005. La Sentencia 240/2012, de 13 de diciembre, desestimó el recurso promovido por el Consejo de Gobierno de Castilla y León en relación con diversos preceptos de dicha Ley. En concreto, la Junta alegaba que la disposición relativa al plan integral de protección del Delta del Ebro, al prever únicamente la participación de Cataluña en la toma de decisiones que afectan también a otras Comunidades Autónomas, vulnera los artículos 149.1.22 y 138 CE y los principios de coordinación y lealtad institucional. En este caso, se impediría a la Comunidad Autónoma de Castilla y León participar en decisiones que le afectan directamente.

La controversia es sustancialmente idéntica a la resuelta en la STC 195/2012 y por eso el Tribunal se remite a la doctrina establecida en esa resolución. El precepto impugnado desarrolla una fórmula de cooperación que cuenta con dos fases diferenciadas: el mutuo acuerdo de la Administración del Estado y la Generalidad de Cataluña y, una vez alcanzado éste, la posterior aprobación del Plan por ambas Administraciones en el ámbito de sus respectivas competencias. Se trata por tanto de una técnica de colaboración adecuada para un supuesto de concurrencia competencial que debe reputarse constitucionalmente admisible. La aprobación final del plan se configura como un acto complejo en el que han de concurrir dos voluntades distintas. Ello no implica alteración del sistema de distribución de competencias en materia de aguas, ni menoscabo de la competencia del Estado: la competencia exclusiva del Estado queda salvaguardada toda vez que, en caso de no alcanzar un acuerdo que desemboque en la aprobación del plan integral de protección del Delta del Ebro, éste no alcanzará eficacia ni se incorporará su contenido al plan hidrológico de la cuenca.

4. RELACIONES DE COOPERACION

No se produjo ningún traspaso de competencias (los últimos datan de 2010). Y tampoco se reunió en sesión plenaria la Comisión de Cooperación entre la Comunidad de Castilla y León y el Estado, constituida en 2008, pese a que su reglamento interno dispone que se reunirá al menos una vez al año.

El 23 de enero la Junta de Castilla y León suscribió un Protocolo General de Colaboración con el Gobierno Vasco, que se suma a los firmados anteriormente con otras Comunidades vecinas, con el fin de mejorar de la calidad de vida de los habitantes de sus zonas limítrofes (en materia de sanidad o de atención a las mujeres víctimas de violencia de género, por ejemplo). El acuerdo promueve también los proyectos conjuntos para impulsar la I+D+i y la internacionalización empresarial.

Uno de los pocos convenios horizontales (entre Comunidades Autónomas) tramitados este año en el Senado ha sido el Convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de la zona norte –Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Galicia, La Rioja, Navarra y País Vasco– para la gestión de incidentes con múltiples víctimas en zonas geográficas limítrofes. Se trata de reforzar la colaboración cuando se produzcan este tipo de incidentes para que la asistencia sanitaria se lleve a cabo de forma coordinada y eficaz.

En cuanto a los convenios y protocolos de colaboración suscritos por la Comunidad con la Administración General del Estado y otros entes públicos estatales, su número ha sido inferior al de otros años, habiéndose suscrito tan solo 18 acuerdos (y algunos de ellos se limitan a prorrogar la vigencia de convenios anteriores o modificar sus cláusulas). Uno de los de mayor calado es seguramente el convenio de colaboración entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y la Administración de la Comunidad de Castilla y León firmado en Bruselas el 27 de noviembre, que tiene por objeto, al igual que los suscritos con otras Comunidades, establecer los términos y condiciones con arreglo a las cuales la Delegación Permanente de Castilla y León ante la Unión Europea en Bruselas se ubicará en los locales de la Representación Permanente de España ante la Unión (REPER). El convenio especifica las prestaciones que corren a cargo de la REPER y de la Delegación Permanente de Castilla y León y la participación en los gastos.

1. INTRODUCCIÓN

El año 2012 ha sido en Castilla-La Mancha, siguiendo en esto la tónica general - aunque acaso de forma particularmente intensa- un año de “ajustes” o “recortes”. En medio de una muy intensa crisis económica, se han adoptado medidas drásticas para reducir el gasto. Las leyes más importantes del año han sido de contenido económico, y han ido aplicando restricciones en ámbitos muy variados, siendo de destacar los salarios públicos. En este contexto, el descontento y las protestas se han hecho presentes, tanto a través de manifestaciones, como de desacuerdos con algunas instituciones, como es el caso de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Quizá para transmitir una imagen de ejemplaridad, se han adoptado también claras medidas restrictivas en las retribuciones de los miembros del Gobierno, e igualmente en las de los parlamentarios, que se han suprimido con carácter general (a excepción de los miembros de la Mesa y un portavoz de cada Grupo) al finalizar el año, en una medida acompañada de la polémica, que ha entrado en vigor el 1 de enero de 2013.

Todas estas medidas han conllevado que el año haya acabado con el cumplimiento del objetivo de déficit en la Comunidad (1,479%, dentro del margen de 1,5% que imponía el Gobierno central), con una reducción de seis puntos respecto a 2011, que había acabado con un 7,7%¹.

2. ACTIVIDAD POLÍTICO-INSTITUCIONAL

2.1. Consejo de Gobierno

Los cambios más relevantes se produjeron en el mes de enero. El nombramiento de Jesús Labrador Encinas, hasta entonces consejero de Presidencia y Administraciones

¹

El

economista.es,

05/02/2013,

<https://www.eleconomista.es/economia/noticias/4579299/02/13/CastillaLa-Mancha-cumplio-en-2012-con-el-deficit-alcanzo-el-147-del-PIB.html> .

Públicas, como Delegado del Gobierno en Castilla-La Mancha, conllevó un primer ajuste, que se resolvió trasladando a Leandro Esteban Villamor a dicha consejería, dejando vacante la que ocupaba hasta entonces (Empleo y Portavoz del Gobierno), aunque por unos días mantuvo provisionalmente las funciones (Decretos 2, 3, 4 y 5/2012, de 14 de enero, DOCM nº 10, de 14 de enero).

A los pocos días, el cese por motivos personales de Diego Valle Aguilar como consejero de Economía y Hacienda (Decreto 11/2012, de 25 de enero, DOCM nº 18, de 25 de enero), provocó una reestructuración algo más amplia del Gobierno (Decreto 10/2012), con el desglose de dicha consejería, pasando a existir una nueva consejería de Hacienda, cuyo nuevo titular fue Arturo Romaní Sancho (Decreto 12/2012); mientras que Economía se fusionó con Empleo (cuyas funciones, como se ha indicado, estaban siendo asumidas provisionalmente por el consejero de Presidencia y Administraciones Públicas), siendo nombrada Carmen Casero González como titular de esa nueva consejería (Decreto 13/2012). Con ello se mantenía el número total de siete consejerías.

2.2. Cortes de Castilla-La Mancha

Es muy importante la reforma de los artículos 11 y 12 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, aprobada en sesión celebrada los días 20 y 21 de diciembre de 2012 (BOCCM nº 79, de 26 de diciembre de 2012), que vino a suprimir el sueldo generalizado de los diputados, reservándolo solo para aquellos que mantengan dedicación exclusiva, lo que será determinado por la Mesa, oída la Junta de Portavoces. En la práctica, y tras el acuerdo en el sentido de que solo mantendrían dedicación exclusiva los propios miembros de la Mesa, y un portavoz de cada Grupo, la reforma ha conllevado que la gran mayoría de los diputados haya tenido que pasar a compatibilizar su función parlamentaria con el trabajo que tuvieran.

En todo caso, el nuevo artículo 11 mantiene para todos los diputados la indemnización por gastos derivados de sus funciones representativas (art. 11.3), y para aquellos que dejen de tener dedicación exclusiva y pasen a no percibir sueldo fijo, establece además la percepción de asistencias por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados de los que formen parte (art. 11.4). La Exposición de Motivos

LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

fundamenta la medida en la necesidad de intensificar el criterio de austeridad, que se considera necesario para equilibrar las cuentas públicas.

La reforma vino acompañada de importante polémica, tanto por su contenido como por su inmediata entrada en vigor. Durante el debate, la presidenta Cospedal ofreció al Grupo Socialista posponer dicha entrada en vigor a la próxima legislatura, a cambio de su voto favorable, pero finalmente esa oferta fue rechazada, de manera que la reforma, aprobada con los solos votos del Grupo Popular, entra en vigor el 1 de enero de 2013.

Por lo demás, las Cortes han desarrollado su actividad de forma normal. Cabe destacar el llamado “debate sobre el estado de la Región”, celebrado los días 6 y 7 de septiembre de 2012, y tras el cual fueron aprobadas las 7 propuestas de resolución (el máximo previsto en el Reglamento) presentadas por el Grupo Parlamentario Popular, y en cambio, ninguna de las presentadas por el Grupo Socialista (DSCCM nº 28, BOCCM nº 61, de 11 de septiembre).

En cuanto a las funciones de control y orientación política, hay que destacar la presentación de 73 proposiciones no de ley, de las cuales fueron aprobadas 3; de 58 debates generales, de los que se sustanciaron 18; 37 interpelaciones (2 sustanciadas); 2 mociones (ambas desestimadas); 158 preguntas con respuesta oral (sustanciadas 40); 1155 preguntas con respuesta escrita (contestadas 962). Por último, de las 11 comparecencias de miembros del Consejo de Gobierno que se solicitaron ante el Pleno, solo se sustanciaron 5.

En suma, el funcionamiento de las Cortes refleja la mayoría absoluta del Grupo Popular, exigua en el número, pero suficiente para respaldar al ejecutivo. De ahí que las iniciativas del Gobierno y del Grupo que le apoya hayan salido adelante habitualmente, a diferencia de lo sucedido con las planteadas por el principal grupo de la oposición. En cualquier caso, las tensiones entre ambos han sido habituales.

2.3. Otras instituciones

Suprimidos en 2011 el Defensor del Pueblo y el Consejo Económico y Social, en este apartado procede hacer referencia al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha y la Sindicatura de Cuentas.

En cuanto al Consejo Consultivo, ha ejercido sus funciones con normalidad, siendo de destacar la renovación parcial de los tres miembros que corresponde nombrar a las Cortes. El mandato de los anteriores había vencido en 2011, pero hasta un año después no se ha alcanzado la mayoría de tres quintos necesaria para la renovación. Finalmente, en el Pleno de 4 de octubre fueron nombrados estos tres miembros, si bien dos de ellos en realidad ya eran miembros del Consejo, con lo cual en esos casos se trató de renovación (BOCCM nº 64, de 5 de octubre, y Decreto 139/2012, de 9 de octubre, DOCM nº 202, de 16 de octubre). Poco después, y de acuerdo con lo dispuesto en la normativa de aplicación, los propios consejeros eligieron presidente, en la persona de Emilio Sanz Sánchez (Decreto 142/2012, de 7 de noviembre, DOCM nº 218, de 8 de noviembre) quien relevó a José Sanroma Aldea, que había sido presidente del Consejo desde la creación de esta institución.

Por último, la Sindicatura de Cuentas mantuvo su actividad, emitiendo algunos informes de cierta relevancia, como el relativo a la Sociedad de Carreteras, la auditoría de la deuda de la Junta con la Universidad de Castilla-La Mancha, que determinó que ascendía a 84 millones, o el referido a la Cuenta General de la Junta de Comunidades en el año 2010.

3. ACTIVIDAD NORMATIVA

3.1. Leyes

Las Cortes de Castilla-La Mancha han aprobado a lo largo del año 2012 las siguientes 11 leyes:

Ley 1/2012, de 21 de febrero, de Medidas Complementarias para la Aplicación del Plan de Garantías de Servicios Sociales.

LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Ley 2/2012, de 19 de abril, por la que se modifica la Ley 9/2008, de 4 de diciembre, de Medidas en Materia de Tributos Cedidos y se establecen otras medidas fiscales.

Ley 3/2012, de 10 de mayo, de autoridad del profesorado.

Ley 4/2012, de 17 de mayo, por la que se adecúa la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha.

Ley 5/2012, de 12 de julio, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2012.

Ley 6/2012, de 2 de agosto, de acompañamiento de la Ley 1/2012, de 21 de febrero, de medidas complementarias para la aplicación del Plan de Garantías de los Servicios Sociales Básicos de Castilla-La Mancha.

Ley 7/2012, de 4 de octubre, de Creación del Colegio Oficial de Enología de Castilla-La Mancha.

Ley 8/2012, de 4 de octubre, de concesión de un crédito extraordinario por importe de 649.508,29 euros, para sufragar los gastos de las elecciones a las Cortes de Castilla-La Mancha celebradas el 22 de mayo de 2011

Ley 9/2012, de 29 de noviembre, de Tasas y Precios Públicos de Castilla-La Mancha y otras medidas tributarias.

Ley 10/2012, de 20 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2013.

Ley 11/2012, de 21 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Se trata de una cifra intermedia, aunque algo inferior a la del año inmediatamente anterior. Como es habitual, la trascendencia es desigual, pero hay que destacar que existen leyes de gran interés, como la reforma de la ley electoral o la ley de autoridad del profesorado; pero sobre todo son muy relevantes las leyes de contenido directa o indirectamente económico, y en especial las dos leyes relativas al Plan de Garantías de los Servicios Sociales Básicos, que, como se comentó en la introducción, en realidad pretenden lograr el mantenimiento de estos servicios mediante ciertos ajustes en el gasto público. Entre las medidas más polémicas, el aumento de las horas de trabajo y la reducción de las retribuciones de los empleados públicos.

También hay que destacar la aprobación de dos leyes de presupuestos en el año 2012, ya que el año comenzó sin la aprobación de la ley correspondiente. En realidad, hasta julio no se aprobó dicha ley, a la que hay que sumar la que en diciembre se aprobó para su aplicación en el año 2013. En ambos casos, la característica común es la apreciable reducción de la cifra global de los presupuestos. Una significativa reducción que, si bien en el primer caso no alcanzó el 5%, en el segundo superó el 10% respecto al inmediatamente anterior. Todo ello teniendo en cuenta que ya los presupuestos de 2011 habían supuesto una reducción de más del 10% respecto al año anterior; de este modo, la reducción acumulada desde 2010 ha sido de cerca del 23%.

Entre los decretos de carácter general más relevantes cabe mencionar los siguientes: Decreto 63/2012, de 01/03/2012, de creación de la Comisión de las Políticas de Discapacidad de Castilla-La Mancha (DOCM nº 48, de 6 de marzo); Decreto 80/2012, de 26/04/2012, por el que se regulan ayudas económicas a familias numerosas y familias acogedoras de Castilla-La Mancha (DOCM nº 85, de 30 de abril); Decreto 90/2012, de 14/06/2012, por el que se modifica el Decreto 6/2008, de 8 de enero, por el que se regulan ayudas sociales a favor de pensionistas de jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas (DCOM nº 119, de 19 de junio); o Decreto 91/2012, de 28/06/2012, por el que se regulan las características y los procesos relativos al ejercicio de la función directiva en los centros docentes públicos de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (DOCM nº 127, de 29 de junio).

4. RELACIONES DE COLABORACIÓN Y CONFLICTO

Las relaciones del Gobierno autonómico con el estatal han sido correctas, no pudiéndose apuntar nuevos conflictos. La sintonía política existente entre ambos ejecutivos (la presidenta regional es secretaria general del partido que preside el presidente del Gobierno) se acentúa quizá más si se tiene en cuenta que, desde enero, el nuevo delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma es un ex consejero del Gobierno de Cospedal. En mayo, una reunión entre la presidenta y el delegado del Gobierno constató esa proximidad, al tiempo que establecía nuevos ámbitos de colaboración y apoyo del Gobierno central.

LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

También puede mencionarse la asistencia de la presidenta regional a la V Conferencia de Presidentes Autonómicos, que tuvo lugar en octubre, centrada en aspectos como el déficit y la financiación.

Aunque, en este contexto, no se aprecian nuevos conflictos con el Estado, sí que ha habido varias sentencias del Tribunal Constitucional que han resuelto impugnaciones pendientes desde hace años. Así, la sentencia 8/2012, de 18 de enero, resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado en 2002 por el presidente del Gobierno, frente a diversos preceptos de la Ley 8/2001, de 28 de junio, para la ordenación de las instalaciones de radiocomunicación en Castilla-La Mancha. La misma declara la inconstitucionalidad y nulidad de los artículos 7 y 19.2, además de incluir algunos pronunciamientos interpretativos.

La sentencia 102/2012, de 8 de mayo, desestimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto en 2002 por el Gobierno regional contra los arts. 89 y 90 de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, en la medida en que se consideraba que se incluían contenidos impropios de una “ley de acompañamiento”, que afectaban al trasvase Tajo-Segura.

La sentencia 214/2012, de 14 de noviembre, desestima también íntegramente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto en 2003 por el Gobierno autonómico contra numerosos preceptos de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre de calidad de la educación, que se consideraba afectaban a las competencias autonómicas.

Por su parte, la sentencia 99/2012, de 8 de mayo, desestimó íntegramente el conflicto de competencias planteado por el Gobierno regional en 2001, en relación con el Real Decreto 117/2001, de 9 de febrero, por el que se establece la normativa básica de fomento de las inversiones para la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de los productos agrarios, silvícolas y de la alimentación.

Como se ve, todas ellas resuelven impugnaciones que llevaban pendientes en torno a una década, y que afectaban a un Gobierno autonómico de diferente signo político. Con todo, el balance del año no puede ser menos favorable al ejecutivo regional, ya que todas las impugnaciones que planteó fueron desestimadas, mientras que

la que planteó el Gobierno central frente a una ley autonómica sí fue parcialmente estimada.

Por último, aunque se trate de una cuestión de inconstitucionalidad, es de gran trascendencia la sentencia 196/2012, de 31 de octubre, ya que declara la inconstitucionalidad y nulidad de determinados preceptos de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 11/2000, de 26 de diciembre, del impuesto sobre determinadas actividades que incidan en el medio ambiente. De este modo, el Tribunal, como ya hizo respecto a otras comunidades autónomas, anula la llamada “ecotasa”, si bien el fundamento jurídico 5 precisa los efectos temporales, que básicamente serán hacia el futuro, ya que respecto a cobros anteriores solo podrán revisarse las situaciones que “no hayan adquirido firmeza por haber sido impugnadas en tiempo y forma y no haber recaído todavía en ellos una resolución administrativa o judicial firme”.

5. VARIOS

En febrero se celebró el X Congreso Regional del PSOE, que eligió por abrumadora mayoría a Emiliano García-Page como nuevo secretario general. Por su parte, en mayo el PP celebró su XII Congreso, siendo reelegida como presidenta María Dolores Cospedal, también con una mayoría elevadísima.

Desde marzo, la Junta fue inyectando dinero para asumir los pagos pendientes a proveedores. Durante todo el año ha habido tensiones entre el Gobierno regional y la Universidad de Castilla-La Mancha sobre la financiación pública de esta, alcanzándose hacia fin de año un acuerdo en la cifra de 125 millones para 2012 y 2013 (La Tribuna, 11 de octubre). En octubre, el Gobierno central aprobó las condiciones para que la región pudiera recibir 848 millones de euros del Fondo de Liquidez Autonómica, previamente solicitados por Castilla-La Mancha (La Tribuna, 20 de octubre).

En enero, tras la aprobación por el Gobierno central del ATC en Villar de Cañas (Cuenca), se iniciaron algunas movilizaciones en contra de la medida. En julio se inició el juicio sobre el incendio que en 2005 arrasó en Riba de Saelices (Guadalajara) 13.000 hectáreas y en el que fallecieron once miembros del retén forestal.

I.- Dos acontecimientos producidos en el año 2012 que van a suponer un cambio radical en la política catalana.

A lo largo del año 2012 se van a producir dos hechos que van a comportar un cambio radical en el devenir de la política catalana.

El primero de ellos es la creación de la Asamblea Nacional de Cataluña, ANC, como asociación de la sociedad civil catalana que tiene por objetivo alcanzar la independencia política de Cataluña. La ANC nace con la voluntad de convertirse en una asociación transversal, que agrupe por tanto a personas de diversas procedencias e ideologías, con el único punto común y objetivo de alcanzar la independencia de Cataluña.

La ANC celebró su asamblea constituyente el 10 de marzo de 2012 en el Palau Sant Jordi de Barcelona. En su manifiesto fundacional afirma que el modelo de Estado de las Autonomías ha fracasado en la medida en que no ha respetado la realidad plurinacional y plurilingüe del Estado español y que, por el contrario, ha creado una serie de estructuras contrarias a los intereses de la nación catalana. En abril del 2012 se eligió a Carme Forcadell como presidenta de la ANC.

Esta asociación logrará contar en breve con un número significativo de afiliados de pleno derecho y, lo que es más importante, va a conseguir una influencia muy relevante sobre las decisiones de los partidos políticos soberanistas, CIU, ERC y CUP. Su capacidad de movilización ciudadana, y el logro de aparecer como una fuerza social aglutinante de las diversas sensibilidades soberanistas e impulsora real del proceso hacia la independencia, hará que los partidos políticos traten de contar con su favor y eviten situarse al margen de la misma. Una fuerza social ajena a la estructura y lógica propia de los partidos políticos va a pasar a jugar un papel determinante en la política catalana.

El segundo hecho fue la manifestación del 11 de septiembre, día de la nación catalana. En esta ocasión el lema de la manifestación fue “Catalunya, nou Estat d’Europa”, y la participación fue multitudinaria (600.000 según la Delegación del Gobierno, 2.000.000 según los organizadores). En todo caso, un número muy importante de ciudadanos y ciudadanas (la ANC tuvo ya un papel muy activo en la organización de la manifestación).

Esta importante manifestación popular llevó al Presidente de la Generalidad a adoptar la decisión de dar por cerrado el período “autonomista”, y abrir el camino hacia la declaración de independencia de Cataluña en un período no determinado, pero en todo caso, no lejano en el tiempo. La ANC dará fuerza a este nuevo objetivo.

El año 2012 inicia, pues, el llamado “procés”, como la vía hacia la independencia de Cataluña, auspiciado por el Presidente de la Generalidad y de CIU, y por la ANC.

II.- Primeros pasos hacia la independencia.

Tras la manifestación del 11 de septiembre el Presidente de la Generalidad decide entrevistarse con el Presidente del Gobierno para reclamarle el establecimiento de un nuevo modelo de financiación para Cataluña, que comporte el reconocimiento a favor de la Generalidad de la capacidad para establecer y recaudar sus tributos, en la línea del modelo de financiación del Concierto Vasco. Poco tiempo antes, el 25 de julio, el Parlamento catalán había aprobado un documento sobre la Pacto fiscal en el que instaba al Gobierno a lograr esta nueva forma de financiación.

La reunión entre los dos Presidentes, celebrada el 20 de septiembre, acabó sin acuerdo. El presidente del Gobierno español, Mariano Rajoy, manifestó que estaba abierto a negociar otras cuestiones, pero que atendiendo a la grave situación de crisis económica y al modelo constitucional existente, no podía negociar la propuesta que se la planteaba desde Cataluña sobre su sistema de financiación.

El presidente de la Generalidad, a su regreso de Madrid, fue recibido multitudinariamente en el Palau de la Generalidad, instándole a llevar adelante las reivindicaciones catalanas. El Sr. Artur Mas señaló que Cataluña debía realizar una profunda reflexión sobre su relación con el Estado español y tomar decisiones, ya que la reclamación del “pacto fiscal” se veía como la última posibilidad de entendimiento entre Cataluña y el resto de España. El “procés” se ponía en marcha.

Consecuentemente con lo anterior, el Parlamento de Cataluña aprobó el 27 de septiembre una resolución pidiendo celebrar un referéndum de autodeterminación para Cataluña durante la próxima legislatura. La resolución afirma que el Parlamento de Cataluña constata la necesidad de que el pueblo de Cataluña pueda determinar libre y democráticamente su futuro colectivo e insta al Gobierno a hacer una consulta prioritariamente en la próxima legislatura. La resolución fue votada con 84 votos a favor (CIU, ERC, ICV-EUIA, SI, mas otros dos diputados), 21 en contra (PPC y C.S) y 25 abstenciones, PSC.

En octubre de 2012, durante la campaña electoral previa a las elecciones convocadas por el Presiente Artur Mas (nos referimos a esta convocatoria en el punto siguiente), éste propuso que la pregunta de la consulta fuera “Usted desea que Cataluña sea un nuevo Estado de la UE”.

Debe señalarse también que a lo largo del año 2012 varios municipios y Consejos Comarcales se pronunciaron a favor de la independencia y sus plenos acordaron declararse “territorio catalán libre”, añadiendo que la legislación española sólo estaría en vigor en dichos municipios de forma provisional hasta que el Parlamento catalán dictase una nueva legislación.

III. Elecciones anticipadas.

Como ya hemos expuesto, después de la negativa del Presidente del Gobierno de España a negociar sobre el “pacto fiscal”, CIU decidió que no tenía sentido seguir con la legislatura y que podría rentabilizar políticamente el éxito de participación de la manifestación de la Diada del 11 de septiembre si en las nuevas elecciones se presentaba con un programa centrado en el impulso del proceso hacia la independencia y en concreto con la promesa de convocar un referéndum de autodeterminación.

La elecciones se celebraron el 25 de noviembre y dieron la siguiente distribución de escaños: CIU, 50, ERC 21, PSC 20, PP 19, CV-EUIA 13, C,s 9, CUP 3. CIU obtuvo de forma destacada el mayor número de votos, el 30,68 %, pero de hecho cosechó un notable fracaso, ya que la convocatoria realizada por el Presidente Artur Mas tenía como objetivo conseguir una amplia mayoría de escaños que le permitiera dirigir el nuevo proceso soberanista. En lugar de incrementar sus escaños, pasó de 62 a 50. No obstante, las fuerzas soberanistas, CIU, ERC y la CUP obtenían la mayoría absoluta (75 escaños). Por otro lado, las fuerzas favorables a la consulta de autodeterminación , CIU, ERC, ICV-EUIA y CUP, obtenían 87 escaños. Se abría, pues, un nuevo escenario político.

Tras las elecciones CIU negoció con ERC su apoyo a la investidura de Artur Mas como presidente de la Generalidad de Cataluña, y el 19 de diciembre formaron un pacto de gobernabilidad que incluyó entre sus puntos la denominada “Consulta sobre el futuro político de Cataluña, comprometiéndose ambos partidos a convocar una consulta para que el pueblo de Cataluña pudiera decidir si quería constituirse en un nuevo Estado de Europa.

IV. La crisis económica.

La compleja situación política derivada del impulso del proceso soberanista se lleva a cabo en un entorno de grave crisis económica, lo que por un lado puede explicar las reivindicaciones independentistas, pero por otro lado incrementa la situación de incertidumbre y preocupación en la sociedad catalana.

La grave crisis económica iniciada el 2008 no cesa, y el Estado aprueba la ley orgánica 2/2012 de 27 de abril de estabilidad presupuestaria, lo que reduce las posibilidades de financiación y endeudamiento de la Generalidad y de los entes locales.

Con el fin de obtener más recursos el Gobierno de la Generalidad aprobó exigir un euro por receta médica y creó una nueva tasa turística, pero los pagos a proveedores seguían llevándose a cabo con enorme retrasos. Las farmacias, el 25 de octubre, llevaron a cabo una huelga general en reclamación del pago del principal e intereses de demora debidos. Debido a los recortes generales derivados de los ajustes presupuestarios, subida del IVA

y supresión de la paga extra de navidad a los funcionarios, se incrementó la conflictividad social. El 19 de febrero miles de personas se manifestaron en Cataluña contra la reforma laboral del gobierno del Estado. El 12 de mayo los “indignados” ocuparon las plazas españolas, y muchas plazas catalanas, en recuerdo del espíritu del 15.M en su primer aniversario. El 25 de octubre se llevó a cabo una huelga general contra el Gobierno del Estado con amplio seguimiento en Cataluña.

Con el fin de buscar soluciones a la grave crisis económica y a los problemas de financiación y realización de pagos, el 17 de mayo Gobierno del Estado y autonomías alcanzaron un acuerdo en el Consejo de Política Fiscal para lograr un déficit no superior al 1,5% en 2012. El 28 de julio Cataluña pide 5.023 millones de euros al Fondo de Liquidez Autonómico, FLA, para poder hacer frente a sus pagos.

V. Actividad legislativa.

No obstante las tensiones políticas y la grave situación económica la actividad normativa del Parlamento y del Gobierno no se detuvo. Los datos son los siguientes:

A. Leyes aprobadas:

- Ley 1/2012, de 22 de febrero, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 2012.
- Ley 2/2012, de 22 de febrero, de modificación de varias leyes en materia audiovisual.
- Ley 3/2012, de 22 de febrero, de modificación del texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto.
- Ley 4/2012, de 5 de marzo, del recurso de casación en materia de derecho civil de Cataluña.
- Ley 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos.
- Ley 6/2012, de 17 de mayo, de estabilidad presupuestaria.
- Ley 7/2012, del 15 de junio, de modificación del libro tercero del Código civil de Cataluña, relativo a las personas jurídicas.
- Ley 8/2012, del 25 de junio, de modificación de los límites y la denominación de la Reserva Nacional de Caza del Alt Pallars – Aran.
- Ley 9/2012, de 25 de julio, de modificación del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Cataluña.
- Ley 10/2012, de 25 de julio, de publicación de las balanzas fiscales.

LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

B. Por otra parte, los Decretos-Leyes aprobados por el Gobierno de Cataluña y validados por el Parlamento de Cataluña fueron los siguientes:

Decreto-ley 1/2012, de 26 de junio, de medidas para cumplir el Plan económico financiero de reequilibrio de la Generalidad de Cataluña y otras necesidades derivadas de la coyuntura económico-financiera.

Decreto-ley 2/2012, de 25 de septiembre, sobre mejoras de la prestación económica de incapacidad temporal del personal al servicio de la Administración de la Generalidad, de su sector público y de las universidades públicas catalanas.

Decreto-ley 3/2012, de 16 de octubre, de reordenación urgente de determinadas garantías financieras del sector público de la Generalidad de Cataluña y de modificaciones tributarias.

Decreto-ley 4/2012, de 30 de octubre, de medidas en materia de horarios comerciales y determinadas actividades de promoción.

Decreto Ley 5/2012, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre los depósitos en las entidades de crédito.

Decreto ley 6/2012, de 27 de diciembre, de modificación de la disposición adicional tercera de la Ley 10/2011, de 29 de diciembre, de simplificación y mejora de la regulación normativa.

Decreto Ley 7/2012, de 27 de diciembre, de medidas urgentes en materia fiscal que afectan al impuesto sobre el patrimonio.

Decreto ley 8/2012, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley 10/2008, de 10 de julio, del libro cuarto del Código civil de Cataluña, relativo a las sucesiones.

6. Conflictos.

A. Recursos interpuestos por Cataluña

- Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo
- Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones.
- Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012.
- Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

CATALUÑA

- Resolución de 31 de agosto de 2012, de la Secretaria de Estado de Cultura, de ayudas a las corporaciones locales para actividades culturales;
- Real Decreto 1529/2012, que desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual.

B. Recursos interpuestos por el Estado.

- Ley 2/2012, de 22 de febrero, de modificación de varias leyes en materia audiovisual.
- Ley 3/2012, de 22 de febrero, de modificación del texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto.
- Ley 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos.

1. Legislación

La producción legislativa durante el año 2012 no fue demasiado elevada; estando condicionada por la necesidad de adoptar medidas exigidas para paliar la crisis económica.

A. Leyes

En materia de Derechos cabe destacar tres leyes: la Ley 4/2012, de 15 de octubre, por la que se aprueba la Carta de Derechos Sociales de la Comunitat Valenciana, que recoge el conjunto de principios, derechos y directrices sobre la actuación pública de la Generalitat en el ámbito de la política social. Destacadamente el Principio de vinculación de los poderes públicos a los derechos y libertades humanas individuales y colectivas válidamente ratificados por España.– el Principio de transversalidad, según el cual las políticas sociales que se deriven de los derechos sociales básicos recogidos en esta ley, resultarán de aplicación transversal sobre el conjunto de la actuación de la administración de la Generalitat.– el Principio de participación ciudadana, mediante el que se garantizará la participación de la ciudadanía en el diseño y ejecución de las políticas que resulten de aplicación en el desarrollo de los derechos sociales básicos.

La Ley 5/2012, de 15 de octubre, de la Generalitat, de Uniones de Hecho Formalizadas de la Comunitat Valenciana. Recurrída ante el TC por el Presidente del Gobierno al entender que rebasaba el margen de competencia que la Constitución atribuye a las Comunidades Autónomas para “la conservación, modificación y desarrollo” de los “derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan” (art. 149.1.8 CE).

Y la Ley 7/ 2012, de 23 de noviembre, de la Generalitat, Integral contra la Violencia sobre la Mujer en el Ámbito de la Comunitat Valenciana, que convierte la erradicación de la violencia contra la mujer como una de los pilares fundamentales sobre el que se asientan las políticas sociales que desde la Generalitat. Tiene como objetivo último la adopción de medidas integrales para la erradicación de la violencia sobre la mujer, en el ámbito competencial de la Generalitat, ofreciendo protección y asistencia tanto a las mujeres víctimas de la misma como a sus hijos e hijas menores y/o personas sujetas a su tutela o acogimiento, así como las medidas de prevención, sensibilización y formación con la finalidad de implicar a toda la sociedad de la Comunidad Valenciana.

Un grupo de leyes anticrisis, que tienen como objetivo el apoyo a diversos sectores estaría conformado por la Ley 1/2012, de 10 de mayo, de Medidas Urgentes de Impulso a la Implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas, que tenía como finalidad aprobar, con carácter urgente, una serie de medidas de impulso a los procesos de planificación y gestión urbanística y territorial con las que contribuir a la dinamización de la actividad económica y la creación de empleo.

Asimismo, la Ley 2/2012, de 14 junio, de Medidas Urgentes de Apoyo a la iniciativa Empresarial y los Emprendedores, Microempresas y Pequeñas y Medianas Empresas de la Comunidad Valenciana se dictó, dentro del contexto de la «extraordinaria y urgente necesidad» que lo justifica, con el fin de desarrollar «una serie de iniciativas dirigidas de forma expresa a revitalizar y apoyar el tejido productivo y a favorecer la puesta en marcha de nuevas actividades económicas que generen empleo en el ámbito de la Comunitat Valenciana». Ley 8/2012, de 23 de noviembre, de la Generalitat, por la que se Regulan los Organismos de Certificación Administrativa (OCA) supone una continuación de la Ley 2/2012, concebida para posibilitar su necesaria aplicación práctica.

Y la Ley 6/2012, de 24 de octubre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Comercial y la Eliminación de Cargas administrativas, para impulsar los mecanismos normativos encaminados a aligerar de cargas burocráticas las disposiciones que lastran el ejercicio de las actividades económicas. la incorporación del nuevo procedimiento para el inicio y el ejercicio de la actividad comercial, la eliminación de los registros comerciales y la simplificación del procedimiento administrativo para la implantación, ampliación y modificación sustancial de establecimientos comerciales de impacto territorial

Por otra parte, Ley 3/2012, de 20 de julio, de la Generalitat, de Estatuto de Radiotelevisión Valenciana de derogación de la Ley 7/1984, de 4 de julio, de creación de la entidad pública Radiotelevisión Valenciana. Que a su vez se derogaría un año mas al suprimirse la Prestación de los Servicios de Radiodifusión y Televisión de Ámbito Autónomo, de Titularidad de la Generalitat, así como de Disolución y Liquidación de Radiotelevisión Valenciana, SAU.

Y, finalmente, la Ley 9/2012, de 4 de diciembre, de la Generalitat, de Reconocimiento de la Universidad Privada Universidad de Valencia, con sede en Valencia.

B. Decretos Leyes y Decretos Legislativos

Al igual que en muchas otras Comunidades Autónoma, la comunidad Valenciana ha utilizado la figura del Decreto-ley para adoptar medidas reductoras del déficit de la Comunidad y de apoyo a las iniciativas empresariales. Puede advertirse, con claridad esta nota común entre todos ellos.

DECRETO LEY 7/2012, de 19 de octubre, del Consell, de Medidas de Reestructuración y Racionalización del Sector Público Empresarial y Fundacional de la Generalitat.

DECRETO-LEY 6/2012, de 28 de septiembre, del Consell, de desarrollo y aplicación de las disposiciones incluidas en el título I y disposiciones concordantes del Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

DECRETO LEY 5/2012, de 6 de julio, del Consell, de medidas urgentes para el impulso de la actividad comercial y la eliminación de cargas administrativas.

DECRETO LEY 4/2012, de 29 de junio, del Consell, por el que se regulan los organismos de certificación administrativa (OCA).

DECRETO LEY 3/2012, de 8 de junio, del Consell, por el que modifica el artículo 35.2 de la Ley 10/2011, de 27 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2012.

DECRETO LEY 2/2012, de 13 de enero, del Consell, de medidas urgentes de apoyo a la iniciativa empresarial y a los emprendedores, microempresas y pequeñas y medianas empresas (pyme) de la Comunitat Valenciana.

DECRETO LEY 1/2012, de 5 de enero, del Consell, de medidas urgentes para la reducción del déficit en la Comunitat Valenciana

No se registran en este año Decretos Legislativos.

2. Presupuestos

La Ley 10/2011, de 27 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2012, estuvo presidida por la austeridad, en un contexto económico y fiscal muy restrictivo, caracterizado por un elevado déficit y un fuerte endeudamiento, que se tradujo, fundamentalmente, en 6,4% menos con respecto a los del ejercicio anterior. Con importantes restricciones en determinados sectores, señaladamente, un 1,7% menos en materia de personal, con la congelación del sueldo de los funcionarios y la decisión de no convocar oferta pública de empleo.

Por su parte, la Ley 11/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2013, aprobó los primeros Presupuestos que se elaboraron tras la reforma operada, en 2011, en el artículo 135 de la Constitución, desarrollado por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Presupuestos presididos por el pago de los intereses de la deuda, que se convirtieron en el capítulo de gasto más importante.

La Ley de Acompañamiento (Ley de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de organización de la Generalitat) aprovechaba, nuevamente, para consolidar la práctica de modificar un número importante de leyes; incluyendo, por ejemplo, el incremento de tasas medioambientales; así como el de la deducción en el IRPF por familia numerosa entre un 30 por ciento y un 50 por ciento. Pero, no todas las normas modificadas eran de carácter tributario, ya que contemplaba, entre otras, los trámites en la adopción o en la inscripción en el registro civil de las uniones de hecho.

3. Resoluciones de Presidencia Corts

Cabe destacar dos Resoluciones de Presidencia de carácter general: la primera, 1/VIII sobre la utilización de las salas institucionales, espacios y otras dependencias de Les Corts, así como del acceso y permanencia del público a zonas autorizadas de los edificios del recinto parlamentario, así como de otros aspectos referidos a las sesiones de Pleno y de comisión (BOCV, núm. 68, de 20 de abril de 2012). La 2/VIII, sobre la tramitación de iniciativas que ya hayan figurado con anterioridad en el orden del día del Pleno o de cualquier comisión y que hayan sido rechazadas como consecuencia de votación negativa o decaídas por no haber sido defendidas por los autores (BOCV número 68, de 20 de abril de 2012).

4. Conflictividad

Las Sentencias del Tribunal Constitucional referidas a la Comunidad Valenciana no son numerosas durante este ejercicio, pero si relevantes, en atención a las materias abordadas y la doctrina sentada por el Tribunal.

A. Recursos de Inconstitucionalidad

La Sentencia 228/2012, de 29 de noviembre, resuelve el recurso o interpuesto por el Consell de la Generalitat de la Comunidad Valenciana en relación con diversos preceptos de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción laboral. El Tribunal estima parcialmente el recurso, y declara inconstitucionales dos preceptos sobre adaptación de las previsiones relativas a calificación y registro de las empresas de inserción. La relevancia de la sentencia, reside, asimismo, en que el Tribunal aprovecha la ocasión para establecer una interpretación conforme con el orden constitucional de competencias, fijando que la mera relación entre los servicios sociales públicos y los servicios públicos de empleo no es constitutiva de vulneración constitucional, pues no se constata injerencia en el ámbito competencial de cada tipo de empresa, ya sea estatal o autonómica.

La Sentencia 136/2012, de 19 de junio, resuelve el recurso promovido por el presidente del Gobierno con respecto a los artículos 14 y 15 de la Ley de la Comunidad Valenciana 16/2008, de 22 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat. La impugnación se centra en los artículos que sujetan a la tasa por prestación de asistencia sanitaria a las mutualidades administrativas MUFACE, MUGEJU e ISFAS cuyos afiliados opten por recibir dicha prestación de los servicios públicos de salud de la Comunidad Autónoma de Valencia, tasa que luego es susceptible de ser repercutida a los afiliados, declarándose su inconstitucionalidad. Entiende el Tribunal que existe una invasión de la competencia estatal en materia de sanidad recogida en el art. 149.1.16 CE, y que los preceptos

impugnados contravienen la norma estatal básica, esto es, la Ley 16/2003 de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud.

Según el Tribunal, pertenecen al núcleo de lo básico:

- la decisión acerca de quiénes deben ser beneficiarios de las prestaciones sanitarias y cuáles son dichas prestaciones,
- la definición de la modalidad de financiación aplicable a las diferentes prestaciones sanitarias
- y en qué supuestos procede el pago de aportaciones por sus destinatarios

En consecuencia, las Comunidades Autónomas podrán mejorar el mínimo estatal formado por las carteras comunes, pero no establecer tasas en supuestos no previstos por la norma estatal, sin que la finalidad de allegar recursos públicos pueda servir de justificación.

B. Conflictos de competencias

El Tribunal en la Sentencia 77/2012, de 16 de abril resuelve el Conflicto positivo de competencias planteado por el Consell de la Generalitat Valenciana en relación con el Real Decreto 1260/2010, de 8 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, que regula la renta básica de emancipación de los jóvenes. Analiza el Tribunal las Competencias sobre ordenación general de la economía, vivienda y asistencia social, declarando la nulidad de diversos preceptos reglamentarios por vulneración de competencias.

La Sentencia concuerda con otros pronunciamientos anteriores, especialmente la STC 36/2012, de 15 de marzo, por coincidir en su objeto. En dicha Sentencia declaraba que la ordenación relativa a la gestión, control y concesión de las ayudas vulneraban las competencias de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de vivienda y asistencia social. En síntesis, el TC entiende que a) la renta básica de emancipación no tiene encaje en la competencia estatal sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, *ex art.* 149.1.13 CE, en tanto que, por su escasa relevancia económica, no supone una medida que incida directa y significativamente sobre la actividad económica general. b) la renta básica de emancipación no se ubica, tampoco, de modo principal en la materia de vivienda, ya que ésta presenta tan sólo una relación mediata o instrumental con la misma. En consecuencia, procede, al igual que en los demás, casos, a la declaración de la titularidad de la competencia a favor de la Comunidad valenciana. En la misma dirección la Sentencia 72/212, de 16 de abril, pues coincide generalmente con su objeto.

C. Recurso de amparo de relevancia

Por el alcance general de la doctrina del Tribunal merece destacar la Sentencia 18/2012, de 13 de febrero, que resuelve el recurso de amparo promovido por la Generalitat Valenciana en relación con la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que declaró haber lugar al recurso de casación formulado frente a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana desestimatoria de la impugnación del decreto autonómico de ordenación de las zonas periféricas de protección del sistema de zonas húmedas del sur de Alicante.

Su interés reside, más allá del caso concreto, en que el Tribunal reitera que el recurso de amparo no es la vía idónea para decidir sobre la constitucionalidad de un criterio interpretativo de la norma, sino que su función es precisar si se han vulnerado derechos o libertades fundamentales invocados por el demandante.

3. Colaboración

A. Los Convenios de Colaboración horizontales entre órganos centrales del Estado y Comunidad Valenciana no fueron muy elevados, el Boletín Oficial del Estado publica tan sólo publica seis, muchos de ellos correspondientes al ejercicio de 2011.

B. Participación en la V Conferencia de Presidentes, celebrada el 2 de octubre de 2012. Encuentro marcado por la gravedad de la crisis económica; constatándose la disminución de los importes recibidos por las Comunidades Autónomas, como consecuencia de la disminución de los ingresos públicos. Comprometiéndose a cumplir los objetivos de reducción del déficit estructural.

C. La Comisión bilateral adoptó la Resolución de 25 de julio de 2012, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalitat en relación con la Ley 1/2012, de 10 de mayo, de medidas urgentes de Impulso a la Implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas.

1.- Introducción a las claves de la actividad normativa y político-institucional de la Comunidad Autónoma de Extremadura durante el año 2012.

La actividad normativa y político-institucional de la Comunidad Autónoma de Extremadura ha venido marcada durante el año 2012 por una doble circunstancia: una general para el conjunto del Estado, que es la aguda crisis económica que padecemos, y que, en un territorio de una riqueza relativa tan baja como la extremeña, se muestra como particularmente dura; y otra más específica de estas tierras, y que es la traducción institucional de los resultados electorales obtenidos en los comicios autonómicos del mes de mayo de 2011, que provocó la constitución de un gobierno autonómico del Partido Popular (PP) en minoría, apoyado en 32 diputados (frente a los 30 del principal partido de la oposición, que es el Partido Socialista Obrero Español –PSOE-), y que sólo puede gobernar gracias al apoyo explícito o implícito (a veces total, a veces parcial) del tercer grupo parlamentario de la Asamblea de Extremadura, que es Izquierda Unida (IU), que cuenta con tres diputados.

Estos dos condicionantes básicos han provocado una drástica reducción de la actividad legislativa del parlamento extremeño (esto es, de la Asamblea de Extremadura -conformada por un total de 65 miembros-), que tan sólo ha aprobado cuatro leyes: dos de presupuestos –los correspondientes a los años 2012 y 2013-; y otras dos ómnibus, conjugando en su denominación la referencia a medidas adjetivadas, según los casos, de “tributarias”, “financieras” o “administrativas”.

Es cierto, de cualquier forma, que estas cuatro normas con rango de ley formal se han visto acompañadas por la aprobación de tres decretos-leyes por el gobierno autonómico¹. Este aumento de la aprobación de regulaciones legales gubernamentales de urgencia, en detrimento de la labor legislativa parlamentaria, no es, como resulta fácilmente comprobable, propia de Extremadura en exclusiva, sino que está generalizada tanto a nivel estatal como en el caso de aquellas Comunidades Autónomas que cuentan con Estatutos de Autonomía de segunda generación con un precepto habilitante para dictar decretos-leyes. En todo caso, las normas gubernamentales extremeñas a las que se acaba de hacer referencia, al igual que las leyes formales autonómicas aprobadas durante 2012, tienen una naturaleza esencialmente económica.

La tarea legislativa, parlamentaria y gubernamental, se ha visto acompañada por una actividad reglamentaria, que ha sido también más reducida que la del año anterior. Han sido 260 los decretos dictados por el gobierno autonómico, y 17 los decretos del Presidente de la Junta de Extremadura. Pero debe tenerse en cuenta que mediante uno y otro tipo de decretos se ha aprobado un mayor número de actos administrativos que de verdaderas normas reglamentarias².

¹ En el año 2011, el ejecutivo regional dictó, haciendo uso de las previsiones contenidas en el art. 33 del nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura (aprobado mediante la LO 1/2011, de 28 de enero), el primer decreto-ley de la historia de nuestra Comunidad Autónoma: el 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. Este fue el único decreto-ley aprobado en dicho año 2011, siendo, además, la única norma con rango legal aprobada durante dicho ejercicio, desde la constitución del nuevo ejecutivo autonómico del Partido Popular encabezado por el Presidente José Antonio Monago Terraza.

² El número de decretos gubernamentales aprobados durante 2011 fue ligeramente superior a trescientos, mientras que el de los decretos de su Presidente superó la veintena. En todo caso, debe hacerse la

Desde un punto de vista jurisdiccional, la atención debe focalizarse de manera prioritaria, en mi modesta opinión, sobre la importante STC 210/2012, de 14 de noviembre, mediante la que el Pleno del Alto Tribunal decidió desestimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación contra la Ley de la Asamblea de Extremadura 14/2001, de 29 de noviembre, del Impuesto sobre Depósitos de las Entidades de Crédito.

2.- La actividad legislativa parlamentaria y gubernamental.

2.1.- La legislación formal dictada por la Asamblea de Extremadura.

Decía hace unos instantes que han sido cuatro las normas legales dictadas por el parlamento autonómico. Estas leyes formales son, cronológicamente, las siguientes:

A) *La Ley 1/2012, de 24 de enero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2012.* Esta norma legal fue aprobada ya entrado el ejercicio presupuestario al que se refiere, dadas las dificultades para lograr la mayoría necesaria para sacarla adelante, en la medida en que el gobierno regional no contaba, por sí sólo, con una mayoría parlamentaria suficiente, sino que era necesario el apoyo de los diputados de Izquierda Unida (IU). El diseño de los presupuestos se realiza, según confiesa la Exposición de Motivos de la norma, con la finalidad de cumplir “los objetivos de estabilidad presupuestaria contemplando un déficit del 1,3% del PIB regional” para el año 2012. Sobre esta premisa, las cuentas autonómicas pretenden “el mantenimiento” y “la garantía” de “las políticas de Sanidad, Educación, Empleo y Dependencia”, de forma tal que prevalecerán este tipo de gastos sobre los demás del presupuesto. Como peculiaridad de esta norma, y aunque no se hayan computado como ingresos, esta ley presupuestaria afirma el “firme compromiso” de la Comunidad Autónoma de “reclamar ante el Gobierno de España, con total insistencia”, las asignaciones “debidas por el Estado” en concepto de deuda histórica y de inversiones complementarias en infraestructuras equivalentes al 1% del PIB regional.

B) *La Ley 2/2012, de 28 de junio, de Medidas Urgentes en Materia Tributaria, Financiera y de Juego de la Comunidad Autónoma de Extremadura.* Esta norma persigue, esencialmente, la reducción del déficit público a través del incremento de los ingresos tributarios, sin renunciar por ello a mantener “un sistema tributario basado en los principios de capacidad económica, progresividad y equidad”. El referido incremento pretende efectuarse a través de modificaciones legales en la regulación de los tributos cedidos, de los tributos propios de la Comunidad y de las tasas y precios públicos de ámbito autonómico.

C) *La Ley 3/2012, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2013.* Los presupuestos contenidos en esta norma se califican, en su Exposición de Motivos, como “los más difíciles de afrontar en toda la historia de nuestra Comunidad Autónoma”, y, basándose en “criterios de austeridad y contención del gasto” (acordes con “el contexto de crisis económica y financiera global”), persiguen un objetivo cuádruple: a) La limitación necesaria en el endeudamiento para que sea posible el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria; b) La priorización de los objetivos de política de apoyo a los sectores económicos claves para la Región; c) El mantenimiento de las políticas sociales que se han desarrollado en Extremadura, particularmente en los ámbitos sanitario, educativo y de servicios sociales, con la máxima cohesión social y territorial posible; y d) La aplicación de mejoras en la

advertencia de que, en uno y otro caso, los decretos sirvieron para aprobar tanto actos administrativos como normas reglamentarias.

LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

gestión presupuestaria encaminadas a conseguir una mayor eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

Entre las medidas económicas concretas contenidas en la reseñada Ley presupuestaria deben subrayarse dos: a) La creación, en aplicación de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de 2012, de un “Fondo de contingencia”, destinado a la atención de “necesidades inaplazables de carácter no discrecional e imprevistas”; y b) El anticipo de la fecha de abono de las pagas extraordinarias al personal del sector público autonómico durante los años 2013 a 2015. Es cierto que el personal del sector público autonómico no percibió la paga extra de diciembre de 2012, pero también es cierto que, en virtud de esta última previsión, este personal ha recibido en enero, de manera anticipada, la paga correspondiente a junio de 2013, y en junio de 2013 está previsto el pago de la correspondiente al mes de diciembre de ese año. La repetición de este comportamiento está previsto que se extienda hasta el año 2015. Debe subrayarse, no obstante, que la aplicación de esta medida no se ha generalizado a todo el sector público extremeño: la Universidad de Extremadura rehusó efectuar este adelanto.

D) *La Ley 4/2012, de 28 de diciembre, de Medidas Financieras y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Extremadura.* Esta norma legal constituye una prototípica “ley de acompañamiento” a la Ley autonómica de presupuestos donde se recogen modificaciones, por un lado, de la normativa autonómica relativa a los tributos cedidos, a los tributos propios, a las tasas y precios públicos y a la gestión tributaria; y, por otro lado, de ciertas normas administrativas, como, entre otras, de la Ley General de la Hacienda de Extremadura de 2007 o de la Ley de Subvenciones de nuestra Comunidad Autónoma de 2011.

2.2.- Los decretos-leyes autonómicos.

La normativa legal de urgencia aprobada por el Gobierno autonómico en virtud de la habilitación estatutaria contenida en el art. 33 de la vigente norma institucional básica de la Comunidad Autónoma de Extremadura ha sido la siguiente:

A) *El Decreto-ley 1/2012, de 25 de junio, de medidas urgentes para contención del gasto público y la adaptación del funcionamiento de los servicios públicos a la realidad económica y social en Extremadura.* Esta norma legal gubernamental es coetánea en el tiempo a la ya referida Ley autonómica 2/2012. Ambas tienen como objetivo común la reducción del déficit público. Si la ley formal lo tenía desde la perspectiva del incremento de los ingresos, el decreto-ley ahora reseñado lo persigue desde el punto de vista de la reducción del gasto. Y mientras que la ley encontró un respaldo parlamentario suficiente para su aprobación como tal ley formal de la Asamblea de Extremadura, no ocurrió lo mismo con el contenido del decreto-ley que se enfrentó con las reticencias, más o menos explícitas, de los diputados autonómicos pertenecientes a IU, adoleciendo, por lo demás, esta norma de cualquier justificación en su Preámbulo de la concurrencia del presupuesto habilitante para su adopción (es decir, de la justificación de la existencia de una concreta situación de extraordinaria y urgente necesidad). Entre las medidas contenidas en esta norma gubernamental, destacan, en lo que aquí interesa, las siguientes: a) La eliminación o supresión de “ciertos privilegios” de funcionarios de carrera que hayan cesado en puestos de trabajo cubiertos mediante el procedimiento de libre designación; b) La reducción en un 5% de las retribuciones de los miembros del Gobierno extremeño, y de los altos cargos y asimilados de la Administración autonómica, desde el 1 de julio de 2012; c) La limitación de las retribuciones totales del personal directivo del sector público extremeño, equiparándolas a las establecidas para los directores generales de la Administración autonómica, así como de los supuestos en los que tienen derecho a la recepción de indemnización por extinción del contrato de

trabajo en virtud de desistimiento empresarial; d) La reordenación de la jornada de trabajo de los empleados públicos; y e) La adaptación de la legislación turística extremeña a la Directiva europea de servicios de 2006 (Directiva 2006/123/CE) y a la normativa estatal que la traspone en 2009 (esto es, a las Leyes de las Cortes Generales 17/2009 y 25/2009), con el objeto de hacer efectivos en materia turística los principios de libre prestación de servicios y de establecimiento, evitando con ello, además, según confiesa el Preámbulo del decreto-ley reseñado, la interposición de un recurso de inconstitucionalidad por parte del Estado.

B) *El Decreto-ley 2/2012, de 8 de octubre, para la implementación en la Comunidad Autónoma de Extremadura de las medidas de reordenación y racionalización de las Administraciones Públicas aprobadas por el Estado.* Esta norma autonómica encuentra su causa en otra estatal; en concreto, en el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Según esta última norma estatal, la lucha contra la crisis requiere el diseño de una “estrategia de política económica” que debe pivotar sobre dos ejes principales: “la consolidación fiscal” y “el impulso de nuevas reformas estructurales”. Precisamente la norma gubernamental establece medidas que giran en torno a ambos ejes. En este contexto, y partiendo de que la norma estatal contiene previsiones de eficacia directa en Extremadura, pero también de que otras, sin embargo, necesitan para su aplicación de la intervención normativa de la Comunidad Autónoma, el decreto-ley autonómico pretende cumplir esta última tarea de adoptar las medidas necesarias para la efectiva eficacia en nuestra región de todos los extremos de la legislación de urgencia estatal. Entre estas medidas destacan las siguientes: a) La supresión de la paga extraordinaria del mes de diciembre de 2012 del personal del sector público autonómico (así como de una de las catorce pagas para los miembros del Gobierno, Altos Cargos y asimilados de la Administración extremeña). La esperada eficacia de ahorro ligada a esta medida se ha visto reducida (por no decir anulada) al adelantar, como ya sabemos, a los primeros días de enero de 2013, el pago efectivo a este personal de la paga de junio de dicho año 2013, adelanto previsto en la ya citada Ley extremeña 3/2012, de 28 de diciembre; b) El establecimiento de mecanismos de mejora voluntaria dentro del sistema de prestaciones de la Seguridad Social, intentando mitigar el absentismo laboral; y c) La suspensión parcial de todos los acuerdos y pactos sindicales firmados en el ámbito del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en los términos necesarios para la correcta aplicación del reseñado decreto-ley autonómico.

C) *El Decreto-ley 3/2012, de 19 de octubre, de estímulo de la actividad comercial.* Esta disposición autonómica persigue la adaptación de la Ley 3/2002, de 9 de mayo, de Comercio de Extremadura, a las transformaciones que, en el “régimen normativo básico en el ámbito de la distribución comercial”, ha introducido el Estado a través del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, en el sentido de introducir una mayor liberalización de la actividad comercial y, muy en particular, en sus aspectos relativos a los horarios y a la apertura comercial en domingos y festivos. En este marco, y justificando expresamente la situación de extraordinaria y urgente necesidad de las medidas contenidas en su texto, el decreto-ley autonómico establece distintas previsiones en relación con: a) Los horarios comerciales. En este ámbito debe destacarse, por un lado, que el horario global de los establecimientos comerciales minoristas, “durante los días laborables de la semana”, no podrá exceder de noventa horas; y que, por otro, el número de domingos o festivos que los comercios podrán abrir al público será de un máximo de ocho. Estas restricciones no operarán en las “zonas de afluencia turística”, que tendrán un régimen específico; b) La simplificación de la gestión administrativa y la eliminación de cargas, en relación al inicio de una actividad empresarial, comercial o de servicios, “contribuyendo a la apertura de nuevos locales y a la generación de empleo”; y c) El establecimiento de medidas de “ordenación de la actividad ferial

en Extremadura”, con la finalidad de proceder al fomento de “la celebración de ferias competitivas, profesionalizadas, especializadas y que generen riqueza, ayudando a desarrollar el sector industrial y comercial extremeño”.

3.- La actividad reglamentaria y administrativa de la Junta de Extremadura y de su Presidente.

3.1.- Los decretos del Presidente de la Junta de Extremadura.

Durante el año 2012 se han dictado por parte del Presidente de la Junta de Extremadura un total de 17 decretos. Y, aunque es cierto que mediante este tipo de decretos se han adoptado tanto actos administrativos como normas reglamentarias, puede fácilmente constatarse cómo priman de forma absoluta aquéllos sobre éstas. Entre los actos administrativos destacan numéricamente los ceses, suplencias y nombramientos de Consejeros de la Junta de Extremadura y de Consejeros del Consejo Consultivo, seguidos por los referidos al ámbito del deporte (convocatorias de premios, de juegos deportivos o de plazas en residencias especializadas). En el ámbito reglamentario se podrían enmarcar a lo sumo dos disposiciones aprobadas mediante la forma jurídica de decreto del Presidente: el relativo a la creación de la Comisión Extremeña para la celebración del V Centenario del descubrimiento del Océano Pacífico (Decreto del Presidente 9/2012, de 4 de junio), y el referido a la reestructuración de las competencias de la Junta de Extremadura atribuyéndose a la Consejería de Administración Pública las competencias que en materia de radiodifusión y televisión ostentaba originariamente la Vicepresidenta del Gobierno extremeño (Decreto del Presidente 12/2012, de 5 de julio).

3.2.- Los decretos de la Junta de Extremadura.

A lo largo del año analizado se han dictado 260 decretos por el Gobierno extremeño en pleno. Igual que sucede en el caso del Presidente, mediante los decretos de la Junta se han aprobado tanto actos administrativos como normas reglamentarias.

Las temáticas que aborda esta categoría de decretos pueden cifrarse, sin, por supuesto, el menor ánimo de exhaustividad, en las siguientes: a) Subvenciones y otros tipos de ayudas públicas (que es, sin duda, el ámbito cuantitativamente más importante de los decretos adoptados todos los años en Extremadura –salvo quizá en aquellos en los que hay comicios electorales autonómicos, en los que el capítulo de nombramientos y de ceses de altos cargos suele ser superior o, al menos, andar parejo-), y que se extienden a ámbitos materiales tan dispares como la agricultura y la ganadería, el desarrollo local y rural, la protección del medio ambiente, la salud, el consumo, la juventud, el deporte, los servicios sociales, el apoyo a las familias, las personas con discapacidad, la investigación, la enseñanza universitaria y no universitaria, la formación profesional, el fomento del empleo, la prevención de riesgos laborales, la cultura, el turismo, las ferias comerciales, el transporte de viajeros, la innovación y el desarrollo empresarial, la artesanía, la minería y la cooperación para el desarrollo; b) Nombramientos y ceses de altos cargos de la Junta de Extremadura; c) Organización administrativa (organización y funcionamiento del “Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura” y de la Comisión de Secretarios Generales, reordenación de la estructura orgánica de diferentes Consejerías integrantes del Gobierno autonómico, así como de la Presidencia de la Junta de Extremadura, reestructuración de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos, registros administrativos, composición y funcionamiento del Consejo Extremeño de los Consumidores, constitución del Archivo Central de la Junta de Extremadura, regulación de la Comisión de Valoración de Documentos de la Junta de Extremadura, reordenación del Consejo de Asuntos Taurinos de Extremadura, regulación de la Comisión de Artesanía de Extremadura,

ordenación del Consejo Asesor de Vivienda de Extremadura, y creación del Consejo de Colegios Profesionales de Graduados Sociales de Extremadura); d) Personal al servicio de la Administración autonómica (integración del personal laboral de las extintas Cámaras Agrarias Provinciales de Cáceres y Badajoz en la Administración autonómica, aprobación de la relación de puestos de trabajo de personal eventual de la Junta de Extremadura, regulación de la prestación del servicio en la modalidad no presencial, mediante la fórmula del teletrabajo, en la Administración autonómica, reordenación de las relaciones de puestos de trabajo de personal funcionario autonómico, y regulación del complemento específico de ciertos puestos de trabajo); e) Procedimiento administrativo y administración electrónica (regulación del correo electrónico corporativo y de la web institucional de la Junta de Extremadura, normalización de la presencia de la Administración autonómica en Internet, reordenación de la sede electrónica corporativa de la Junta de Extremadura, e identificación, autenticación y copia electrónica de documentos en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma); f) Régimen local; g) Urbanismo y ordenación del territorio; h) Protección del medio ambiente (paisajes protegidos y espacios naturales autonómicos); i) Declaración de determinados bienes como “bienes de interés cultural” en distintas categorías (lugares de interés etnológico, monumentos, y zonas arqueológicas); j) Expropiación forzosa; k) Vivienda; l) Sanidad (humana y animal); m) Dependencia y servicios sociales; n) Educación en sus distintos niveles (determinación del curriculum en el ámbito de la educación primaria, de la educación secundaria obligatoria, de las enseñanzas de danza y de ciclos formativos de formación profesional, admisión del alumnado en centros docentes públicos y privados concertados, materiales curriculares, becas, formación del profesorado, régimen jurídico aplicable al profesorado interino, colaboración voluntaria del profesorado jubilado, regulación de la figura del profesor emérito de Extremadura, consejos escolares municipales, asociaciones de madres y padres de alumnos, premios en el ámbito educativo, implantación de programas oficiales de máster y de doctorado en la Universidad de Extremadura, fijación de precios públicos en el campo de la enseñanza universitaria, y regulación de la autorización de la implantación, modificación y supresión de enseñanzas universitarias oficiales y renovación de su acreditación); ñ) Tributación; o) Empleo; p) Juego; q) Agricultura; r) Ganadería; s) Caza; t) Artesanía (ordenación del Registro de Artesanos y Empresas Artesanas de la Comunidad Autónoma de Extremadura, regulación de la concesión del título de maestro artesano, y aprobación del repertorio de oficios artesanos en el ámbito autonómico); u) Turismo (ordenación del Registro General de Empresas y Actividades Turísticas de Extremadura, de las empresas de restauración, de los apartamentos turísticos, de los alojamientos de turismo rural, de los alojamientos turísticos hoteleros, de albergues turísticos, y de los precios, reservas y servicios complementarios en establecimientos de alojamiento turístico); v) Estadística; w) Medidas de impulso económico; x) Fijación de días festivos a nivel autonómico y del calendario de días inhábiles a efectos de cómputo de plazos administrativos durante el año 2012 en la Comunidad Autónoma de Extremadura; y) Concesión de reconocimientos autonómicos (concesiones de la medalla de Extremadura y regulación del Diploma “Legado de Extremadura”).

4.- La conflictividad entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Extremadura.

4.1.- Las controversias formuladas en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura.

La Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura ha adoptado durante el año 2012 dos Acuerdos con el objeto de iniciar negociaciones para resolver las discrepancias manifestadas por el Ejecutivo autonómico en relación con sendos reales decretos-leyes estatales. Estos Acuerdos son:

LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

a) El Acuerdo de 23 de abril de 2012 (DOE núm. 95, de 18 de mayo de 2012), referido al Real Decreto-ley 1/2012, de 27 de enero, por el que se procede a la suspensión de los procedimientos de preasignación de retribución y a la supresión de los incentivos económicos para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de cogeneración, fuentes de energía renovables y residuos.

b) El Acuerdo de 4 de octubre de 2012 (DOE núm. 215, de 7 de noviembre de 2012), con respecto al Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

4.2.- La jurisprudencia constitucional con específica relevancia para la Comunidad Autónoma de Extremadura.

A) Han sido cuatro las Sentencias constitucionales con protagonismo extremeño: en las dos primeras (cronológicamente hablando) se resuelven sendos recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Presidente del Gobierno de la Nación en el año 2002 contra dos leyes autonómicas datadas en 2001; y en las dos restantes se solventan otros tantos recursos de inconstitucionalidad interpuestos por la Junta de Extremadura (o bien de manera exclusiva, o bien el recurso extremeño fue acumulado a los formulados por otros Gobiernos y Parlamentos autonómicos). Hagamos una breve enumeración de estas cuatro resoluciones constitucionales:

a) Mediante la STC 148/2012, de 5 de julio, nuestro más Alto Tribunal estimó parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación contra diversos preceptos de la Ley autonómica 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, declarando nulos algunos de ellos e interpretando de manera conforme con la Constitución algunos otros.

b) La STC 210/2012, de 14 de noviembre, sirvió para desestimar el recurso de inconstitucionalidad formulado por el Presidente del Gobierno de la Nación contra la Ley de la Asamblea de Extremadura 14/2001, de 29 de noviembre, del Impuesto sobre Depósitos de las Entidades de Crédito.

c) A través de la STC 213/2012, de 14 de noviembre, se desestimó totalmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Junta de Extremadura en relación con varios preceptos de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación.

d) La STC 245/2012, de 18 de diciembre, resolvió seis recursos de inconstitucionalidad acumulados formulados por otros tantos Parlamentos y Gobiernos autonómicos (y, entre estos últimos, por la Junta de Extremadura) contra la Ley estatal 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario. Esta resolución, que cuenta con el voto particular de la Magistrada D^a. Adela Asua, declaró la inconstitucionalidad del apartado primero de la disposición adicional novena de esta norma legal (precepto este que no había sido impugnado por el Ejecutivo extremeño).

B) Sobre, en particular, la STC 210/2012, de 14 de noviembre: la confirmación de la constitucionalidad del Impuesto autonómico sobre Depósitos de las Entidades de Crédito.

El Pleno del Tribunal Constitucional ha confirmado en su totalidad, mediante su STC 210/2012, de 14 de noviembre, la constitucionalidad de la Ley de la Asamblea de Extremadura 14/2001, de 29 de noviembre, del Impuesto sobre Depósitos de las Entidades de Crédito (en adelante, LIDEC).

Esta resolución ha tenido una enorme repercusión tanto jurídica como económica en la Comunidad Autónoma extremeña. Detengámonos unos instantes en su contenido.

La impugnación tenía dos grandes líneas argumentales: por un lado, la eventual vulneración de los límites previstos en los apartados 2 y 3 del art. 6 de la LOFCA³; y, por otro lado, la presunta lesión de los arts. 157.2 y 139.2 CE, en relación, respectivamente, con las letras b) y c) del art. 9 de la citada LOFCA.

La resolución constitucional reseñada determina los contornos esenciales del referido Impuesto sobre Depósitos de las Entidades de Crédito (IDEC) en los términos siguientes: “El impuesto sobre depósitos de las entidades de crédito se define por la ley extremeña como un ‘impuesto directo’ (art. 1), cuyo hecho imponible es ‘la captación de fondos de terceros, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, por parte de las entidades mencionadas en el artículo 5 de esta Ley, y que comporten la obligación de restitución’ (art. 3 de la Ley del impuesto sobre depósitos de las entidades de crédito). Son contribuyentes ‘las entidades de crédito, por los fondos captados por su casa central y sus sucursales que estén situadas en territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura’ (art. 5.1), no pudiendo dichos contribuyentes repercutir la cuota del impuesto en ningún caso (art. 5.3)” [FJ 5 a)].

a) Delimitados así los elementos esenciales del impuesto autonómico cuestionado, el Alto Tribunal rechaza, en primer término, la coincidencia de este tributo con, por un lado, el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y con, por otro, el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE), descartándose, consecuente y respectivamente, la denunciada vulneración del art. 6.2 y del art. 6.3 de la LOFCA, en la redacción de estos preceptos vigente en el momento de dictar la Sentencia⁴. Recuerda el Tribunal Constitucional que, según su doctrina sobre el “*ius superveniens*”, el parámetro de control sobre las normas a las que se imputa un “posible exceso competencial” está constituido por “las normas del bloque de la constitucionalidad vigentes en el momento de dictar [la] Sentencia” constitucional correspondiente [STC 210/2012, FJ 2 c)].

1º) No hay, en efecto, vulneración del art. 6.2 de la LOFCA (que, esencialmente, prohíbe el sometimiento a doble tributación de un mismo hecho imponible por el Estado y por las Comunidades Autónomas), en la medida en que tanto los hechos imponibles como las bases

³ Esto es, la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, norma ésta que ha sido objeto de múltiples modificaciones desde su originaria aprobación. Como se recuerda en la STC 210/2012, la LOFCA forma parte del “bloque de la constitucionalidad”, en tanto que “norma estatal que delimita las competencias financieras autonómicas” (FJ 4).

⁴ La redacción del art. 6.2 de la LOFCA vigente en el momento de dictarse la STC 210/2012 era la siguiente: “Los tributos que establezcan las Comunidades Autónomas no podrán recaer sobre hechos imponibles gravados por el Estado. Cuando el Estado, en el ejercicio de su potestad tributaria originaria establezca tributos sobre hechos imponibles gravados por las Comunidades Autónomas, que supongan a éstas una disminución de ingresos, instrumentará las medidas de compensación o coordinación adecuadas en favor de las mismas”.

Por su parte, el art. 6.3 de la LOFCA estaba redactado, igualmente en el momento de dictarse la STC 210/2012, en los términos siguientes: “Los tributos que establezcan las Comunidades Autónomas no podrán recaer sobre hechos imponibles gravados por los tributos locales. Las Comunidades Autónomas podrán establecer y gestionar tributos sobre las materias que la legislación de Régimen Local reserve a las Corporaciones locales. En todo caso, deberán establecerse las medidas de compensación o coordinación adecuadas a favor de aquellas Corporaciones, de modo que los ingresos de tales Corporaciones Locales no se vean mermados ni reducidos tampoco en sus posibilidades de crecimiento futuro”.

LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

imponibles del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y del Impuesto sobre Depósitos de las Entidades de Crédito (IDEC) “difieren sustancialmente” (FJ 5).

2º) Tampoco se produce vulneración del art. 6.3 de la LOFCA (que, en esencia, prohíbe el sometimiento a doble tributación de un mismo hecho imponible por parte de las Comunidades Autónomas y de las Administraciones Locales), puesto que el Impuesto sobre Depósitos de las Entidades de Crédito (IDEC) y el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) son, según el Tribunal Constitucional, tras efectuar una comparación de sus elementos esenciales (“y en particular de los criterios de cuantificación de su deuda tributaria”), “sustancialmente diferentes”, y “cuyos hechos imponibles son también distintos” (FJ 6).

b) El Tribunal Constitucional rechaza, igualmente, que la LIDEC provoque una vulneración de los arts. 139.2 y 157.2 CE, concretados para los tributos autonómicos en las letras b) y c) del art. 9 de la LOFCA, tanto por afectar el tributo autonómico a la libre circulación o establecimiento, como por incurrir en la prohibición de no gravar bienes o actos extraterritoriales.

1º) Descarta el Alto Tribunal, en primer término, que la LIDEC produzca una vulneración del art. 9 b) de la LOFCA⁵, “que es una concreción, para los impuestos propios autonómicos, del principio de territorialidad recogido en el art. 157.2 CE”.

2º) La LIDEC tampoco contraviene, según el Tribunal Constitucional, el art. 9 c) de la LOFCA⁶, que sería una concreción para los tributos propios autonómicos de los arts. 139.2 y 157.2 CE, prohibiendo que este tipo de tributos puedan suponer un obstáculo para la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales. Descarta el Alto Tribunal, en particular, que sea inconstitucional el art. 7.3 de la LIDEC en la medida en que establecía una serie de “deducciones específicas” para las “inversiones que siendo de utilidad pública o interés social para la región se concierten y aprueben con la Consejería de la Junta de Extremadura competente en Política Financiera”.

⁵ El art. 9 b) de la LOFCA disponía, en el momento de dictarse la STC 210/2012, que: “Las Comunidades Autónomas podrán establecer sus propios impuestos, respetando, además de lo establecido en el artículo sexto de esta Ley, los siguientes principios: (...) b) No podrán gravarse, como tales, negocios, actos o hechos celebrados o realizados fuera del territorio de la comunidad impositora, ni la transmisión o ejercicio de bienes, derechos y obligaciones que no hayan nacido ni hubieran de cumplirse en dicho territorio o cuyo adquirente no resida en el mismo”.

⁶ El art. 9 c) de la LOFCA establecía, al dictar el Tribunal Constitucional su STC 210/2012, que: “Las Comunidades Autónomas podrán establecer sus propios impuestos, respetando, además de lo establecido en el artículo sexto de esta Ley, los siguientes principios: (...) c) No podrán suponer obstáculo para la libre circulación de personas, mercancías y servicios capitales, ni afectar de manera efectiva a la fijación de residencia de las personas o a la ubicación de Empresas y capitales dentro del territorio español, de acuerdo con lo establecido en el artículo segundo, uno, a), ni comportar cargas trasladables a otras Comunidades”.

Roberto L. Blanco Valdés

ACTIVIDAD POLITICO INSTITUCIONAL

Elecciones: ese es sin duda el término en torno al cual se definen los principales rasgos de la actividad político-institucional en Galicia a lo largo del año 2012. En primer lugar, en la esfera de la Xunta. La victoria del PP en las elecciones generales celebradas el 20 de noviembre de 2011 da lugar a una reestructuración del Gobierno gallego y al recambio de 4 de sus consejeros, que pasan a ocupar diversos altos cargos en el nuevo ejecutivo de Mariano Rajoy. Y la victoria del PP en las elecciones autonómicas celebradas en Galicia el 21 de octubre de 2012 produce un efecto similar: aunque la estructura de la Xunta se mantiene, se crea por primera vez una Vicepresidencia desde la llegada de Alberto Núñez Feijoo a la presidencia de la Xunta en 2009, y se produce el recambio en la titularidad de una de sus más importantes Consejerías, la de Economía e Industria.

Pero las elecciones marcan también la vida parlamentaria autonómica porque, como acaba de apuntarse, 2012 será año de elecciones regionales, a las que concurrirá una nueva candidatura –la Alternativa Galega de Esquerdas (AGE)– surgida de la coalición entre Anova-Irmandade nacionalista (surgida de una escisión del BNG en el mismo año 2012) y Esquerda Unida (la federación gallega de Izquierda Unida) a las que se sumaron siglas de mucha menor relevancia: Equo Galicia y Espazo Ecosocialista Galego. Los resultados obtenidos por dicha coalición (9 escaños, con el 14% de los votos, en un parlamento de 75 diputados) rompieron el formato tripartito (PP, PSdeG-PSOE y BNG) que venía definiendo desde hacia años el sistema de partidos de Galicia. Aunque la irrupción de esa nueva fuerza no influyó negativamente, en todo caso, en la mayoría absoluta que el PP gallego había obtenido en 2009, mayoría que se vio ampliada (el PP pasó, con el 48,5% de los votos, de 38 a 41 escaños), el notable resultado de AGE sí afectó a sus directos competidores en el campo de la izquierda y el nacionalismo: el PSdeG-PSOE experimentó un notable descenso (al caer del 35% de los votos y 25 diputados al 20,6% y 18 diputados) y el BNG sufrió un verdadero descalabro: la fuerza soberanista cayó del el 16% al 11% de los sufragios, lo que le

significó perder casi la mitad de los escaños obtenidos en las regionales de 2009 (de 12 a 7) su peor resultado electoral desde las autonómicas de 1989.

El reforzamiento de la mayoría absoluta del PP se traducirá de inmediato en un activa acción normativa, tanto en el terreno de la lucha contra la crisis económica como en la producción de normas destinadas a regular importantes sectores de actividad de la vida económica y social de la Comunidad autónoma. A todo ello nos referiremos a continuación.

PRODUCCIÓN NORMATIVA

La producción normativa del parlamento gallego a lo largo de 2012 se tradujo en la aprobación de un total de diez leyes, algunas de notable importancia material, entre las que no figura, sin embargo, la de presupuestos de la Comunidad para el año 2013, pues, dada la fecha en que se celebraron los comicios autonómicos, no fue posible aprobarlos antes del 31 de diciembre. Las diez normas referidas pueden agruparse a los efectos de su análisis en tres grandes apartados:

a) *Leyes destinadas a la lucha contra la crisis económica.* Es el caso, en primer lugar, de la 1/2012, de 29 de febrero, de medidas temporales en determinadas materias del empleo público en la Comunidad Autónoma de Galicia. La norma se inscribe en el marco de la grave situación presupuestaria existente como consecuencia de la crisis, que exige reducir el déficit público, para conseguir una situación de equilibrio, pero sin menoscabar la prestación de los servicios públicos esenciales y preservando el principio de solidaridad entre la ciudadanía. Todo ello hace necesario adoptar una serie de medidas extraordinarias, urgentes y de carácter temporal en materia de contención de gastos en el capítulo I de los presupuestos, teniendo, pues, la norma por objeto poner a disposición de la administración autonómica una serie de instrumentos que permitan conseguir una mayor eficiencia en los recursos públicos y obtener una mayor productividad de los recursos humanos. Debe también incluirse dentro de este grupo de normas destinadas a luchar contra la crisis la ley 9/2012, de 3 de agosto, de adaptación de las disposiciones básicas del Real decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad en materia de empleo público. Con sólo dos artículos, la norma dispone una reducción de la cuantía de la paga extra a cobrar en diciembre del año 2012 por el personal del sector

LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

público, los altos cargos de la administración de la Xunta, los miembros del Consejo de Cuentas y del Consejo Consultivo y el personal titular de las presidencias y vicepresidencias y, en su caso, de las direcciones generales, gerencias y otras direcciones o asimiladas que desarrollen funciones ejecutivas de máximo nivel, en los centros de gestión del Servicio Gallego de Salud y en sus entes y organismos dependientes

b) *Leyes destinadas a regular sectores de actividad sustantivos.* Comenzaremos, por su mismo orden de aprobación, por la ley 2/2012, de 28 de marzo, gallega de protección general de las personas consumidoras y usuarias, que tiene por objeto regular la defensa y protección general de sus derechos e intereses. La norma, de aplicación en las relaciones de consumo entre empresas y consumidores, dispone que las administraciones públicas garantizarán, mediante la adopción de medidas eficaces, la defensa y protección de los consumidores y usuarios en el ámbito de su competencia. A ese respecto, y tras un título de disposiciones generales, la norma consta de otros cuatro relativos a los derechos de los consumidores, las actuaciones administrativas en materia de consumo, la coordinación de las competencias de las administraciones públicas y el régimen sancionador. La ley, que parte del principio *pro consumatore* según el cual las normas del ordenamiento jurídico que afecten a los intereses de los consumidores han de interpretarse de la forma más favorable para estos. En la redacción de la norma, se han tenido en cuenta, en todo caso, otros principios básicos: los de la autonomía privada, libertad de empresa y unidad del mercado, con sus componentes de libre circulación de bienes, personas y capitales. Debe incluirse también dentro de este grupo la ley 3/2012, de 2 de abril, del deporte de Galicia, cuyo objeto es establecer un marco general de desarrollo y organización de la actividad física y deportiva de carácter integral en el que se considere el deporte en su conjunto, sin perjuicio de las diferencias en la forma y en la responsabilidad del tratamiento. De esta forma, puede decirse que lo que la norma regula es el conjunto de las actividades físicas y deportivas y la forma en la que éstas deben realizarse, así como la organización administrativa que debe dar el servicio e impulsar la competencia autonómica en la materia. Esta concepción integral de la actividad física y deportiva obliga a una reconsideración del modelo deportivo gallego y de las responsabilidades que, respecto de éste, tienen los distintos agentes que intervienen en el deporte. La ley 5/2012, de 15 de junio, de bibliotecas de Galicia, tienen por objeto el establecimiento de las bases y las estructuras fundamentales para la

GALICIA

planificación y desarrollo del sistema bibliotecario gallego, así como la regulación de la organización, funcionamiento, coordinación, evaluación y promoción de las bibliotecas gallegas como servicios culturales que garantizan el derecho de la ciudadanía a acceder en condiciones de igualdad a la cultura, la lectura, la información y el conocimiento. A tales efectos la ley será de aplicación a las bibliotecas y colecciones bibliográficas de titularidad pública situadas en Galicia, sin perjuicio de las competencias del Estado sobre las bibliotecas de titularidad estatal; y a las bibliotecas y colecciones bibliográficas de titularidad privada situadas en la Comunidad y que presten un servicio público cultural o contengan un fondo de especial valor cultural para Galicia. La norma específica que el patrimonio bibliográfico gallego se regirá por normas específicas.

Una cuarta norma sustantiva es ley 6/2012, de 19 de junio, de juventud de Galicia, que será de aplicación a las personas jóvenes (las comprendidas entre los 14 y los 30 años, ambos inclusive) residentes en la Comunidad, o a las que, residiendo en el extranjero, hubieran tenido su última vecindad administrativa en Galicia, así como a las personas físicas o jurídicas, públicas y privadas, que desarrollasen actividades que incidan en la gente joven. La ley pretende unificar y armonizar toda la normativa anterior, antes dispersa y en ocasiones incoherente y reforzar la transversalidad y coordinación de las políticas públicas en materia de juventud. Para todo ello la disposición establece el marco normativo y competencial que regule los instrumentos necesarios para desarrollar las políticas públicas dirigidas a la juventud y garantizar su activa participación, políticas que tendrán como finalidad mejorar la calidad de vida de la gente joven, especialmente a través del acceso a la información en materia juvenil y mediante la participación activa de los jóvenes en el desarrollo sostenible, económico y social de la Comunidad. Debe incluirse también en este segundo bloque normativo la ley 7/2012, de 28 de junio, de montes de Galicia, de gran importancia dado que la comunidad gallega es la mayor potencia forestal de España y una de las más importantes de Europa. Su superficie forestal arbolada representa el 48 % de la totalidad del territorio regional, superando las 1.400.000 hectáreas y con una alta producción de madera, cercana al 45 % de la producción nacional. Esta es la razón por la que el incremento de la masa arbolada en cantidad y calidad constituye un objetivo básico, no solo del sector forestal en particular, sino de la sociedad gallega del siglo XXI en su conjunto. La norma, muy exhaustiva y extensa (147 artículos), pretende garantizar el aprovechamiento continuado de los recursos forestales, específicamente de la madera,

LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

que sigue siendo, en estos momentos, el segundo producto deficitario en la UE –tras el energético–, lo que puede suponer una vía de ordenación territorial que posibilite un freno al abandono sistemático de las explotaciones rurales y permita, a través del desarrollo de explotaciones e industrias forestales, la fijación de la población, evitando el despoblamiento y la crisis demográfica que atenazan el mundo rural gallego. La ley, que se dirige a establecer el marco normativo de los montes o terrenos forestales existentes en la Comunidad, de conformidad con lo establecido en la Constitución, el Estatuto y la ley estatal 43/2003, de 21 de noviembre, de montes, será de aplicación a todos los montes o terrenos forestales del territorio gallego, salvo los montes vecinales en mano común, que se regirán por lo dispuesto en su normativa específica, en la ley que comentamos, en la legislación de derecho civil de Galicia y en la costumbre.

Cerraremos este bloque de normas materiales sustantivas con una referencia a la ley 8/2012, de 29 de junio, de vivienda de Galicia, como la anterior muy exhaustiva, pues consta de 115 artículos. Partiendo del principio de que el derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada es reconocido con rango constitucional, trata la norma de incorporar las modificaciones producidas a consecuencia de las innovaciones en la materia, de recoger las aportaciones normativas existentes que se consideran merecedoras de conservación y de determinar un marco estable y simplificado que permita, especialmente a las personas consumidoras y usuarias de las viviendas, disponer de una normativa de referencia que les otorgue seguridad jurídica y garantía de calidad en un tema de tal transcendencia. Para ello, la ley incluye regulaciones orientadas a garantizar el acceso a la vivienda a quien realmente lo necesita, y parte de los principios de igualdad y transparencia en el acceso a las viviendas protegidas y a las ayudas públicas, al mismo tiempo que establece medidas que aportan seguridad jurídica al mercado inmobiliario y garantías a las personas adquirentes y usuarias de las viviendas. Constituye así un instrumento que puede pretender dotar de estabilidad y dinamismo al sector y estimular la promoción y rehabilitación de las viviendas en general y de las protegidas en particular.

c) *Normas de modificación de otras ya vigentes.* Deben ser incluidas dentro de este grupo las dos normas que restan de las 10 aprobadas en 2012. La ley 4/2012, de 12 de abril, del Área Metropolitana de Vigo, viene a modificar la ley 4/2012, de 12 de abril, sobre la misma materia. La entrada en vigor de la ley 4/2012, de 12 de abril, no se

correspondió, sin embargo, con una puesta en marcha inmediata del ente metropolitano, por lo cual se hizo necesaria la búsqueda de un consenso reforzado entre las instituciones involucradas para garantizar su arranque efectivo. Con ese propósito, la Xunta puso en marcha en 2015 un proceso de diálogo que la llevó a recoger las impresiones de los gobiernos municipales y de los grupos de la oposición de los catorce municipios que integraron inicialmente este área, proceso que fructificó finalmente con el acuerdo alcanzado en Vigo en la reunión celebrada el 22 de febrero de 2016. La presente ley recoge las conclusiones alcanzadas en aquel acuerdo, garantizando un consenso reforzado sobre los ejes fundamentales del funcionamiento del Área. De este modo, se reforma la Ley 4/2012, de 12 de abril, principalmente en dos aspectos concretos: el modelo de gobernanza y las atribuciones competenciales. Por su parte, y ya para terminar este análisis de la producción legislativa del parlamento gallego, la ley 10/2012, de 3 de agosto, de modificación de la estructura del Valedor do Pobo tiene por objeto, garantizando los medios personales y materiales precisos para el desarrollo de la labor de dicha institución, dotarla de los mecanismos legales que le permitirán funcionar con mayor eficacia y eficiencia, para lo cual la norma procede a simplificar su estructura de altos cargos y da un impulso a la promoción de las comunicaciones telemáticas y al afianzamiento de un procedimiento caracterizado por la simplicidad y rapidez. La norma contiene también una previsión transitoria que permite la continuidad institucional hasta tanto se lleve a cabo la renovación del titular contemplada en la ley 6/1984, de 5 de junio, de manera tal que sean sus previsiones las que permitan cubrir el periodo interino.

CONFLICTIVIDAD

En el ámbito de la conflictividad cabe destacar, durante el año 2012, las siguientes sentencias del Tribunal Constitucional:

a) STC 38/2012, de 26 de marzo, relativa al conflicto positivo de competencia núm. 10801-2009, promovido por la Xunta contra la resolución de 31 de agosto de 2009, de la Dirección general de medio natural y política forestal, por la que convoca la concesión de ayudas a entidades y organizaciones no gubernamentales de ámbito estatal para la realización de actividades privadas relacionadas con los principios inspiradores de la ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, y con las finalidades de la ley 43/2003, de 21 de noviembre, de montes.

LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

b) STC 137/2012, relativa al recurso de inconstitucionalidad núm. 3644-2009, interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con la disposición adicional segunda de la ley del parlamento gallego 18/2008, de 29 de diciembre, de vivienda, que modifica la disposición adicional tercera de la ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y de protección del medio rural de Galicia.

c) STC 173/2012, relativa al conflicto positivo de competencia núm. 4682-2008, promovido la Xunta contra la Orden TAS/421/2008, de 19 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad.

d) STC 225/2012, relativa al conflicto positivo de competencia núm. 2947-2005 planteado por la Xunta de Galicia en relación con la Orden APU/4217/2004, de 22 de diciembre, por la que se establecen las bases reguladoras para el desarrollo de planes de formación.

1. Consideraciones generales

La amplia mayoría del Grupo parlamentario Popular (integrado por treinta y cinco diputados) hace pensar en una etapa de tranquilidad y estabilidad para el gobierno de José Ramón Bauzá que, desligado de la necesidad de pactar con otras formaciones políticas, puede llevar adelante sin dificultades su programa político. Sin embargo, el período que abarca este *Informe* está marcado, como en años anteriores, por la tensión y el malestar social a causa de la dura política de ajustes económicos para hacer frente al deterioro de la coyuntura económica y financiera en Illes Balears.

En abril el presidente del Gobierno balear anuncia la aprobación de un plan para el equilibrio económico (el segundo que se presenta en diez meses, desde su toma de posesión en junio de 2011), cuyo objetivo es reducir en un 10% el presupuesto, con una rebaja de 350 millones de euros. Se incluyen, entre otras medidas, la ampliación de la jornada laboral de los funcionarios, la venta de patrimonio público o la suspensión del Consejo Económico y Social y del Consejo de la Juventud. El descontento ciudadano frente a los recortes presupuestarios se canaliza, principalmente, a través de la movilización de dos colectivos muy influyentes, como son el personal sanitario y el profesorado de la escuela pública.

Desde el principio de la legislatura los profesionales de la sanidad pública alertan de los efectos de las medidas de ahorro en la esfera socio-sanitaria, que repercuten de forma directa en la calidad de la asistencia prestada a los ciudadanos. A pesar de ello, el ejecutivo balear, para cumplir con las obligaciones fijadas por el gobierno de la Nación, anuncia el cierre de dos hospitales secundarios (Joan March y Hospital General), pero con un marcado carácter benéfico y asistencial. El plan implica la recolocación de parte de la plantilla (el personal fijo) en la red sanitaria pública y el cese del personal estatutario interino. Las tensiones internas en el departamento de Sanidad, a causa de los recortes aplicados, determina la dimisión de la consejera Carmen Castro a principios de julio. Su sucesor en el cargo, Antoni Mesquida Ferrando, que se compromete públicamente a hacer lo posible para evitar el cierre de los hospitales, ante determinación del jefe del ejecutivo de continuar con el plan de equilibrio financiero en el ámbito sanitario, presenta su renuncia a penas cuatro meses después (a finales de octubre), en plena negociación de los presupuestos de una consejería que maneja el cuarenta por cien del gasto de la comunidad. El 26 de octubre Martí Sansaloni Oliver toma posesión del cargo de consejero de Salud, Familia y Bienestar Social.

El otro frente de presión social se conforma por sindicatos y profesorado de la escuela pública, que se movilizan ante los recortes -iniciados en el año anterior (con una rebaja de treinta y siete millones de euros para el presupuesto en educación para el año 2012)- y la precariedad de la plantilla docente. Las medidas para la contención del déficit público en el ámbito de la enseñanza suponen incrementar las ratios del alumnado por aula, el aumento de dos horas y media de la jornada laboral de los docentes, la suspensión de los complementos económicos en caso de baja por contingencias comunes y de los complementos de función tutorial y de jefe de departamento, o la reducción de la plantilla de interinos. Este mismo colectivo alerta de los efectos de la

política revisionista del marco jurídico del catalán para rebajar su estatus en las escuelas y en la administración pública.

Otro punto de interés, como en años anteriores, son las investigaciones judiciales y policiales en asuntos de corrupción. Durante este período se conoce una investigación de la Guardia Civil del caso Over MC según la cuál cinco grupos hoteleros de Baleares financiaron ilegalmente la campaña electoral de Partido Popular en el año 2003. La investigación culmina con la imputación a ocho ex altos cargos de los gobiernos de Jaume Matas (2003-2007) y varios empresarios. Por otra parte, la investigación de una pieza derivada de la trama del caso Gürtel, por supuesta malversación de caudales públicos por falsedad de facturas ligadas a la publicidad electoral en 2007, precipita la dimisión del delegado del Gobierno en Baleares, José María Rodríguez (consejero de Interior con Matas en la VI Legislatura).

2. Actividad legislativa

Pese a la gravedad de la situación económica, en el plano puramente político la amplia mayoría del Partido Popular mantiene un escenario parlamentario muy estable. Como en años anteriores, la producción legislativa procede en la mayoría de los casos de los proyectos de ley presentados por el Gobierno –a excepción de dos proposiciones de ley, una presentada por el Ayuntamiento de Palma y otra por el grupo popular-. Destacan un importante número de iniciativas para hacer frente a la crisis económica y financiera que padece las Illes Balears. También hay que reseñar que la mayoría de las iniciativas aprobadas durante el período que abarca este *Informe* es el resultado de tramitar decretos leyes convalidados como proyectos de Ley.

Dada la naturaleza de la norma, la Ley 1/2012, de 15 de marzo, de crédito extraordinario para subvenciones electorales (BOIB núm. 46, de 29 de marzo) es aprobada con celeridad y prácticamente sin debate político. La tramitación de la disposición se hace en base a la Ley Electoral 8/1986, de 26 de noviembre, que dispone la subvención de los gastos electorales por parte de la Comunidad Autónoma.

Con la intención de remover determinados obstáculos para favorecer la actividad económica se aprueba la Ley 2/2012, de 4 de abril, de apoyo a los emprendedores y las emprendedoras y a la micro, pequeña y mediana empresa (BOIB núm. 53, de 14 de abril, texto corregido en el BOIB núm. 59, de 26 de abril). En concreto, la norma tiene como objetivo “promover la creación y consolidación de empresas como mecanismo tractor de la generación de riqueza y empleo para las Illes Balears”. La norma tiene como precedente el Decreto ley 5/2011, de 29 de agosto, que con el mismo título y prácticamente idéntico contenido había sido convalidado el 20 de septiembre de 2011, con acuerdo de tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia.

En esta misma línea, como consecuencia de la tramitación como proyecto de ley del Decreto ley 6/2011, de 2 de diciembre (convalidado el 22 de diciembre), se aprueba la ley 3/2012, de 30 de abril, de medidas tributarias urgentes (BOIB núm. 68, de 12 de mayo). Con esta medida se pretende aumentar los ingresos por la vía indirecta de reactivar la actividad económica, introduciendo diversas modificaciones en la normativa tributaria balear, básicamente mediante beneficios fiscales a las actividades empresariales favorecedoras de la inversión y del mantenimiento o incremento del empleo. Bajo esa premisa, la normativa incide en diversos tributos cedidos (IRPF,

impuesto sobre el patrimonio, impuesto de sucesiones y donaciones, impuesto sobre transmisiones patrimoniales y tasa fiscal sobre el juego) y en los propios, en concreto, en el canon de saneamiento de aguas.

Como resultado de la tramitación como proyecto de ley de 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, se aprueba la Ley 4/2012, de 30 de abril, (BOIB núm. 68, de 12 de mayo), con el mismo nombre y contenido que el Decreto ley antes indicado (que ha sido explicado en la crónica de 2011, y a la cual nos remitimos).

La Ley 5/2012, de 23 de mayo, de medidas urbanísticas para la ejecución del Centro Internacional de Tenis Rafael Nadal (BOIB núm. 81, de 5 de junio) tiene por objeto cumplir con la ejecución del protocolo general de colaboración, autorizado por el Consejo de Gobierno el 18 de febrero de 2011, entre el Gobierno balear, el Ayuntamiento de Manacor, el Consejo Insular de Mallorca y el señor Rafael Nadal Parera, para poner en marcha un centro de referencia internacional de tenis en la comarca de Manacor. El protocolo en cuestión prevé una modificación puntual del Plan Urbanístico General para hacer efectiva la transformación urbanística de los terrenos que todavía no había recibido la aprobación inicial. Por ello se utiliza la vía legislativa para agilizar determinados trámites urbanísticos (se declara la exención de la evaluación de impacto ambiental y de los actos de control previo municipal, resultando tan sólo necesaria la aprobación del proyecto por parte del Gobierno balear). La ley se aprueba mediante el procedimiento de tramitación directa y lectura única por amplia mayoría, con tan sólo cinco votos en contra de PSM-IV-ExM y Més per Menorca.

La Ley 6/2012, de 6 de junio, de modificación de la Ley 23/2006, de 20 de diciembre, de capitalidad de Palma de Mallorca (BOIB núm. 85, de 14 de junio) es una de las normas con más interés mediático de este período. Tiene como objetivo principal dejar sin efecto la modificación introducida en la Ley de capitalidad mediante la Ley 8/2008, de 5 de junio (que, entre otras medidas, procede a substituir el nombre de Palma de Mallorca por el de Palma). Además, se establece el retorno al consistorio municipal de las competencias para la aprobación definitiva del planeamiento general, previo trámite de audiencia al Consejo Insular de Mallorca, con carácter preceptivo para la aprobación inicial del planeamiento.

Con el fin de remover determinados obstáculos para favorecer la actividad económica para hacer frente a la crisis, y como culminación de la tramitación como proyecto de ley del Decreto ley 2/2012, de 17 de febrero, de medidas urgentes para la ordenación urbanística sostenible (BOIB núm. 26 extraordinario, de 18 de febrero), se aprueba la Ley 7/2012, de 13 de junio, de medidas urgentes para la ordenación urbanística sostenible (BOIB, núm. 91, de 23 de junio). Tales disposiciones se proponen garantizar la seguridad jurídica en la materia, con la determinación de una nueva regulación del suelo urbano y urbanizable, definiendo claramente ambas clases de suelo y fijando un nuevo régimen de cargas a partir de la normativa estatal.

La Ley 8/2012, de 19 de julio, de Turismo de las Illes Balears (BOIB núm. 106, de 21 de julio) tiene una importante repercusión social, política y mediática, dado que objetivo prioritario es regular la principal actividad económica de las Illes Balears. En concreto, la norma, que se aprueba solo con los votos del Grupo Parlamentario Popular, propone una ordenación integral de la normativa del sector. Entre las principales novedades que

incorpora la nueva regulación destaca la consolidación del régimen de declaración responsable de inicio de actividad turística (frente al sistema de autorización previa); la introducción de medidas de flexibilización para permitir determinados usos complementarios o secundarios en las empresas turísticas de alojamiento; la regulación del régimen de las empresas turístico residenciales; y, con el objetivo de fomentar y promocionar la actividad turística y favorecer la regeneración y modernización de determinadas zonas, establece nuevas posibilidades de reconversión y rehabilitación de las áreas turísticas. Los grupos parlamentarios de la oposición (socialista, PSM-IV-ExM y Más per Menorca) no apoyan esta regulación por entender que favorece un crecimiento cuantitativo de la oferta sobre la mejora cualitativa y que canaliza hacia el suelo rústico el desarrollo de nuevas plazas de turismo residencial.

La Ley 9/2012, de 19 de julio, de modificación de la Ley 3/2007, de 27 de marzo, de la función pública de la Comunidad Autónoma de les Illes Balears (BOIB núm. 106, de 21 de julio), pretende, según la voluntad declarada en la Exposición de Motivos “asegurar la correcta satisfacción de los derechos lingüísticos que se reconocen a los ciudadanos” y “que se asegure que el derecho de libre elección lingüística pueda ejercerse sin obstáculos razonables ante los órganos y unidades de la Administración”. En la parte expositiva se alude, en concordancia con determinados pasajes de la fundamentación jurídica de la STC 31/2010, de 28 de junio, al “equilibrio inexcusable entre dos lenguas igualmente oficiales” y se justifica la modificación de la Ley 3/2007 “para eliminar la exigencia general de un determinado nivel de conocimiento del catalán como requisito para acceder a la Administración”. También se revisan el resto de “las leyes que regulan el uso de la lengua en la Administración (la Ley 3/1986, de 19 de abril, de normalización lingüística, y la ley 3/2003, de 26 de marzo, de régimen jurídico de la Administración de la comunidad autónoma de las Illes Balears)”. En relación a los cambios introducidos en la Ley 3/1986, destaca la modificación del artículo 14 para “posibilitar que juntamente con la forma catalana también pueda ser oficial el topónimo en su forma castellana”. En cualquier caso, en vista a la amplia afectación de la reforma y, particularmente, a la trascendencia de sus efectos sobre el valor de la oficialidad de la lengua propia, se puede afirmar que la Ley en cuestión no representa una simple modificación puntual de las leyes mencionadas, sino que significa un cambio integral del marco jurídico y lingüístico en Illes Balears, que se ha visto completada, en el ámbito educativo, con la modificación del régimen de enseñanza de las lenguas en los centros docentes no universitarios.

La Ley 10/2012, de 1 de agosto, de concesión de un crédito extraordinario para poder atender gastos inaplazables con cargo a los presupuestos generales de la comunidad autónoma de las Illes Balears del ejercicio de 2012 (BOIB núm. 115, de 9 de agosto), tiene como antecedente el Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo, que creó el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores y que establece las condiciones que han de permitir obtener recursos financieros suficientes para hacer frente a las operaciones de endeudamiento que puedan concertarse para hacer frente al pago de las obligaciones pendientes. Mediante la Ley 10/2012, de 1 de agosto, el legislador balear opta por el mecanismo de la autorización de un crédito extraordinario (por un importe de 842.508.644,56 euros), a la vez que determina cuál es el recurso que queda afectado a su financiación.

La Ley 11/2012, de 1 de agosto, de determinación de las cuantías y de habilitación para la negociación de determinados complementos salariales del personal facultativo del subgrupo A1 de atención especializada y de atención primaria y personal facultativo con

LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

relación especial de residencia para la formación como especialistas del Servicio de Salud de las Illes Balears y de los entes que de él dependen (BOIB núm. 115, de 9 de agosto) se aprueba para dar seguridad jurídica a la vigencia del régimen retributivo del personal mencionado. El asunto tiene su antecedente en la Sentencia de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justicia, de 23 de marzo de 2010, que confirma la nulidad del acuerdo entre el Servicio de Salud de las Illes Balears y organizaciones sindicales por el que se establecía el incremento de determinados conceptos retributivos relacionados con la actividad variable. Dado que el legislador considera que el sistema de complementos retributivos es plenamente válido y adecuado a la tarea profesional del citado colectivo, se establece a todos los efectos y con carácter retroactivo, hasta la entrada en vigor de esta ley, la vigencia de las cuantías de los complementos retributivos y también su mantenimiento hasta el inicio del proceso negociador con las organizaciones sindicales.

La Ley 12/2012, de 26 de septiembre, de medidas tributarias para la reducción del déficit de la comunidad autónoma de las Illes Balears (BOIB núm. 146, de 6 de octubre) es el resultado de la tramitación como proyecto de ley del Decreto ley 4/2012, de 30 de marzo, (con idéntica denominación y contenido), publicado en el BOIB núm. 47, de 31 de marzo, y convalidado por el Pleno del Parlamento el 17 de abril (BOIB núm. 59, de 26 de abril). Estas disposiciones tienen como finalidad aumentar los ingresos públicos y, para ello, inciden sobre diferentes figuras tributarias. Entre otras medidas, destaca el impuesto sobre la venta minorista de determinados hidrocarburos, regulando un tipo de gravamen autonómico sobre determinados combustibles y afectando la recaudación a las actuaciones sanitarias de la comunidad (céntimo sanitario); además, en relación al impuesto especial de determinados medios de transporte, se regula por primera vez un tipo de gravamen autonómico sobre los vehículos más contaminantes.

Por su parte, la Ley 13/2012, de 20 de noviembre de medidas urgentes para la activación económica en materia de industria y energía, nuevas tecnologías, residuos, aguas, otras actividades y medidas tributarias (BOIB núm. 177, de 29 de noviembre), tiene su origen en el Decreto ley 7/2012, de 15 de junio, (convalidado por el Pleno del Parlamento el 17 de julio). Las modificaciones más significativas de la ley se traducen en la inclusión de un capítulo referido a las nuevas tecnologías, con la previsión de normas relativas a la construcción de nuevas instalaciones de telecomunicaciones; y, principalmente, en la incorporación de un capítulo sobre tratamiento de residuos que prevé, entre otras medidas, el traslado y tratamiento en Mallorca de combustible derivado de residuos que provienen de la Unión Europea. También se incluye un nuevo capítulo relativo al otorgamiento de concesiones de aguas subterráneas para usos agrícolas y ganaderos.

La Ley 14/2012, de 19 de diciembre, de ordenación urbanística de la Universidad de las Illes Balears (BOIB núm. 195, de 29 de diciembre), es aprobada sin apenas discusión parlamentaria, por el procedimiento de tramitación directa y lectura única. Tiene por objeto establecer una normativa específica aplicable al campus de la UIB situado en las afueras de la ciudad, en la carretera de Valldemossa.

La última ley del año, tras la aprobación de la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales de la comunidad autónoma de las Illes Balears para el año 2013 (BOIB núm. 195, de 29 de diciembre), pese a su simplicidad, tiene una enorme trascendencia en la configuración del sistema institucional diseñado por el Estatuto de

autonomía. En concreto, la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se suspenden la vigencia de la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y Social de las Illes Balears, y su funcionamiento (BOIB núm. 195, de 29 de diciembre), justificada según la voluntad declarada en la Exposición de Motivos en la necesidad de reducir el déficit público, implica la suspensión con carácter indefinido del órgano estatutario de consulta y asesoramiento en asuntos de interés económico y social.

La actividad estrictamente legislativa se completa con la aprobación de doce decretos leyes, algunos de los cuales ya han sido citados, por haber sido tramitados como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia. En cualquier caso, continua la preocupante tendencia del año anterior, en la que recordemos que se recurrió a la legislación de urgencia hasta en siete ocasiones en poco más de cinco meses.

En la mayoría de los casos, los decretos leyes se justifican sobre la necesidad de dar una respuesta rápida para hacer frente a la crisis económica y financiera que padecen las Illes Balears. Especial interés presentan el Decreto ley 5/2012, de 1 de junio, de medidas urgentes en materia de personal y administrativas para la reducción del déficit público del sector público de la comunidad autónoma de las Illes Balears y de otras instituciones autonómicas (BOIB núm. 79 ext., de 1 de junio; convalidación BOIB núm. 91, de 23 de junio) y el Decreto ley 10/2012, de 31 de agosto, por el cual se modifica Decreto ley 5/2012, de 1 de junio, de medidas urgentes en materia de personal y administrativas para la reducción del déficit público del sector público de la comunidad autónoma de las Illes Balears y de otras instituciones autonómicas, y se establecen medidas adicionales para garantizar la estabilidad presupuestaria y fomentar la competitividad (BOIB núm. 129, de 1 de septiembre; convalidación BOIB, núm. 140, de 25 de septiembre). Entre uno y otro, se aprobó el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (BOE núm. 168, de 14 de julio). Las disposiciones autonómicas contienen medidas en materia de personal que afectan a los empleados públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma y de sus entes instrumentales y que han de tener un impacto equivalente en las otras instituciones autonómicas, los consejos insulares y en la administración local. Entre otras medidas, se fija la jornada laboral en treinta y siete horas y media semanales, se suspende la concesión de determinados complementos retributivos y se decide la suspensión parcial del complemento económico de la prestación por incapacidad laboral. Además, se suspenden la mayoría de prestaciones de acción social y se establece una nueva regulación respecto de las vacaciones y el régimen de permisos de los empleados públicos.

Igualmente, merece especial atención, por su incidencia económica, el Decreto ley 11/2012, de 19 de octubre, por el cual se modifica la Ley 11/2001, de 15 de junio, de ordenación de la actividad comercial en las Illes Balears (BOIB núm. 155, de 23 de octubre; convalidación BOIB núm. 171, de 20 de noviembre). La norma modifica los horarios comerciales en días laborales, la actividad de domingos y festivos, la determinación de zonas de gran afluencia turística, y el comercio de detalle.

Para afrontar los problemas del transporte público discrecional en la isla pitiusa, se aprueban el Decreto ley 1/2012, de 10 de febrero, sobre medidas orientadas a la prevención de la oferta ilegal en materia de transporte en la isla de Ibiza (BOIB núm. 22, de 11 de febrero; validación BOIB núm. 36, de 6 de marzo), y el Decreto ley 6/2012, de 8 de junio, de medidas urgentes sobre el régimen sancionador de transporte público discrecional de viajeros en vehículos de turismo en el ámbito territorial de la

comunidad autónoma de las Illes Balears (BOIB núm. 83, de 9 de junio; convalidación BOIB núm. 91, de 23 de junio).

Con en el fin de proceder a la reorganización del sector sanitario se aprueba el Decreto ley 3/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes para la reestructuración del Servicio de salud de las Illes Balears (BOIB núm. 37, de 10 de marzo; convalidación BOIB núm. 48, de 3 de abril), que fue substituido con gran celeridad por el Decreto ley 9/2012, de medidas para la reorganización del Servicio de Salud de las Illes Balears (BOIB núm. 106, de 21 de julio; convalidación BOIB núm. 111, de 2 de agosto).

3. Conflictividad

En este período se emiten dos resoluciones que tiene por objeto determinados preceptos de la Ley 11/2001, de 15 de junio, de ordenación de la actividad comercial de las Illes Balears. Concretamente, el 28 de marzo se publica en el BOE (núm. 75) la STC 26/2012, de 1 de marzo, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación a determinados preceptos de la ley antes mencionada (que definen el concepto de comercio minorista, someten a autorización la apertura de nuevos establecimientos comerciales, establecen el régimen de horarios comerciales y regulan determinados tipos de ventas –de saldos, promocional y la venta a pérdidas-, y fijan la configuración del régimen sancionador). La Sentencia estima el recurso en su mayor parte, si bien considera conformes a la normativa básica los preceptos que limitan el horario semanal de apertura de los establecimientos comerciales y restringen la apertura de festivos y la regulación del régimen específico de infracciones. Por su parte, la STC 86/2012, de 18 de abril (BOE núm. 117, de 16 de mayo de 2012) resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Palma, respecto a la regulación sobre horarios comerciales, declarando la inconstitucionalidad sobrevenida del objeto de la cuestión de inconstitucionalidad formulada (con remisión a la STC 26/2012).

Sin duda la resolución más importante que se emite en el período que abarca este *Informe* es la esperada STC 132/2012, de 19 de junio (BOE núm. 163, de 9 de julio) que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno de contra un conjunto de preceptos de la Ley 8/2000, de 27 de octubre, de consejos insulares. La impugnación se produce por considerar que la instauración por parte del legislador balear de nuevas estructuras burocráticas de libre creación (el consejo ejecutivo, las direcciones insulares y las secretarías técnicas) era contraria a la reserva constitucional del gobierno y la Administración local a favor de los órganos representativos, y a la Ley 7/1985, de 2 de abril, que tampoco no las preveía. Durante la tramitación del recurso se aprueba el nuevo Estatuto de autonomía mediante la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, que, entre otras cuestiones, modifica el régimen estatuario de los consejos insulares y, expresamente, recoge la mayoría de las soluciones organizativas de la Ley 8/2000.

La STC 132/2012, de 19 de junio, estima el recurso en dos aspectos puntuales de la Ley 8/2000; en concreto, el artículo 8.2, que permite la delegación al Presidente de algunas competencias asignadas al Pleno, aunque no declara su nulidad; y el artículo 15.2, en virtud del cual se puede atribuir la secretaria del consejo ejecutivo a uno de sus miembros (FJ 7º). La resolución, que cuenta con un voto particular, considera que el

ISLAS BALEARES

resto de disposiciones impugnadas (entre las cuales se encuentran los preceptos que definen una organización administrativa de tipo burocrático para los consejos insulares) no es contrario al bloque de constitucionalidad. El alto tribunal confirma la legitimidad del Estatuto de autonomía para conferir a los consejos insulares el carácter de instituciones básicas de la comunidad autónoma (FJ 4º) y confirma el encaje constitucional de la opción estatutaria para la plena integración de los consejos insulares en el núcleo institucional autonómico, a partir de “la doble condición de administraciones de entidades locales e instituciones de la comunidad autónoma que concurren en los consejos insulares” (FJ 5º).

1.- Actividad político-institucional

Durante 2012, el Gobierno riojano no ha tenido especiales dificultades para sacar adelante sus iniciativas políticas. Recordemos que las Elecciones Autonómicas de 22 de mayo de 2011 reeditaron la mayoría parlamentaria absoluta del PP en La Rioja, y Pedro Sanz Alonso fue elegido por quinta vez consecutiva presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

En cuanto a la composición del ejecutivo, no se ha producido ninguna novedad reseñable. Y en el ámbito ordinario de las relaciones Parlamento-Gobierno tampoco se ha producido especial novedad.

Como cabía esperar, la situación de crisis económica, el déficit y los recortes han centrado la agenda política riojana y explican buena parte de la actividad legislativa autonómica de este año.

La grave situación económica ha abierto un debate a nivel nacional respecto a nuestro actual modelo de organización territorial. Se insiste especialmente en la sobredimensión de la vigente estructura institucional autonómica y en la necesidad de su reducción. En ese marco algunas CCAA, entre las cuales cabe situar a la de La Rioja, han emprendido una senda de recortes en su estructura institucional y administrativa que, en esencia, se justifica en el obligado cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de reducción del déficit.

En La Rioja, en 2012, se han extinguido organismos públicos y se ha habilitado al Gobierno para que, mediante Decreto, continúe esa labor cuando lo juzgue oportuno; se ha suspendido el funcionamiento del Consejo Económico y Social; se ha reformado la Ley del Defensor del Pueblo en un sentido restrictivo; y se ha debatido incluso en el pleno del Parlamento la posibilidad de reducir el número de diputados autonómicos.

La reforma del vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja ha sido, una vez más, objetivo reiterado para esta Legislatura. Sin embargo, aun cuando todos los partidos políticos riojanos han afirmado su compromiso reformador, parece discurrir por idéntica senda que en las dos

legislaturas anteriores, en las cuales, por una u otra causa, quedaba siempre relegada o aplazada. Así, aun cuando en septiembre de 2011, en el seno de la Comisión Institucional del Parlamento riojano, se constituyó la Ponencia encargada de continuar con los trabajos para la reforma estatutaria (“Ponencia para el estudio de la reforma del Estatuto de Autonomía de La Rioja”), hasta el momento no se conoce ningún avance decisivo a este respecto, pasando a ser un asunto que prácticamente ha perdido su visibilidad política, desplazado por la omnipresente situación económica.

A nivel macroeconómico, cabe destacar que la tasa de desempleo en La Rioja se ha situado 7 puntos por debajo de la media nacional y la CAR, con un -1,04%, ha cumplido con el objetivo de déficit exigido a las CCAA para 2012, fijado en el -1,5% del PIB.

El control del déficit público es justamente el objetivo prioritario de los presupuestos de la CAR aprobados para 2013 (Ley 6/2012, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el año 2013). Ascienden a 1.222,38 millones de euros, lo que supone una reducción respecto del ejercicio anterior del 3,02%, o del 5,48% si sólo se comparan los gastos no financieros. Educación, sanidad y servicios sociales acaparan la mayor parte del presupuesto autonómico (6,7 de cada 10 euros), si bien el gasto en educación desciende un 2,36% y el de sanidad un 2,36%.

En lo que se refiere a la Ley 7/2012, de 21 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2013, es subrayable la creación de tres nuevos impuestos autonómicos de finalidad medioambiental (Impuesto sobre los grandes establecimientos comerciales, Impuesto sobre la eliminación de residuos en vertederos e Impuesto sobre el impacto visual producido por los elementos de suministro de energía eléctrica y elementos fijos de redes de comunicaciones telefónicas o telemáticas).

2.- Actividad normativa

2.1.- Leyes

En el año 2012, al margen de las ya citadas leyes de presupuestos y medidas fiscales y administrativas, el Parlamento riojano ha aprobado 5 leyes, que, en buena medida, se han destinado a realizar recortes en el entramado institucional y administrativo autonómico, como respuesta a la situación de grave crisis económica.

En lo que atañe a su objeto y contenido fundamental cabe hacer las siguientes

LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

consideraciones:

—*Ley 1/2012, de 12 de junio, por la que se establece y regula una red de apoyo a la mujer embarazada.* Se trata de la primera iniciativa legislativa popular aprobada en el Parlamento de La Rioja. La iniciativa contó con el aval de más de 17.000 firmas y el texto final de la Ley se aprobó con el apoyo unánime de todos los grupos parlamentarios.

La Ley, siguiendo la estela de otras CCAA (Castilla y León, Valencia, Murcia, Canarias, Galicia, Castilla-La Mancha, Madrid...), tiene como objeto principal crear en la CAR una red de apoyo a la mujer embarazada que se encuentre en situación de desprotección y/o riesgo de exclusión social. Se promueve, en este sentido, la existencia de unidades de asistencia y asesoramiento a las mujeres embarazadas a fin de facilitar la información y el acceso de las mismas a las ayudas, medidas o programas públicos o privados de apoyo existentes en cualquier ámbito territorial. Se establece también la prioridad de la mujer embarazada en el acceso a las prestaciones sociales de la CAR, la especial atención a las embarazadas menores de 30 años y, específicamente, en el caso de las menores de edad, la prestación de educación para la maternidad, apoyo psicológico y adaptación del programa escolar.

—*Ley 2/2012, de 20 de julio, de racionalización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja.* El sentido de esta racionalización del sector público es en realidad, como su propia exposición de motivos alude, “redimensionar el sector público” a la vista de la coyuntura económica actual.

En esencia, la Ley extingue —y deroga sus respectivas leyes de creación— la Agencia del Conocimiento y la Tecnología y el Servicio Riojano de Empleo, e integra sus bienes, derechos y obligaciones en el patrimonio de la CAR. A ello se añade, en lo que quizás sea el aspecto más delicado de su regulación, una autorización genérica al Gobierno de La Rioja para “reestructurar, modificar y suprimir organismos públicos en aquellos supuestos en los que sería necesario efectuarlo mediante ley”.

Se deslegaliza así esta materia, que la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de la CAR, ha reservado y reserva de modo general al poder legislativo (cfr. arts. 24, 27 o 38). La única salvedad es que, a modo de una especie *muy particular* de decreto-ley, este tipo de actuaciones parecen querer quedar vinculadas en esta Ley a la existencia previa de “razones de política económica, presupuestaria u organizativa”,

debiéndose además dar cuenta del decreto aprobado al Parlamento en un plazo de treinta días. En cualquier caso, la deslegalización operada no parece chocar con reserva material de ley alguna establecida a nivel estatutario.

—*Ley 3/2012, de 20 de julio, por la que se suspende el funcionamiento del Consejo Económico y Social de La Rioja (BOR núm. 90, de 23 de julio de 2012).*

El objeto de esta Ley —de artículo único— es la suspensión del funcionamiento del Consejo Económico y Social riojano. Para ello la fórmula adoptada ha sido la de suspender la vigencia de la *Ley 6/1997, de 18 de julio, reguladora del Consejo Económico y Social de La Rioja*.

La exposición de motivos de la Ley deja claro que esta decisión no se debe al rendimiento o actividad del Consejo, que califica de “muy provechosa”, sino en la exigencia de cumplir los objetivos de estabilidad presupuestaria y reducción del déficit fijados a nivel estatal y europeo. De manera tal que seguidamente se anuncia la intención de “reactivar su operatividad en cuanto sea posible”.

El Consejo Económico y Social no se halla recogido expresamente en el EA de La Rioja, si bien su suspensión contradice una tanto la tendencia general autonómica, compartida también en la CAR, de dotar a este órgano de rango estatutario.

—*Ley 4/2012, de 20 de julio, de Reforma de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano*

La reforma del Estatuto riojano de 1999 introdujo en la organización institucional de la CA la figura del Defensor del Pueblo. No obstante, la decisión de su puesta en marcha se dejaba en manos del legislador ordinario. Su creación no se materializó así hasta la aprobación de la Ley 6/2006, que contó con el apoyo unánime de todos los grupos. En ese marco, el 26 de septiembre de 2006, el parlamento eligió por unanimidad Defensora del Pueblo Riojano a D^a María Bueyo Díez Jalón. En febrero de 2012, transcurridos los cinco años de su mandato, y sin que hasta ese momento el Parlamento hubiese procedido a su reelección para un segundo, la Defensora ya en funciones renunció a su cargo, para reincorporarse al Cuerpo de Abogados del Estado al que pertenecía.

En esta tesitura, y sin haberse procedido todavía a la elección de un nuevo Defensor, se aprueba esta Ley de Reforma de la Ley 6/2006, apoyada por el Grupo Parlamentario Popular y el Grupo Socialista, cuyo objeto no es otro que la modificación en sentido

flexibilizador del régimen de prerrogativas e incompatibilidades del cargo de Defensor.

La fundamentación —un tanto contradictoria— se hace así descansar en que, no obstante el “extraordinario éxito” y “consolidación” de la institución, la experiencia aconseja la revisión de su estricto régimen de incompatibilidades, ya que este podría obligar a la CAR a “renunciar de inicio al talento, la capacidad y la experiencia precisos para la protección de los derechos de los ciudadanos riojanos”.

La reforma, por último, en consonancia con lo anterior, habilita a la Mesa del Parlamento a fijar la cuantía de la asignación económica en función de la dedicación al puesto resultante de la autorización de actividades complementarias.

Pese a todo ello, a 31 de diciembre de 2012, el puesto de Defensor del Pueblo Riojano continúa vacante.

—Ley 5/2012, de 28 de septiembre, de medidas urgentes para garantizar la estabilidad presupuestaria en el ámbito del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja

El cometido de la Ley 5/2012 es adaptar el ordenamiento jurídico riojano a las disposiciones emanadas del famoso *Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio*, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. En ese marco, y entre otras medidas en materia de personal y presupuestos, se implementa en La Rioja la polémica supresión de la paga extraordinaria del mes de diciembre.

2.1.- Decretos

En la aludida línea de recorte institucional, cabe desatacar el *Decreto 30/2012, de 13 de julio, de extinción del Instituto Riojano de la Juventud*; y el *Decreto 29/2012, de 13 de julio, por el que se deja en suspensión la vigencia del Decreto 1/2005, de 7 de enero, por el que se regula el estatuto jurídico y funcionamiento del Defensor del Usuario del Sistema Público de Salud de La Rioja*.

3.- Relaciones de colaboración y conflicto

3.1.- El conflicto fiscal con la Comunidad Autónoma vasca.

En el marco del tradicional conflicto que la potestad tributaria de los tres Territorios Forales del País Vasco ha venido provocando con las Comunidades Autónomas

límites y, especialmente, con la CAR, el enfrentamiento estaba últimamente centrado en las diversas rebajas aprobadas por las Juntas Generales de Araba, Gipuzkoa y Bizkaia del tipo impositivo estatal del Impuesto de Sociedades. A este respecto, tras la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 6 de septiembre de 2006, en el conocido como “caso de las Azores”, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (TSJPV), planteó el 20 de septiembre de 2006 una cuestión prejudicial interpretativa ante el Tribunal de Justicia Europeo. El 11 de septiembre de 2008 se conocía su Sentencia (asuntos acumulados C-428/06 a C-434/06), cuyo tenor, en buena medida, respaldaba la posición de las Haciendas Forales vascas en orden a la concurrencia en su caso (y, por tanto, de su competencia para adoptar medidas fiscales diferenciadas), de la necesaria autonomía institucional, procedimental y económica requerida por el Tribunal en el citado “caso de las Azores”. De hecho, tal y como cabía esperar, el TSJPV, tras el pronunciamiento europeo, desestimó los recursos contenciosos planteados. No obstante, la CAR, así como la CA de Castilla y León y, en algún caso, otras instancias sociales, interpusieron recursos de casación ante el Tribunal Supremo.

Pues bien, en marzo y abril de 2012, el TS ha dictado 18 Sentencias desestimando en todas ellas los referidos recursos, lo que no ha evitado, sin embargo, que el Gobierno riojano haya decidido seguir recurriendo en casación una nueva Sentencia dictada este año por TSJPV en la que asimismo desestima un recurso riojano frente a la validez de las citadas normas forales relativas al tipo de gravamen del Impuesto de Sociedades.

3.2.- Jurisdicción constitucional

—La STC 195/2012, de 31 de octubre, ha desestimado la impugnación de La Rioja de varios preceptos de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, en la redacción dada por la Ley 11/2005, de 22 de junio. Para el TC, el procedimiento de aprobación del plan integral de protección del Delta del Ebro en el que se exige mutuo acuerdo entre la Administración General del Estado y la Generalitat de Cataluña, constituye una fórmula de cooperación adecuada y constitucionalmente admisible para un supuesto de concurrencia competencial en el mismo espacio físico. Asimismo, la inserción prevista del contenido de este plan integral, respecto a la fijación de los caudales ambientales en el plan hidrológico, que exige la participación de todas las Comunidades Autónomas que integran la cuenca hidrográfica, no resulta

LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

inconstitucional si se interpreta en el sentido de que no prevé un procedimiento especial para la revisión del plan hidrológico de la cuenca del Ebro y su acomodación al contenido del plan integral de protección del Delta del Ebro. Esta operación debe así seguir ajustándose a lo dispuesto con carácter general en el texto refundido de la Ley de aguas. Por lo demás, los fundamentos y fallo de esta Sentencia se han reiterado en los recursos similares presentados por las Comunidades de Castilla y León, y Murcia.

—La STC 36/2012, de 15 de marzo, resuelve un conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de La Rioja frente al Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes. El Tribunal estima el conflicto en su mayor parte y básicamente declara que los artículos relativos a la gestión, control y resolución de las solicitudes de ayudas vulneran las competencias de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de vivienda y asistencia social.

2012 fue un año marcado por la crisis económica: el PIB regional decreció un 0,3% y la tasa de paro superó el 19%. Tuvieron especial repercusión las movilizaciones sociales de los trabajadores del servicio madrileño de salud, del Metro y de Telemadrid. La noticia política más relevante fue la dimisión de Esperanza Aguirre, por sorpresa y alegando razones personales. Su sucesor fue Ignacio González, hasta entonces vicepresidente del ejecutivo autonómico.

En relación con la actividad normativa, son destacables las medidas de signo liberalizador y privatizador: la ampliación de la libertad de apertura de los establecimientos comerciales, la imposición de una tasa por la emisión de recetas y los planes de privatización de la gestión de los hospitales. También la supresión del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid.

1. ACTIVIDAD POLÍTICO-INSTITUCIONAL

El 25 de enero de 2012, Pablo Cavero tomó posesión del cargo de consejero de Transportes e Infraestructuras, en sustitución de Antonio Beteta, que había dimitido el 24 de diciembre de 2011, al ser nombrado Secretario de Estado de Administraciones Públicas. Regina Plañiol, consejera de Presidencia y Justicia, había asumido en funciones la consejería.

Esperanza Aguirre anunció el 17 de septiembre de 2012 su dimisión como presidenta de la Comunidad y su abandono del acta de diputada, alegando razones personales. Su vicepresidente, Ignacio González, asumió en funciones el cargo de presidiendo el primer consejo de gobierno el 20 de septiembre. Fue investido presidente por la Asamblea el 26 de septiembre y tomó posesión el día siguiente. González expuso un programa continuista y obtuvo la mayoría con 72 votos a favor (PP) y 53 en contra (PSOE, IU y UPyD).

Ignacio González nombró un ejecutivo con cinco consejeros del gobierno de Aguirre. Designó a Salvador Victoria como nuevo consejero de Presidencia y Justicia, además de asumir la Portavocía. Victoria era consejero de Asuntos Sociales en el anterior gobierno. Mantuvo como consejera de Educación a Lucía Figar, que además asumió las competencias de Juventud y Deportes. Pablo Cavero continuó al frente de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, a la que se añadió la de Vivienda, y Javier Fernández-Lasquetty siguió como consejero de Sanidad. Por su parte, Ana Isabel Mariño asumió la nueva cartera de Empleo, Turismo y Cultura. Mariño era consejera de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en el anterior gobierno.

Se incorporaron tres consejeros nuevos: Borja Sarasola, a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio; Jesús Fermosel a la de Asuntos Sociales, y Enrique Ossorio, como consejero de Economía y Hacienda.

La Asamblea aprobó el dictamen de la Comisión de Estudio sobre Competencias Duplicadas entre Ayuntamientos y Comunidad de Madrid para Mejorar la Eficacia en la Prestación de Servicios Públicos (puede consultarse el texto en BOAM 61, de 22/05/2012). En la votación se registró el siguiente resultado: 114 diputados presentes, 8 abstenciones (UPyD), 63 votos a favor (PP) y 43 en contra (PSOE e Izquierda Unida).

En las conclusiones del dictamen se instaba al Gobierno de la Nación “a la clarificación y reforma de la normativa estatal en materia de Administración Local mediante la modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, así como de las distintas normativas sectoriales”. Asimismo, se señalaba que “en el caso de que en un futuro se emprendiera un proceso de reforma de la Constitución Española, resultaría conveniente regular en ella las competencias municipales de forma similar a como lo están las autonómicas”.

La comisión instaba al Gobierno de la Comunidad de Madrid a que desarrollara un proyecto de Ley de modificación de la Ley 2/2003 de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid. Se precisaba que el desarrollo legislativo debía incluir la defensa del principio de subsidiariedad, “entendido como preferencia en la gestión municipal de aquellos servicios donde la cercanía en la provisión de los mismos redunde en una mayor calidad en la prestación del servicio, siempre que esta administración se encuentre en las mejores condiciones para su eficiente prestación”.

LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

También, recogía el compromiso de la Comunidad de apoyar “las iniciativas de fusión o agregación de municipios que, voluntariamente, pongan en marcha las propias corporaciones locales, con el objetivo de crear entidades locales más grandes y más eficientes”. El dictamen registraba el dato de que “de los 179 municipios de la Comunidad de Madrid, 156 tienen menos de 20.000 habitantes y 105 tienen menos de 5.000”.

Se constituyó en octubre una comisión de investigación sobre los accidentes ocurridos en el metro en el mes de agosto. El objeto de la comisión englobaba el estudio de tres accidentes diferentes. Los Grupos Parlamentarios Socialista e Izquierda Unida rechazaron participar en la comisión. El dictamen de la comisión declaró acreditado el correcto funcionamiento y la calidad de servicio de la empresa pública Metro de Madrid. La comisión se constituyó el 15 de octubre y el dictamen fue votado en el Pleno del 15 de noviembre, donde recibió 66 votos a favor y 52 votos en contra.

2. ACTIVIDAD NORMATIVA

La Asamblea aprobó ocho leyes, incluidas las de presupuestos y acompañamiento.

Solo dos tuvieron su origen en proposiciones de ley, que fueron presentadas por el Grupo Popular, correspondiendo las otras seis a proyectos de ley del Gobierno. Los proyectos de ley fueron aprobados con el voto a favor del Grupo Popular, mientras que las dos leyes que tenían su origen en proposiciones de ley recibieron también el voto a favor de UPyD (la supresión del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid y la derogación de la Ley 5/1984, de 7 de marzo, reguladora del Consejo Asesor de Radio Televisión Española en la Comunidad de Madrid).

Relación de Leyes aprobadas:

Ley 1/2012, de 26 de marzo, para la protección de los derechos de los consumidores mediante el fomento de la transparencia en la contratación hipotecaria en la Comunidad de Madrid. Se regula la información que se debe facilitar al consumidor en la fase previa a la formalización de los contratos de crédito o préstamo con garantía hipotecaria y establece un régimen sancionador.

MADRID

Ley 2/2012, de 12 de junio, de dinamización del Comercio Minorista Madrileño. La Ley suprime las licencias urbanísticas, de manera que la ejecución de obras y el ejercicio de actividades podrán iniciarse con la simple presentación de una declaración responsable. Además, se establece la plena libertad de apertura de los establecimientos comerciales, de tal modo que sean los comerciantes los que determinen con plena libertad los días festivos de apertura en los que ejercerán su actividad.

Ley 3/2012, de 12 de junio, de supresión del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid. Se invocan “razones de austeridad del gasto y de mayor eficiencia” para justificar la supresión de esta institución. Se argumenta que la supresión “en ningún caso supondrá una merma de los derechos de los menores, por poder estos acudir siempre al Defensor del Pueblo estatal y a los demás cauces previstos en la Ley 6/1995, de 28 de marzo, de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid”.

Ley 4/2012, de 4 de julio, de modificación de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2012, y de medidas urgentes de racionalización del gasto público e impulso y agilización de la actividad económica. Se justifica la necesidad de modificar los presupuestos del ejercicio en curso, para introducir recortes del gasto, por la tardía aprobación de los Presupuestos Generales del Estado (Ley 2/2012, de 29 de junio).

Ley 5/2012, de 20 de diciembre, de Viviendas Rurales Sostenibles. La Ley define las viviendas rurales sostenibles como aquellas edificaciones unifamiliares aisladas destinadas a residencia de su titular. Entre los límites y requisitos de la edificación, se establece, por ejemplo, que la mínima con cualquier otra construcción debe ser de 250 metros. La Ley dispone que “Las Administraciones Públicas no estarán obligadas a realizar inversión alguna relacionada con el suministro de agua, energía eléctrica, gas, telefonía, recogida de basuras, transporte, accesos, equipamientos dotacionales, ni infraestructuras de ningún tipo y, en general, prestaciones de servicios propios del medio urbano”.

Ley 6/2012, de 20 de diciembre, de derogación de la Ley 5/1984, de 7 de marzo, reguladora del Consejo Asesor de Radio Televisión Española en la Comunidad de Madrid. Se esgrime como motivo la derogación de la legislación estatal de la que trae causa la normativa autonómica.

Ley 7/2012, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2013. El Presupuesto de gastos no financieros de la Comunidad de Madrid ascendió a 17.048 millones de euros. En la exposición de motivos se anunciaba un ajuste presupuestario de 2.700 millones de euros, que la Comunidad de Madrid afrontaba “desde su política económica liberal, basada en la austeridad y reducción del gasto, la estabilidad presupuestaria y la rebaja ordenada y selectiva de impuestos”.

Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativa. Fueron objeto de una encendida polémica las medidas en materia sanitaria, como el establecimiento de una tasa por la emisión de recetas médicas o la habilitación al Servicio Madrileño de Salud “para adjudicar contratos para la gestión del servicio público de asistencia sanitaria especializada en los Hospitales Infanta Cristina, Infanta Sofía, Infanta Leonor, Sureste, Henares y Tajo”.

3. RELACIONES DE COLABORACIÓN Y CONFLICTO

No ha habido nuevos decretos de traspaso. Se suscribieron 14 convenios con la Administración del Estado y el mismo número de acuerdos de desarrollo, modificación o prórroga de convenios en vigor. No hay constancia de autorización de convenios bilateral de cooperación en los buscadores de las Cortes Generales y de la Asamblea.

La Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid llegó a un acuerdo sobre la interpretación del art. 17.2 de la Ley 6/2011, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad de Madrid. La citada Ley daba nueva redacción al apartado 2 del artículo 38 de la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid. Aunque la Comisión Bilateral acordó iniciar negociaciones para resolver las discrepancias manifestadas en relación con la Ley 1/2012, de 26 de marzo, para la Protección de los Derechos de los Consumidores Mediante el Fomento de la Transparencia en la Contratación Hipotecaria en la Comunidad de Madrid, finalmente el Presidente del Gobierno planteó recurso de inconstitucionalidad contra la ley.

El Pleno del Tribunal Constitucional, por providencia de 8 de mayo de 2012, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Socialista del Senado, contra el artículo 5 de la Ley

de la Comunidad de Madrid 6/2011, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, en relación con la privatización de parte de la empresa pública Canal de Isabel II,

El Tribunal Constitucional desestimó, mediante STC 135/2012, de 19 de junio de 2012, el recurso de inconstitucionalidad que interpuso el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid en relación con diversos preceptos de la Ley 12/2007, de 2 de julio, por la que se modifica la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, respecto a las autorizaciones de construcción y explotación de instalaciones de distribución de gas natural.

Asimismo, la STC 71/2012, de 16 de abril, desestimó el conflicto positivo de competencias que había interpuesto el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid contra un acuerdo del Tribunal de Defensa de la Competencia. Se confirmó la competencia del organismo estatal sobre el expediente sancionador instruido contra la empresa concesionaria de la Estación sur de autobuses de Madrid.

Por el contrario, la STC 73/2012, de 16 de abril, estimó parcialmente el conflicto de competencias interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid contra el Real Decreto por el que se regulaba la renta básica de emancipación de los jóvenes. El Tribunal reiteró la argumentación utilizada en la Sentencia del conflicto interpuesto por el Gobierno de La Rioja (STC 36/2012).

El Tribunal Constitucional estimó dos conflictos de competencias interpuestos por el Gobierno del Estado contra el Gobierno de Comunidad de Madrid, que había iniciado actuaciones en una serie de carreteras que el Estado considera propias. Las SSTC 112 y la 124/2012, de 24 de mayo y 5 de junio respectivamente, reconocieron que las carreteras forman parte de la red estatal, después de examinar la distribución en este ámbito, basada en el “interés público” de la carretera.

Por último, la STC 246/2012, de 20 de diciembre, resolvió una cuestión de inconstitucionalidad de la ley de la Comunidad de Madrid 2/2003 de administración local por una posible discriminación de los concejales no adscritos. La Sentencia declaró la inconstitucionalidad del art. 33.3 de la Ley 2/2003, que establecía que las comisiones informativas municipales “estarán integradas exclusivamente por concejales designados por los distintos grupos políticos de forma proporcional a su

LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

representatividad en el Pleno”. El Tribunal sostuvo que esta medida “supone privar a los concejales no adscritos de un derecho —el de participar con voz y voto en las comisiones informativas municipales— que forma parte del núcleo esencial de las funciones representativas”.

Ignacio González García

I.- La delicada situación en la que la actual crisis económica ha colocado, igual que a otras, a la Comunidad Autónoma de Murcia, ha condicionado buena parte de la actividad de ésta durante 2012. La necesidad de mantener un mínimo nivel de servicios y, al tiempo, hacer frente a los desajustes acumulados de ejercicios anteriores ha llevado en enero de este año a la designación de un nuevo equipo económico cuya anterior trayectoria le acreditaba como particularmente apto para conseguir el deseado equilibrio financiero. Fruto del trabajo de este equipo, el Consejo de Gobierno de 12 de abril dio a conocer las líneas maestras del futuro Plan Económico-Financiero de Reequilibrio de la Región de Murcia para 2012 y 2013, pendiente de ser avalado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, cosa que sucedió el 17 de mayo, y de que la Asamblea Regional lo traspusiera a normas con rango de ley, lo que ocurrió al aprobar ésta, en tres bloques sucesivos, la Ley 3/2012, de 24 de mayo, *de medidas urgentes para el reequilibrio presupuestario*, la Ley 5/2012, de 29 de junio, *de ajuste presupuestario y de medidas en materia de Función Pública*, y la Ley 6/2012, de igual fecha, *de medidas tributarias, económicas, sociales y administrativas de la Región de Murcia*. En síntesis, las decisiones contenidas en el citado Plan se han ordenado en una triple dirección: a) unas de ellas han ido dirigidas a procurar el crecimiento de los ingresos mediante la eliminación de bonificaciones y deducciones en el impuesto sobre sucesiones y donaciones y el incremento del tipo impositivo en actos jurídicos documentados y otras actividades, así como impulsando las ventas de bienes de dominio público y de puntos de amarre, todo ello contemplado en la Ley 3/2012); b) otras han estado orientadas a controlar el gasto merced a minoraciones considerables en las partidas presupuestarias de todas las Consejerías y organismos autonómicos, actuaciones sobre la jornada de trabajo de los servidores públicos, suspensión de ayudas sociales a los mismos, modificación de complementos para el personal estatutario del Sistema Murciano de Salud, recortes de las retribuciones de miembros del Consejo de Gobierno y de altos cargos etc., así previsto en la Ley 5/2012; c) y otras, en fin, han venido a completar a las anteriores mediante decisiones relativas a tasas, dependencia, cooperativas, régimen de contratos de colaboración con el sector privado, etc., todas ellas contenidas en la Ley 6/2012.

MURCIA

En el contexto de las anteriores medidas, el 13 de enero de 2012 tuvo lugar asimismo la firma de un acuerdo entre el Consejo de Gobierno, los Sindicatos UGT y CCOO y la CROEM (*Acuerdo Marco para el Crecimiento Económico y la Creación de Empleo*). Entre sus variadas propuestas está la activación de una original forma de pago a proveedores llamada a aliviar el gravísimo problema que venía suponiendo –y supone- el manifiesto retraso acumulado a la hora de hacer frente a tales obligaciones, con la consiguiente descapitalización de las empresas. Su instrumentación normativa ha quedado recogida en la Ley 1/2012, de 15 de marzo, *para la regulación de un plan de pagos de las deudas pendientes de la Comunidad*.

Con el objetivo de atender a los vencimientos de deuda y a otras obligaciones financieras, el Gobierno regional murciano solicitó, asimismo, el 13 de agosto su adhesión al Fondo de Liquidez Autonómica por una cantidad de 527 millones de euros para 2012, a devolver al 5.7% en diez años.

La elaboración del Presupuesto para 2013 ha dado ocasión, en fin, a adoptar una última batería de medidas con las cuales el Gobierno autonómico ha completado, por ahora, su proyecto de reajuste económico. Así, la Ley 8/2012, de 26 de octubre, ha intentado agotar al máximo las posibilidades de actuar sobre el tipo de gravamen aplicable a las Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos, al tiempo que la Ley 8/2012, de 8 de noviembre, ha adaptado a la normativa regional la decisión del Real Decreto-ley 20/2012 de suprimir la paga extraordinaria de diciembre. Pero, fundamentalmente, han sido las Leyes 13/2012, *de Presupuestos Generales de la Comunidad para el ejercicio 2013*, y 14/2012, *de medidas tributarias, administrativas y de reordenación del sector público regional*, ambas de 27 de diciembre, las que han tomado nuevas e importantes decisiones que van desde la adecuación del gasto de las Consejerías al límite de gasto no financiero fijado para 2013 hasta el incremento de tasas y precios públicos, pasando por medidas de alcance tributario afectantes, entre otros, al tramo autonómico del IRPF, al impuesto de sucesiones y donaciones, a los tributos sobre el juego o a los medioambientales; y desde la reordenación del sector público regional (introducción de la figura de los planes de saneamiento, centralización de ciertas funciones en el Instituto de Crédito y Finanzas...) hasta la creación de determinados organismos (Agencia Tributaria de la Región de Murcia, Institutos de Industrias Culturales y de las Artes, Instituto de Turismo...) con la intención de refundir en ellos las competencias de otros que desaparecen, pasando por la extinción del Defensor del Pueblo o de la Entidad Pública del Transporte.

LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Hacia febrero de 2013, sin tener todavía en la mano los datos definitivos, el Consejero de Economía y Hacienda ha hecho una valoración del proceso anterior en la que, tras subrayar los avances habidos, reconoce que el Gobierno murciano no podrá cumplir con el objetivo de déficit del 1.5% establecido para 2012 y que habrá que realizar nuevos ajustes en el año que ahora se inicia.

II.- Dos novedades importantes se han producido durante 2012 en el terreno de las normas y de las instituciones de autogobierno. La primera de ellas afecta a los medios de los que el Gobierno regional dispone para formalizar en normas sus decisiones, y ha consistido en el depósito por parte del Grupo Parlamentario Popular el 23 de noviembre de un *Proyecto de Reforma del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia* en el que se propone la modificación del actual artículo 30 a fin de incluir en él un párrafo 3 que permita la adopción de decretos leyes por el Gobierno regional. Su texto, que reproduce las características propias de este instituto en otros Estatutos de Autonomía, es el siguiente: “3. *En casos de extraordinaria y urgente necesidad, el Consejo de Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales en forma de decreto-ley. No podrán ser objeto de decreto-ley la regulación de los derechos previstos en el presente Estatuto, el régimen electoral, las instituciones de la Región de Murcia, ni el presupuesto de la Comunidad Autónoma.- En el plazo improrrogables de treinta días desde su promulgación, los decretos-leyes deberán ser convalidados o derogados por la Asamblea Regional después de un debate y votación de totalidad.- Sin perjuicio de su convalidación, la Asamblea Regional podrá tramitar los decretos-leyes como proyectos de ley adoptando el acuerdo correspondiente dentro del plazo establecido en el párrafo anterior*”. La carencia de esta figura se puso especialmente de manifiesto al querer imprimir una mayor celeridad a la transposición del Plan de Reequilibrio de la Economía para 2012-2013 a normas con rango de ley (vid. lo que se dice en el preámbulo de la Ley 3/2012). PSOE e IU han pedido, sin éxito, que la reforma estatutaria se amplíe a otros contenidos de carácter social (sanidad, ayudas a la dependencia...), a lo que la mayoría popular se ha opuesto. El 26 de noviembre, la Mesa de la Cámara ha acordado admitir a trámite la citada proposición cuyo debate está fijado para la sesión del 24 de enero de 2013.

La otra novedad, la relativa a las instituciones autonómicas, se ha traducido en la eliminación de la figura del Defensor del Pueblo de la Región de Murcia. Tal es la decisión que finalmente ha adoptado el artículo 68 de la Ley 14/2012, de 27 de diciembre. El preceptivo informe del Consejo Jurídico advirtió en su momento de la necesidad de que esta medida no generara la indefensión de los ciudadanos murcianos, razón por la cual las

competencias del Defensor del Pueblo han sido transferidas a la Comisión de Peticiones y Defensa del Ciudadano de la Asamblea Regional donde ya estuvieron anteriormente.

Sin otra posibilidad que mencionarlos, aspectos destacables de la vida institucional de esta Comunidad han sido, asimismo, los siguientes: (i) La creación de una Vicepresidencia para Asuntos Económicos, cuya designación recayó en Juan Bernal Roldán nombrado veinte días antes Consejero de Economía y Hacienda y de la que en su momento se dijo –de ahí su posible trascendencia- que ésta era la forma que el Presidente Valcárcel había tenido de designar a su sucesor. (ii) Dada la relevancia que en todo sistema de gobierno tiene el régimen bajo el cual actúan sus medios de comunicación, habría que traer aquí la situación a la que han venido a parar los que dependen de la Comunidad Autónoma murciana. Desde la rescisión del contrato con GTM el pasado mes de agosto, las emisiones de la televisión autonómica (7RM) están interrumpidas y la Ley 10/2012, de creación de la empresa pública empresarial Radiotelevisión de la Región de Murcia (RTRM), ha procedido a diseñar un nuevo modelo en el que la citada entidad, adscrita a la Consejería competente en materia de comunicación institucional, se hace cargo de la gestión de la emisora de radio Onda Cero en régimen de gestión directa y de la gestión de la televisión autonómica 7RM en régimen de gestión indirecta, para lo cual la Asamblea Regional deberá elaborar el llamado “mandato marco” a fin de concretar aquellas directrices a las que tendrán que atenerse las empresas que concursan para hacerse cargo de dicha gestión. (iii) En fin, a lo anterior hay que añadir que el Presidente Valcárcel viene ejerciendo desde el 18 de julio de 2012 la Presidencia del Comité de las Regiones, lo que constituye una atendible presencia institucional de esta Comunidad en el marco de la Unión Europea.

III.- En el ámbito jurisdiccional, la CARM ha sufrido dos pronunciamientos desfavorables del Tribunal Constitucional que, con idéntica fecha -13 de diciembre-, han puesto fin a sendos recursos de inconstitucionalidad en los que la Comunidad Autónoma ha sido parte pasiva y activa, respectivamente:

La STC 234/2012 ha estimado el recurso de inconstitucionalidad promovido por sesenta y cinco diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados contra la Disposición Adicional 8ª de la Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia –hoy Disposición Adicional 8ª del Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región

LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

de Murcia, aprobado por Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio- declarándola, consecuentemente, inconstitucional y nula. Este precepto establecía que “los límites de los Espacios Naturales Protegidos incluidos en la Disposición Adicional 3ª y Anexo de la Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia, se entenderán ajustados a los límites de los Lugares de Importancia Comunitaria a que se refiere el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 28 de julio de 2000”. El TC ha entendido que existe vulneración de los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos contenidos en el artículo 9.3 CE, así como –de forma conexa- de la obligación de defender y proteger el medioambiente recogida como principio rector de la política social y económica en el artículo 45 CE. Y ello en la inteligencia de que, por un lado, el precepto anulado equiparaba en su dimensión territorial dos categorías de protección medioambiental no equivalentes ni en origen ni en contenido; y, por otro, tal mandato normativo generaba “incertidumbre razonablemente insuperable” sobre sus efectos ya que, a la vista de esa disposición, no se podría saber siquiera sin los espacios naturales protegidos en cuestión mantenían, ampliaban o reducían su ámbito territorial.

Por su parte, la STC 239/2012 ha desestimado el recurso interpuesto por el Gobierno de la CARM contra el artículo único, apartados 9º y 15º, de la Ley 11/2005, de 22 de julio, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional. Los preceptos impugnados por la CARM dan nueva redacción al artículo 26.1 y a la Disposición Adicional 10ª, apartados 1, 3 y 5 de la citada Ley 10/2001 a fin de excepcionar el régimen general para la fijación de los caudales ambientales previstos en los Planes Hidrológicos de cuenca. A criterio del Gobierno regional la inconstitucionalidad de esta regulación vendría determinada por el establecimiento de una fórmula que permite la planificación y gestión de un tramo del río Ebro mediante negociaciones bilaterales entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Cataluña y que se traduce en un menoscabo de las competencias estatales exclusivas en materia de aguas, en una ruptura del principio de unidad e indivisibilidad de la cuenca, en la limitación de las competencias del organismo de cuenca –cauce institucional de participación de las Comunidades Autónomas-, en el establecimiento de un privilegio a favor de la Comunidad Autónoma de Cataluña y, en fin, en la vulneración tanto de la legislación general de aguas como de la Directiva marco de la materia. Sin embargo, el TC, recogiendo su doctrina ya sentada en la STC 195/2012, de 31 de octubre, que resuelve un recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno de La Rioja contra la misma norma, ha sostenido que no existe la referida tacha de inconstitucionalidad por cuanto tales preceptos constituyen un mecanismo de

acomodación o integración entre dos competencias concurrentes en el espacio físico, basado en el acuerdo, y que configura la aprobación final del plan integral de protección del Delta del Ebro como un acto complejo en el que han de concurrir dos voluntades distintas, lo que resulta constitucionalmente admisible cuando ambas voluntades resuelven sobre asuntos de su propia competencia. En caso de no lograrse un acuerdo que desemboque en la aprobación del plan integral de protección del Delta del Ebro, éste no alcanzará eficacia ni se incorporará su contenido al Plan Hidrológico de cuenca, no quedando el Estado privado de ejercer entonces en plenitud la competencia exclusiva que le reconoce el artículo 149.1.22º CE. Asimismo, el Tribunal ha realizado una interpretación de conformidad del apartado 1.a) del la Disposición Adicional 10ª, en virtud de la cual debe entenderse que el plan integral de protección del Delta del Ebro no modifica *per se* el Plan Hidrológico y que, por tanto, su contenido sólo se integrará en el mismo y adquirirá el valor vinculante que le otorga la legislación de aguas, en tanto que sea aprobada su revisión a través del mismo cauce procedimental y con la intervención de los mismos órganos que están legitimados para participar en dicho procedimiento.

ANEXO: RELACIÓN DE NORMAS, RESOLUCIONES, Y PRONUNCIAMIENTOS JUDICIALES MÁS DESTACABLES

Ley 1/2012, de 15 de marzo, para la regulación de un plan de pagos de las deudas pendientes de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, a 31 de diciembre de 2011. (Suplemento del BORM nº 2, de 15 de marzo).

Ley 2/2012, de 11 de mayo, para la regulación del régimen de presupuestación y control en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de las ayudas concedidas en aplicación del 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, así como en el Real Decreto-Ley 17/2011, de 31 de octubre, por el que se establecen medidas complementarias para paliar los daños producidos por los movimientos sísmicos acaecidos en Lorca el 11 de mayo de 2011. (BORM nº 109, de 12 de mayo).

Ley 3/2012, de 24 de mayo, de medidas urgentes para el reequilibrio presupuestario. (Suplemento del BORM nº 3, de 25 de mayo).

Ley 4/2012, de 15 de junio, de modificación de la Ley 3/1998, de 1 de julio, de Cajas de Ahorros de la Región de Murcia. (BORM nº 140, de 19 de junio).

Ley 5/2012, de 29 de junio, de ajuste presupuestario y de medidas en materia de Función Pública. (BORM nº 150, de 30 de junio).

Ley 6/2012, de 29 de junio, de medidas tributarias, económicas, sociales y administrativas de la Región de Murcia. (BORM nº 150, de 30 de junio).

Ley 7/2012, de 20 de julio, reguladora de la reedificación por sustitución forzosa para la urgente reconstrucción de Lorca. (BORM nº 168, de 21 de julio).

Ley 8/2012, de 26 de octubre, de Regulación del Tramo Autonómico del Impuesto de Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos. (BORM nº 253, de 31 de octubre).

Ley 9/2012, de 8 de noviembre, de adaptación de la normativa regional en materia de función pública al Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. (BORM nº 261, de 10 de noviembre).

Ley 10/2012, de 5 de diciembre, de modificación de la Ley 9/2004, de 29 de diciembre, de creación de la empresa pública regional Radiotelevisión de la Región de Murcia. (BORM nº 284, de 10 de diciembre).

Ley 11/2012, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley 11/2006, de 22 de diciembre, sobre régimen del comercio minorista de la Región de Murcia. (BORM nº 301, de 31 de diciembre).

Ley 12/2012, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley 10/2009, de 30 de noviembre, de creación del sistema integrado de transporte público de la Región de Murcia y modernización de las concesiones de transporte público regular permanente de viajeros por carretera. (BORM nº 301, de 31 de diciembre).

MURCIA

Ley 13/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2013. (BORM nº 301, de 31 de diciembre).

Ley 14/2012, de 27 de diciembre, de medidas tributarias, administrativas y de reordenación del sector público regional. (BORM nº 301, de 31 de diciembre).

Decreto nº 18/2012, de 10 de febrero, por el que se establecen los órganos directivos de la Consejería de Economía y Hacienda. (BORM nº 36, de 13 de febrero).

Decreto de la Presidencia nº 3/2012, de 13 de febrero, por el que se nombra a don Juan Bernal Roldán, Vicepresidente para Asuntos Económicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. (Suplemento nº 1 del BORM de 13 de febrero).

Decreto de la Presidencia nº 4/2012, de 13 de febrero, por el que se delegan en la Vicepresidencia para Asuntos Económicos, las funciones ejecutivas de coordinación económica. (Suplemento nº 1 del BORM de 13 de febrero).

Decreto nº 58/2012, de 27 de abril, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios con habilitación de carácter estatal. (BORM nº 100, de 2 de mayo).

Decreto nº 66/2012, de 11 de mayo, que crea el Consejo Asesor Regional del Trabajo Autónomo de la Región de Murcia y regula su funcionamiento, y modifica el Decreto nº 158/2009, de 29 de mayo, por el que se crea el Registro de Asociaciones Profesionales de Trabajadores Autónomos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y se regula su funcionamiento. (BORM nº 111, de 15 de mayo)

Decreto nº 65/2012, de 11 de mayo, por el que se crea la Comisión Interdepartamental de Acción Exterior y Unión Europea. (BORM nº 111, de 15 de mayo).

Decreto nº 73/2012, de 25 de mayo, por el que se establece el Régimen Jurídico de la autorización como Centros Integrados, de Centros de Formación Profesional Privados y Públicos no dependientes de la Administración Regional.(BORM nº 123, de 29 de mayo).

Decreto nº 93/2012, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Inspección General de Servicios de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. (BORM nº 158, de 10 de julio)

Decreto nº 105/2012, de 27 de julio, por el que se aprueba el reglamento de la Ley de Ayuda a las Víctimas del Terrorismo de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. (BORM nº 176, de 31 de julio)

Decreto nº 126/2012, de 11 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Apuestas de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y se modifican el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y el Catálogo de Juegos y Apuestas de la Región de Murcia. (BORM nº 240, de 16 de octubre).

Decreto nº 176/2012, de 21 de diciembre, por el que se modifica el Decreto 17/2001, de 16 de febrero, por el que se regulan los procedimientos de apertura, traslado, modificación, cierre y transmisión de las oficinas de farmacia y se aprueba el nuevo baremo para la valoración de méritos aplicable a las convocatorias de adjudicación de oficinas de farmacia. (BORM nº 300, de 29 de diciembre)

LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno el 17 de febrero de 2012, sobre retribuciones del personal estatutario del Servicio Murciano de Salud para el año 2012. (BORM nº 49, de 28 de febrero).

Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno el 24 de febrero de 2012, por el que se establecen medidas en materia de Personal Docente en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. (BORM nº 74, de 29 de marzo).

Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno el 11 de octubre de 2012, por el que se ratifica el acuerdo de la Mesa General de Negociación sobre adecuación de Derechos Sindicales a lo dispuesto en el Real Decreto-Ley 20/2012 de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y el fomento de la competitividad. (BORM nº 248, de 25 de octubre).

Debate general sobre la actuación política del Gobierno de la Comunidad Autónoma (Diario de Sesiones nº 27, de 7 y 8 de junio).

Comparecencia del Consejero de Economía y Hacienda sobre el Plan Económico y Financiero de Reequilibrio de la Región de Murcia para 2012-2013 (Diario de Sesiones nº 22, de 18 de abril).

Comparecencia de la Consejera de Sanidad y Política Social sobre repercusión del Plan de Reequilibrio en la sanidad pública y en la reforma del sistema sanitario. (Diario de Sesiones nº 24, de 9 de mayo).

Comparecencia del Consejero de Economía y Hacienda sobre adhesión de la Comunidad Autónoma de Murcia al Fondo de Liquidez Autonómico (Diario de Sesiones nº 32, de 12 de septiembre).

Comparecencia del Presidente del Consejo de Gobierno sobre VI Conferencia de Presidentes celebrada el 2 de octubre (Diario de Sesiones nº 37, de 23 de octubre).

Resolución del Presidente de la Asamblea Regional, de 9 de febrero de 2012, relativa a la constitución de la Comisión Especial de Empleo, resultado de la aprobación por unanimidad de los tres Grupos de la Cámara de la Moción de 8 de febrero que decide crearla (BOAR nº 22, de 17 de febrero).

Resolución del Presidente de la Asamblea Regional sobre tramitación de propuestas del Consejo de Gobierno (BOAR nº 52, de 23 de octubre).

Cuestión de inconstitucionalidad nº 4.595/2011, en relación con el artículo 7.2.1 de la Ley Autonómica 5/2001, de personal estatutario del Servicio Murciano de salud por posible vulneración del artículo 28.2 de la CE. (BORM nº 136, de 14 de junio)

STC 234/2012, de 13 de diciembre. (BOE nº 10, de 11 de enero de 2013).

STC 239/2012, de 13 de diciembre. (BOE nº 10, de 11 de enero de 2013).

1. ACTIVIDAD POLÍTICO INSTITUCIONAL

Tras las elecciones celebradas en el mes de mayo de 2011 se constituyó un gobierno de coalición entre UPN y el PSOE-PSN, liderado por la Presidenta Sra. Barcina de UPN. Este gobierno gozaba de mayoría parlamentaria holgada puesto que reunía 28 de 50 parlamentarios forales.

En junio de 2012 se rompe el gobierno de coalición por discrepancias entre ambos socios que produjeron que la Presidenta del Gobierno cesara a los Consejeros del PSN (BON núm. 115, de 16 de junio de 2012) y los sustituyera por otros de UPN (BON núm. 121, de 23 de junio de 2012). Consecuencia de ello es que el gobierno perdió su mayoría absoluta en el Parlamento puesto que pasaba a tener sólo 19 votos. Y así el proyecto de presupuestos generales de Navarra para 2013 fue rechazado por la Cámara, con la consiguiente prórroga de los presupuestos de 2012. También el Decreto Ley Foral 1/2012, de 21 de noviembre, sobre horarios comerciales, fue derogado por el Parlamento.

En el cambio de gobierno de junio, fue asimismo sustituido el anterior Vicepresidente del Gobierno Sr. Miranda de UPN, ocupando la vicepresidencia la consejera Sra. Goicoechea del mismo partido. El gobierno monocolor sufrió otro cambio en octubre de 2012 (BON núm. 209, de 24 de octubre de 2012), en la persona del Consejero de Políticas Sociales Sr. Pejenaute que fue sustituido por el Sr. Alli, también de UPN.

De ahí que el protagonismo vuelve al Parlamento que será el que dicte la agenda política con un gran número de leyes forales aprobadas, nada menos que 15 tras la ruptura de la coalición de gobierno.

2. ACTIVIDAD NORMATIVA

Del abundante número de leyes aprobadas por el Parlamento de Navarra en 2012, nada menos que 29, la mayor parte de ellas son leyes forales de contenido muy breve, incluso de artículo único, donde se limitan a reformar preceptos muy concretos de leyes forales anteriores. En otros casos tienen un contenido específico con una regulación asimismo muy escueta.

El primer factor para la abundante legislación es el de la crisis económica que ha llevado a la Comunidad Foral a ir adoptando medidas en paralelo a las adoptadas por el Gobierno de la Nación. En algunos casos estas medidas se alejan de las disposiciones estatales, intentando incluso obviar su aplicación en Navarra, lo que ha provocado conflictos con el Gobierno estatal.

En relación con la aprobación y contenido de las leyes forales, cabe diferenciar entre dos momentos políticos: el primero de ellos, el del gobierno de coalición entre UPN y PSN, de mayoría parlamentaria; y el segundo, tras la ruptura del gobierno, donde se evidencia una posición crítica del Parlamento hacia la acción del Gobierno y también una pretensión de “gobierno” desde el Parlamento.

Asimismo para entender esta “avalancha” legislativa es preciso advertir que el proyecto de ley foral de presupuestos generales de Navarra para el ejercicio de 2013 remitido por el Gobierno fue rechazado por el Parlamento, lo que explica la aprobación de textos legales tendentes a suplir determinados aspectos que, en otro caso, hubieran encontrado cobertura en aquella truncada ley foral.

Llama la atención la “división en lotes” legislativa, puesto que muchos textos legales son de una gran brevedad, por lo que su contenido podía haberse incorporado perfectamente como un aspecto más dentro de otro texto legal.

La “inflación” legislativa tiene asimismo como consecuencia la “devaluación” de los textos legales, lo que a veces los convierte en normas difíciles de interpretar y aplicar. Así se da el caso de leyes forales que proceden de un solo proyecto o bien de la combinación de proyectos y proposiciones de ley foral.

Por tanto, aquí se pretende dar una explicación que ofrezca una mejor comprensión de la actividad legislativa, dado que es casi imposible hablar de política legislativa, del año 2012. Para ello, la exposición va a centrarse en agrupar las leyes forales por materias afines para ver su evolución y reforma o modificación. Simplemente se tratará de forma independiente la única ley foral de relevancia por su contenido y alcance, que es la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, sobre transparencia y buen gobierno.

a) Tributos, presupuestos y financiación de haciendas locales

Las leyes forales que afectan a la materia financiera y tributaria constituyen el objeto más importante de la actividad legislativa del año 2012. Nada menos que once leyes forales tratan sobre materia tributaria, presupuestaria y de financiación de las Haciendas Locales. La razón principal es la adecuación de Navarra a las medidas y modificaciones tributarias que se van introduciendo en el régimen común a fin de cumplir con el objetivo del déficit público.

Así la primera ley foral tributaria, la Ley Foral 2/2012, de 14 de febrero, establece un gravamen complementario temporal (años 2012 y 2013) en el IRPF y modifica el impuesto de sociedades.

De nuevo siguiendo al Estado, la Ley Foral 10/2012, de 21 de junio, modifica diversos impuestos en orden a incrementar los ingresos públicos (Impuesto sobre Hidrocarburos, Sociedades e IRPF).

La Ley Foral 21/2012, de 19 de diciembre, es la habitual de acompañamiento a los presupuestos generales de Navarra (no aprobados este año para el ejercicio de 2013), e introduce modificaciones de diversos impuestos, salvo el IRPF al que se destina una ley singular, que es la Ley Foral 22/2012, de 26 de diciembre, y el Impuesto sobre el Patrimonio al que se dedica la Ley Foral 23/2012, de 26 de diciembre. La Ley Foral 22/2012 tiende a limitar las deducciones y a incrementar los ingresos públicos. Lo mismo ocurre en la Ley Foral 23/2012 que aumenta el número de personas obligadas a declarar por el Impuesto sobre el Patrimonio y reduce la cuantía de exclusión por vivienda habitual.

La Ley Foral 24/2012, de 26 de diciembre, vuelve a la técnica de aplicación de impuestos de nueva creación por el Estado, en este caso, el impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica.

La materia tributaria se completa con otras leyes forales, que pueden ser calificadas de colaterales: Ley Foral 8/2012, de 4 de mayo, sobre deudores hipotecarios

LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

en orden a paliar las graves consecuencias derivadas para ellos por la crisis económica (exención incrementos de patrimonio, dación en pago de vivienda, o exención de la cuota de documentos notariales) y la Ley Foral 9/2012, de 4 de mayo, que prohíbe repercutir al deudor hipotecario el gravamen del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

La financiación de las entidades locales se recoge en dos leyes forales. Por un lado, la Ley Foral 3/2012, de 14 de marzo, se inserta dentro de la situación de crisis económica y por tanto se limita a prolongar la vigencia de la anterior regulación sobre el Plan de Inversiones Locales. Por otra parte, la Ley Foral 20/2012, de 26 de diciembre, regula la dotación presupuestaria de transferencias corrientes y otras ayudas para los años 2013 y 2014.

Finalmente, la Ley Foral 29/2012, de 28 de diciembre, trata de imponer al Gobierno de forma obligatoria (ya no como potestativa) la finalidad de las cantidades obtenidas en virtud del 0.7 por ciento destinadas a fines de interés social a favor (sólo) de la labor que realicen las asociaciones y organizaciones no gubernamentales navarras.

b) Función pública

En materia de función pública se han dictado nada menos que siete leyes forales. La mayoría de ellas son leyes de recorte de gasto público mediante la reducción de los derechos de los empleados públicos. No obstante, el año 2012 comenzó con una norma positiva para sus destinatarios, la Ley Foral 4/2012, de 29 de marzo, que actualiza las pensiones de clases pasivas de los Montepíos de Navarra en el uno por ciento.

La ley foral más relevante es la Ley Foral 13/2002, de 21 de junio, que inicia los recortes de gasto público en materia de función pública para cumplir el objetivo del déficit, apoyada por el Gobierno de coalición de UPN y PSN.

El primer desencuentro legislativo tras la ruptura del Gobierno aparece en la Ley Foral 15/2012, de 4 de octubre, relativa a la jornada de trabajo de los empleados de las empresas públicas, donde el Parlamento impone su criterio al Gobierno.

Perdido por el Gobierno de Navarra el control sobre el Parlamento, las restantes leyes sobre función pública de 2012 pretenden reducir los recortes operados en junio o limitar los efectos de las medidas adoptadas por el Estado: Ley Foral 25/2012, de 26 de diciembre (horas sindicales), Ley Foral 26/2012, de 26 de diciembre (horario de funcionarios públicos), Ley Foral 27/2012, de 28 de diciembre (paga extraordinaria), y Ley Foral 28/2012, de 28 de diciembre (complemento transitorio por pérdida de poder adquisitivo).

c) Asistencia social y salud

El año 2012 se inicia con una norma que persigue adecuar el gasto público a la situación de crisis económica en materia de políticas sociales. La Ley Foral 1/2012, de 23 de enero, regula la denominada hasta entonces renta básica, adecuándola a la situación de crisis económica que requiere su replanteamiento, que se inicia con el cambio incluso de su denominación que pasa a ser ahora la de “renta de inclusión social”.

La Ley Foral 18/2012, de 19 de octubre, persigue paliar los efectos negativos que la normativa estatal provoca en los ciudadanos en materia de prestaciones farmacéuticas, puesto que abre el abanico de los titulares al acceso así como la

cobertura financiera pública de la prestación farmacéutica ambulatoria del Sistema Nacional de Salud.

Las dos restantes leyes forales en materia de salud son puramente organizativas: Ley Foral 5/2012, de 29 de marzo (asunción por el SNS-O de los servicios sanitarios municipales de varios Ayuntamientos) y Ley Foral 7/2012, de 28 de abril (creación de servicios asistenciales de carácter multidisciplinar en el área de salud mental).

d) Otras leyes forales y decretos-leyes forales

El resto de leyes forales aprobadas en el año 2012 obedece a muy diversas materias y son de contenido muy breve.

En primer lugar, deben resaltarse dos leyes forales de mayoría absoluta. Por un lado, la Ley Foral 12/2012, de 21 de junio, que persigue limitar las cesantías de altos cargos. Por su parte, la Ley Foral 14/2012, de 5 de julio, modifica las leyes forales de iniciativa legislativa popular y municipal en orden a facilitar su ejercicio.

La educación ha sido objeto de dos leyes forales. Por una parte, la Ley Foral 17/2012, de 19 de octubre, en orden a impedir los conciertos educativos de los centros escolares que admitan a alumnos de un solo sexo o no apliquen el principio de coeducación. Y la Ley Foral 19/2012, de 4 de diciembre, que modifica la composición del Consejo Escolar de Navarra para dar entrada a los representantes de alumnos con discapacidad así como a los de directores de centros públicos y de centros concertados y subvencionados.

La Ley Foral 6/2012, de 26 de abril, modifica la composición de la Sociedad Corporación Pública Empresarial de Navarra S.L.U. en dos aspectos: se otorga la presidencia de su Consejo de Administración al Presidente de la Comunidad Foral y se crea el cargo de Consejero Delegado que será desempeñado por el Consejero de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra que será por esta razón vocal nato del Consejo de Administración.

Finalmente, la Ley Foral 16/2012, de 19 de octubre, limita la capacidad gubernamental de aprobación de Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal.

El Gobierno de Navarra ha aprobado dos decretos-leyes forales: Decreto-Ley Foral 1/2012, de 21 de noviembre, sobre horario de los comercios en días laborales y apertura en domingos y días festivos, que fue derogado por el Parlamento de Navarra en sesión de 20 de diciembre de 2012; y Decreto-Ley Foral 2/2012, de 28 de diciembre, sobre los módulos aplicables a las viviendas de protección pública.

e) La Ley Foral de transparencia y gobierno abierto

La Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, constituye la ley foral más relevante del año 2012 y la única con un contenido nuevo y general, que además se adelanta a la legislación estatal sobre esta materia. Regula de forma amplia tanto la transparencia activa como el derecho de acceso, aunque limitada a la Administración Foral y no a las entidades locales. Asimismo se refiere a la participación y colaboración ciudadanas, recogiendo amplios instrumentos para su fomento y efectividad. También se recogen medidas de simplificación administrativa y de mejora de la calidad. Dentro del carácter amplio y abierto de la Ley Foral se establecen principios de actuación del gobierno y los altos cargos de la Administración en razón de la ética y la transparencia en la acción de gobierno. Y por último, se determinan las garantías administrativas, judiciales y extrajudiciales en orden a la efectividad de los derechos de información y participación que se reconocen a los ciudadanos.

f) Actividad reglamentaria

Los Reglamentos más importantes aprobados durante 2012 han estado dedicados a la organización administrativa, en especial, a la estructura de los Departamentos y a los Estatutos de Organismos autónomos, a causa, principalmente de las modificaciones sufridas en los titulares de los Departamentos (salida de los consejeros del PSN del Gobierno en junio de 2012 y cese de otro Consejero en octubre de 2012). Destaca, por tanto, el Decreto Foral de la Presidenta de la Comunidad Foral 19/2012, de 29 de junio, sobre estructura de los Departamentos y los Decretos Forales 28 a 35/2012, de 29 de junio, de estructura orgánica de los Departamentos, a los que seguirán más adelante nuevos Decretos Forales en los que se desarrolla esta estructura orgánica básica.

Fuera de ellos sólo cabe resaltar tres reglamentos relevantes:

- 1) Decreto Foral 17/2012, de 21 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita.
- 2) Decreto Foral 25/2012, de 13 de mayo, sobre ayudas al euskera en el ámbito municipal.
- 3) Decreto Foral 117/2012, de 31 de octubre, que modifica la regulación sobre universalización de la asistencia sanitaria.

3. RELACIONES DE COLABORACIÓN Y CONFLICTO

Como puede vislumbrarse las relaciones con el Gobierno del Estado y sobre todo con su política de reducción del déficit y de recorte del gasto público, se ven alteradas a raíz de la ruptura del gobierno de coalición, puesto que el Parlamento comienza a legislar en contra de las medidas estatales y obliga incluso al Gobierno de Navarra a ejecutar acciones en línea con los mandatos parlamentarios. Y así el Gobierno de la Nación interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Foral 18/2012, de 19 de octubre, de complemento de prestaciones farmacéuticas y conflicto de competencia contra el Decreto Foral 117/2012, de 31 de octubre, sobre condiciones de acceso a las prestaciones del régimen de universalización de la asistencia sanitaria. Asimismo presentó recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Foral 24/2012, de 26 de diciembre, reguladora del impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica.

Durante el año 2012 el Tribunal Constitucional ha dictado dos sentencias relativas a Navarra. La primera de ellas, la STC 82/2012, de 18 de abril (Ponente: Ortega Álvarez) desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación contra la Ley Foral 16/2000, de 29 de diciembre, de modificación de la Ley Foral 10/1999, de 6 de abril, por la que se declara Parque Natural las Bardenas Reales de Navarra. La Sentencia cuenta con dos votos particulares discrepantes formulados por dos Magistrados y un Magistrado, respectivamente.

La STC 208/2012, de 13 de diciembre (Ponente: Aragón Reyes) desestimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno de Nación contra la Ley Foral 23/2001, de 27 de noviembre, para la creación de un impuesto de grandes establecimientos comerciales. Esta Sentencia desestima dicho recurso, pero la doctrina que lo fundamenta choca frontalmente contra los derechos históricos de Navarra. En primer lugar, realiza un resumen de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la disposición adicional 1ª CE, entendiendo que los derechos históricos son aquellos incorporados a la LORAFNA en virtud de la actualización prevista en la CE,

NAVARRA

por lo que no puede haber competencias históricas al margen de la LORAFNA, y asimismo la consideración de los derechos históricos como una garantía institucional de la foralidad. Sin embargo, tras esta introducción la Sentencia entra a diferenciar entre tributos convenidos y no convenidos, estableciendo que en los no convenidos (o distintos de los convenidos), no opera el Convenio Económico. Los votos particulares concurrentes formulados por tres magistrados defienden la tesis foral y entienden errónea la doctrina fijada por esta Sentencia.

1. ELECCIONES AL PARELAMENTO VASCO

Por medio del Decreto 12/2012, de 27 de agosto, del Lehendakari, se procedió a disolver el Parlamento Vasco y a convocar elecciones a realizar el 21 de octubre de 2012. Los miembros del Parlamento habían sido elegidos en las elecciones realizadas el 1 de marzo de 2009, habiéndose constituido la Cámara el 3 de abril siguiente. El Lehendakari Patxi López, en consecuencia, procedió a disolver el Parlamento anticipadamente, cuando faltaban algo más de seis meses para concluir la legislatura.

La participación electoral fue del 63,96%. La abstención alcanzó, por tanto, el 36,04%, ligeramente más alta que en las elecciones de 2009 (que se situó en el 35,32%), a pesar de que en aquella ocasión no concurría a las elecciones (Herri) Batasuna, por haber sido declarada ilegal.

Los resultados electorales arrojaron un triunfo relativo del PNV, que obtuvo 384.766 votos –frente a 399.600 en 2009-, lo que representó el 34,61% de los votos emitidos –frente al 38,56% en 2009-, logrando 27 escaños –frente a los 30 que obtuvo en 2009-. La distribución territorial de los resultados obtenidos por el PNV fue la siguiente: en Bizkaia, 230.204 votos –el 38,42%-, 11 escaños; en Guipuzkoa, 114.446 votos -32%-, 9 escaños; en Álava, 40.116 votos -25,88%-, 7 escaños.

EH Bildu –la nueva coalición electoral integrada por Sortu, herederos de Batasuna, EA y una escisión de Ezker Batua (IU)- obtuvo 277.923 votos, lo que representó el 25% de los votos emitidos, logrando 21 escaños. Hay que tener en cuenta que en las elecciones de 2009 Batsuna no pudo participar, por estar ilegalizada, sin que participase ninguna candidatura ‘de conveniencia’ –como ocurrió en las elecciones de 2005 con el PCTV-. En las elecciones de 2009 sí participaron dos partidos que en la actualidad están integrados en EH Bildu: Aralar, que logró 62.514 votos –el 6,03%- y 4 escaños, y EA, que logró 38.198 votos –el 3,69%- y 1 escaño. Por su parte, en 2005 la marca ‘de conveniencia’ de Batasuna –el PCTV- logró 150.644 votos –el 12,44%- y 9 escaños, que se situaban por encima de los resultados obtenidos por Batasuna en las elecciones de 2001 -143.139 votos, el 10,12% y 7 escaños-. Desde esos niveles, que venían variando según la organización terrorista ETA hubiese declarado una tregua o hubiese reanudado su actividad, saltó en las elecciones de 2012 al 25% de los votos, a acercarse a la duplicación de sus votos absolutos y a más que duplicar su número de escaños. La

PAÍS VASCO

distribución territorial de los resultados obtenidos por EH Bildu fue la siguiente: en Bizkaia, 128.644 votos –el 21,47%-, 6 escaños; en Guipuzkoa, 115.086 votos -32,18%-, 9 escaños; en Álava, 34.193 votos –el 22,06%-, 6 escaños.

El PSE-EE (PSOE), por su parte, obtuvo 219.809 votos –frente a 318.112 en 2009-, lo que representó el 19,14% de los votos emitidos –frente al 30,70% en 2009-, logrando 16 escaños –frente a los 25 que obtuvo en 2009-. La distribución territorial de los resultados obtenidos por el PSE fue la siguiente: en Bizkaia, 113.536 votos –el 18,95%-, 5 escaños; en Guipuzkoa, 68.915 votos -19,27%-, 5 escaños; en Álava, 30.358 votos -19,59%-, 6 escaños.

El PP obtuvo 130.584 votos –frente a 146.148 en 2009-, lo que representó el 11,75% de los votos emitidos –frente al 14,10% en 2009-, logrando 10 escaños –frente a los 13 que obtuvo en 2009-. La distribución territorial de los resultados obtenidos por el PP fue la siguiente: en Bizkaia, 70.749 votos –el 11,81%-, 3 escaños; en Guipuzkoa, 30.461 votos -8,52%-, 2 escaños; en Álava, 29.374 votos -18,95%-, 5 escaños.

Por último, UPyD mantuvo el representante por Álava que había obtenido en las elecciones de 2009, Territorio en el que logró 21.539 votos –frente a 22.233 en 2009-, lo que representó el 1,94% de los votos en la provincia –frente al 2,15% en 2009-. Los votos obtenidos por este partido en los otros dos TH son irrelevantes.

Es conveniente recordar que, de acuerdo con lo establecido en el EA del País Vasco - art. 26.1-, el Parlamento Vasco está integrado por un número igual de representantes de cada Territorio Histórico (que, en la actualidad son 25, según establece el art. 10 de la Ley 5/1990, de 15 de junio, de elecciones al Parlamento Vasco), a pesar de las grandes diferencias de población –y, por tanto, de electores- entre cada uno de ellos. Lo que supone que la obtención de representación parlamentaria en Álava requiere un número de votos muy pequeño.

En resumen, victoria relativa del PNV, con una amplia victoria en Bizkaia, casi empatando con EH Bildu en Gipuzkoa y victoria relativa en Álava, con un electorado muy fragmentado. Significativo reforzamiento electoral de EH Bildu, con triunfo en Gipuzkoa, a muy escasa distancia del PNV y en segunda posición tanto en Bizkaia como en Álava. Fuerte descenso tanto del PSE como del PP, incluso en Álava, provincia en la que habían mantenido, tradicionalmente, un respaldo muy relevante.

Constituido el Parlamento el 20 de noviembre, la sesión de designación del Lehendakari tuvo lugar el 12 de diciembre, siendo designado, en segunda votación –realizada el día 13- Iñigo Urkullu Renteria, candidato del PNV, con 27 votos a favor,

LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

frente a Laura Mintegi Lakarra, candidata de EH Bildu, que obtuvo 21 votos, registrándose 27 abstenciones. Iñigo Urkullu fue nombrado Lehendakari por medio del Real Decreto 1.673/2012, de 14 de diciembre, quien constituyó un gobierno monocolor en minoría, con el exclusivo respaldo de su partido (27 escaños de un total de 75). Con fecha 15 de diciembre el Lehendakari Urkullu procedió al nombramiento de los miembros de su Gobierno, de composición paritaria, con una estructura de ocho Departamentos: Josu Erkoreka Gervasio, (Administración Pública y Justicia, y la condición de portavoz del Gobierno), Arantxa Tapia Otaegi (Desarrollo Económico y Competitividad), Juan M.^a Aburto Rique (Empleo y Políticas Sociales), Ricardo Gatzagaetxebarria Bastida (Hacienda y Finanzas), Cristina Uriarte Toledo (Educación, Política Lingüística y Cultura), Estefanía Beltrán de Heredia Arroniz (Seguridad), Jon Darpón Sierra (Salud) y Ana Isabel Oregi Bastarrika (Medio Ambiente y Política Territorial).

2. ACTIVIDAD NORMATIVA

Al tratarse del final de la legislatura, se aprobaron un elevado número de leyes (18), aunque muy pocas de ellas realmente significativas.

Por una parte, varias son modificaciones parciales –en ocasiones, puntuales- de leyes ya vigentes:

- Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarías (Ley 2/2012, de 9 de febrero), en la que se modifican cuatro artículos de la Ley 6/2003 relativos al fomento del uso del euskera en los establecimientos comerciales;

- Ley 3/2012, de 16 de febrero, por la que se modifican la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y la de creación de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer, suprime el Título IV de la Ley 4/2005, para la Igualdad de Mujeres y Hombres, en el que se establecía una Defensoría para la Igualdad, siendo sustituida por un procedimiento de investigación a cargo de Emakunde, estableciendo la obligación de este Instituto de presentar Informes periódicos al Parlamento;

- Ley 4/2012, de 23 de febrero, del Consejo de Relaciones Laborales, da una nueva redacción, completa, a la materia que estaba regulada en la Ley 11/1997, de 27 de junio;

- Ley 5/2012, de 23 de febrero, sobre Entidades de Previsión Social Voluntaria, reforma la regulación contenida en la Ley 25/1983, de 27 de octubre, para adaptarla a la

PAÍS VASCO

normativa europea en la materia (Directiva 2003/41/CE, de 3 de junio, relativa a las actividades y supervisión de fondos de pensiones de empleo), así como a la doctrina del TC y del TS sobre la aplicabilidad de la legislación sobre seguros cuando se trate de actividades fuera del ámbito de la Directiva;

- Ley 6/2012, de 1 de marzo, procedió a modificar 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 –en relación con la que se otorga una delegación legislativa para elaborar un Texto Refundido que integre las modificaciones incorporadas a la misma en esta Ley- 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 misma y su control;

- Ley 7/2012, de 23 de abril tiene por objeto la adaptación de diversas Leyes a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior –‘Directiva de servicios’-: Ley 4/1991, de 8 de noviembre, Reguladora del Juego; Ley 4/1995, de 10 de noviembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas; Ley 7/2006, de 1 de diciembre, de Museos; Ley 8/2004, de 12 de noviembre, de Industria; Ley 7/1994, de 27 de mayo, de la Actividad Comercial; Ley 6/1994, de 16 de marzo, de Ordenación del Turismo; Ley 5/2004, de 7 de mayo, de Ordenación Vitivinícola; Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente; Ley 18/1997, de 21 de noviembre, de Ejercicio de Profesiones Tituladas y de Colegios y Consejos Profesionales; Ley 12/1994, de 17 de junio, de Fundaciones; Ley 11/1994, de 17 de junio, de Ordenación Farmacéutica; Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales; Ley 1/2008, de 8 de febrero, de Mediación Familiar; Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo; Ley 6/1993, de 29 de octubre, de Protección de los Animales. También la Ley 8/2012, de 17 de mayo, del Consejo Económico y Social, reforma la Ley 9/1997, de 17 de mayo, a la que se da una nueva redacción;

- Ley 9/2012, de 24 de mayo, de modificación de la Ley de Política Agraria y Alimentaria, por la que se modifican algunos aspectos de la Ley 17/2008, de 23 de diciembre, de Política Agraria y Alimentaria, de forma complementaria a los introducidos en la Ley 7/2012, de adaptación a la ‘Directiva de servicios’. En la Ley 9 se modifica el sistema de inspección y sanción y el anexo, para adaptarlo a las modificaciones producidas en la normativa básica del Estado (Real Decreto 559/2010,

LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

de 7 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Integrado Industrial, también modificada para su adaptación a aquella Directiva);

- Ley 10/2012, de 30 de mayo, procede a reformar la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno, en lo que se refiere al derecho a recibir pensión vitalicia por parte de los altos cargos del Gobierno, que, en el periodo posterior a la aprobación del EA (1979), queda limitada al Lehendakari y se extiende al Lehendakari y Consejeros que formaron parte del Gobierno Vasco desde octubre de 1936 hasta el 15 de diciembre de 1979 y a los del extinguido Consejo General Vasco (y los deudos que se especifican), salvaguardando el derecho de quienes, en aplicación de la normativa que se reforma, hubiesen causado derecho a su percepción en los términos que se precisan (haber cumplido 60 años en el momento de la entrada en vigor de la reforma y haber desempeñado el cargo de Consejero al menos durante dos años);

- Ley 11/2012, de 14 de junio, de Cajas de Ahorros de la Comunidad Autónoma de Euskadi tiene como objeto la modificación de la legislación vasca en la materia (Ley 3/1991, de 8 de noviembre, de Cajas de Ahorro de la Comunidad Autónoma de Euskadi, modificada por la Ley 3/2003, de 7 de mayo), para adaptarla a las modificaciones introducidas en la legislación básica del Estado (Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las cajas de ahorros, modificado por la Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo, que modifican significativamente la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de Regulación de las Normas Básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorros);

- Ley 15/2012, de 28 de junio, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi, que establece una reordenación del sistema normativo en seguridad pública en Euskadi que había ido siendo regulada en distintas Leyes (fundamentalmente, la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco; la Ley 1/1996, de 3 de abril, de gestión de emergencias; la Ley 4/1995, de 10 de noviembre, de espectáculos públicos y actividades recreativas; o la Ley 4/1991, de 8 de noviembre, reguladora del Juego en la Comunidad Autónoma del País Vasco) y que comprende la policía y seguridad ciudadana y de emergencias y protección civil, sin perjuicio de otros ámbitos de la actuación administrativa tales como los relacionados con el tráfico y la seguridad vial, o el juego, los espectáculos y actividades recreativas, así como de la regulación de otras actividades conexas o complementarias con la seguridad pública como el sector de la seguridad privada;

PAÍS VASCO

- Ley 13/2012, de 28 de junio, de Unibasq-Agencia de Calidad del Sistema Universitario Vasco, que crea y regula la mencionada Agencia reformando la regulación sobre esta misma materia contenida en la Ley 3/2004, de 25 de febrero, del Sistema Universitario Vasco, que, en los artículos 79 y siguientes, creaba y regulaba la Agencia de Evaluación de la Calidad y Acreditación del Sistema Universitario Vasco. La opción por una Ley específica se realiza para adecuarse a los criterios establecidos por los responsables de educación de los países europeos signatarios de la Declaración de Bolonia en su reunión de Berlín en 2003 y los criterios que, a su impulso, estableció la *European Network for Quality Assurance in Higher Education* (ENQA), que se aprobaron, finalmente, en 2005;

- Ley 12/2012, de 21 de junio, contra el Dopaje en el Deporte, que viene a regular en una Ley específica, reformándola, una materia que ya era objeto de regulación en la Ley 14/1998, de 11 de junio, del Deporte del País Vasco, en el Capítulo V del Título VII, teniendo como objetivo adaptar la regulación a las transformaciones organizativas en el ámbito estatal e internacional en relación con esta materia.

Por otra parte, aunque formalmente no aparezcan como Ley de reforma de una regulación legislativa ya vigente, tiene, igualmente, un carácter de reforma de la normativa precedente la Ley 1/2012, de 2 de febrero, de la Autoridad Vasca de la Competencia, que regula mediante ley formal cuestiones que ya venían reguladas a través de normas reglamentarias, como el Decreto 81/2005, de 12 de abril, de creación del Tribunal Vasco de Defensa de la Competencia, que además atribuía las funciones del Servicio de Defensa de la Competencia a un órgano de la administración de la CA; Decreto que fue modificado por el Decreto 36/2008, para adaptarse a las modificaciones operadas en la legislación del Estado. Con la Ley se procede a unificar en un solo organismo –la Autoridad Vasca de la Competencia- los dos órganos que venían existiendo hasta entonces en el ámbito de la promoción y defensa de la competencia.

Entre todas las leyes aprobadas en 2012, hay dos leyes que son novedosas. La primera es la Ley 14/2012, de 28 de junio, de no discriminación por motivos de identidad de género y de reconocimiento de los derechos de las personas transexuales, con la que, dejando de lado la cuestión de los cambios en el Registro Civil de las personas transexuales, se establecen medidas en contra de las actitudes discriminatorias por razón de identidad de género, se establece un servicio de información, orientación y asesoramiento a las personas transexuales, sus familiares y personas allegadas, y, por último, se recoge la posibilidad de que las personas transexuales cuenten con

documentación administrativa mientras dure el proceso de reasignación de sexo, al objeto de propiciarles una mejor integración social, evitando situaciones de sufrimiento o discriminación. Se regulan, asimismo, los derechos de estas personas en el ámbito sanitario, la creación de una unidad de referencia en el Servicio Vasco de Salud – Osakidetza-, la creación de una guía clínica para la atención de las personas transexuales, así como el establecimiento de planes y medidas de acción positiva adecuadas para favorecer la contratación y el empleo de personas transexuales y actuaciones respecto a estas personas en el ámbito educativo.

La segunda es la Ley 16/2012, de 28 de junio, de Apoyo a las Personas Emprendedoras y a la Pequeña Empresa del País Vasco, que tiene como objetivo mejorar las condiciones de las personas emprendedoras para desarrollar su actividad, para lo que establece la exigencia de incorporar en las enseñanzas regladas contenidos que fomenten el espíritu emprendedor y provean de habilidades que permitan una mayor creación de empresas, con especial mención al papel de la FP y de la Universidad, el impulso de la simplificación administrativa para la creación de las pequeñas empresas, el establecimiento de programas y actuaciones de apoyo y de facilitación de la financiación para fundar pequeñas empresas y la figura de los *bussiness angels*, que actúen como puntos de encuentro y de ajuste entre la oferta y la demanda de capital entre quienes invierten y quienes emprenden.

Finalmente, se aprueban dos Leyes de creación de sendos Colegios Profesionales: la Ley 17/2012, de 28 de junio, de Creación del Colegio Vasco de Periodistas y la Ley 18/2012, de 28 de junio, de Unificación Colegial de Economistas y de Titulares Mercantiles en el País Vasco.

3. RELACIONES DE COLABORACIÓN Y CONFLICTO

En relación con las relaciones de colaboración y conflictos entre la Administración de la CA y la del Estado, en 2012, ambas administraciones llegaron a acuerdo en la Comisión Bilateral de Cooperación en relación con la Ley 1/2012, de la Autoridad Vasca de la competencia y con la Ley del País Vasco 2/2012, de 9 de febrero, de modificación de la Ley 6/2003, de Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarias (BOE, n.º 249, de 16 de octubre de 2012). Se abrieron negociaciones en la Comisión Bilateral, igualmente, en relación con la con la Ley 11/2012, de 14 de junio, de Cajas de Ahorros de la Comunidad Autónoma de Euskadi, con la Ley 14/2012, de 28 de junio, de no discriminación por motivos de identidad de género y de reconocimiento de los

PAÍS VASCO

derechos de las personas transexuales, con la Ley 12/2012, de 21 de junio, contra el Dopaje en el Deporte, en las que se llegó a acuerdo entre las partes con posterioridad. Se alcanzó un acuerdo parcial en los casos del Real Decreto-Ley 14/2012, de 20 de abril, de Medidas Urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo y sobre el Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril, de Medidas Urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones y frente a la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el 2012.

Asimismo, el Gobierno Vasco presentó conflicto positivo de competencias frente al Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto, por el que se regula la condición de asegurado y de beneficiario a efectos de la asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud, así como frente al Real Decreto 1506/12, de 2 de noviembre, por el que se regula la cartera común suplementaria de prestaciones ortoprotésicas del Sistema Nacional de Salud y se fijan las bases para el establecimiento de los importes máximos de financiación en prestación ortoprotésica.

El Estado interpuso recursos de inconstitucionalidad frente a la Ley 15/2012, de 28 de junio, de ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi y frente a la Ley 5/2012, de 23 de febrero, de Entidades de Previsión Social Voluntaria. El Gobierno de la CA interpuso recurso de inconstitucionalidad frente al Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público y frente al Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

Asimismo, el Estado presentó conflicto positivo de competencias frente al Acuerdo –de fecha indeterminada- de abono de la paga extraordinaria de diciembre de 2012 a los trabajadores del sector público vasco, así como frente al Decreto 114/2012, de prestaciones sanitarias en la CA del País Vasco.

Durante 2012 el TC puso numerosas sentencias de incidencia o interés en el País Vasco.

El TC resolvió en 2012 un recurso de inconstitucionalidad relativo a la CA del País Vasco: STC 80, de 18 de abril, en relación con la Ley 14/1998, de 11 de junio, -¡el recurso ha tardado 14 años en ser resuelto!- desestimando el recurso interpuesto por el Presidente del Gobierno, declarando el art. 16.6 de la misma –que establece que las

LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

federaciones vascas de cada modalidad deportiva serán las únicas representantes del deporte federado vasco en el ámbito internacional- es constitucional siempre que se interprete en el sentido establecido por el TC: que se trate de deportes en los que no existan federaciones españolas, y que, en ningún caso, se impidan o perturben las competencias del Estado de coordinación y representación internacional del deporte español.

El TC resolvió en 2012 dos cuestiones de inconstitucionalidad promovidas por tribunales de Justicia radicados en el País Vasco. En la STC 78, de 16 de abril, resuelve la elevada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ en relación con el párrafo segundo del art. 34.2 de la Ley del Parlamento Vasco 11/1994, de 17 de junio, de ordenación farmacéutica de la Comunidad Autónoma del País Vasco en relación con la posible discriminación por razón de edad, al limitar el otorgamiento de autorización para la apertura de nuevas oficinas de farmacia a los mayores de sesenta y cinco años exclusivamente al supuesto de que no existan otras solicitudes, declarando nulo el mencionado precepto legal. En la STC 151, de 5 de julio, declara extinguida la cuestión de inconstitucionalidad –al haber concluido el proceso *a quo* por desistimiento de la parte actora- planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ en relación con el artículo 3.4 de la Ley 3/1998, de 27 de febrero, de protección del medio ambiente del País Vasco, en relación con las competencias sobre legislación procesal, al establecer una acción pública en materia ambiental.

La mayoría de las Sentencias se refieren a distintos recursos de amparo; la mayoría sobre una cuestión idéntica en la mayoría de los casos -la resolución de los distintos recursos de amparo interpuestos por personas en prisión por delitos de terrorismo sobre el cómputo de liquidación de sus condenas y la determinación de la fecha de licenciamiento definitivo-, aunque en algunos casos se plantean aspectos diferentes –no haber agotado la vía judicial ordinaria o sobre el cómputo de las redenciones de pena-. Se trata de las SsTC 39 a 60, 62 a 67 y 69, de 29 de marzo; 108, de 21 de mayo; 113 y 114, de 24 de mayo; 128, de 18 de junio; 152, de 16 de julio; 157, de 17 de septiembre; 165 y 167, de 1 de octubre; 174 y 179, de 15 de octubre; 186, de 29 de octubre; 199, de 12 de noviembre; y 217, de 26 de noviembre.

Por su parte, la STC 131, de 18 de junio, resolvió un recurso de amparo estimando que se había vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión por investigación insuficiente por parte de un Juzgado de Instrucción de Bilbao en un caso de denuncia por torturas, retrotrayendo las actuaciones. Por el contrario, en un recurso

PAÍS VASCO

de amparo por el mismo motivo, la STC 182, de 17 de octubre, denegó el amparo por considerar que el Juzgado de Instrucción de vitoria competente sí realizó las investigaciones que exige la jurisprudencia del TEDH en estos casos.

En el mismo procedimiento –Recurso de amparo- la STC 138, de 20 de junio, declaró vulnerado el derecho de asociación, en su vertiente de libertad de creación de partidos políticos, declarando la nulidad del Auto de la Sala Especial del TS (art. 61 LOPJ), de 20 de marzo de 2011, por el que se declaró la improcedencia de la constitución del partido político Sortu por ser continuidad o sucesión del partido político declarado ilegal y disuelto Batasuna y se denegó su inscripción en el Registro de partidos políticos, reconociendo a los recurrentes el derecho a la inscripción de dicho partido político.

Finalmente, la STC 155, de 16 de julio, resolvió un recurso de amparo en relación con la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco que desestimó su recurso sobre liquidación del impuesto sobre el valor añadido y sanción tributaria, reconociendo la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y declarando la nulidad de la Sentencia del TSJ y ordenando la retroacción de las actuaciones.

Por otra parte, la Comisión Arbitral –órgano establecido en el art. 39 del EA para resolver los conflictos de competencia entre las instituciones comunes de la CA y las instituciones forales de sus TH- resolvió cuatro impugnaciones durante 2012.

La Decisión 1/2012, de 3 de enero de 2012, relativa a la cuestión de competencia planteada por la Diputación Foral de Bizkaia, en relación con el Proyecto de Ley de Cajas de Ahorro de la Comunidad Autónoma de Euskadi, resolvió que la competencia cuestionada en relación con la previsión contenida en el artículo 41 del Proyecto de Ley, relativa a la designación de los Consejeros Generales de las Cajas de Ahorro que corresponde a las Juntas Generales de los Territorios Históricos, se adecua a la distribución de competencias entre Instituciones Comunes y Forales establecida en el Estatuto de Autonomía. El Vocal designado por la Diputación Foral de Bizkaia presentó voto particular.

La Decisión 2/2012, de 1 de marzo de 2012, relativa a las cuestiones de competencia planteadas por las Diputaciones Forales de Bizkaia, Álava y Gipuzkoa en relación con el Proyecto de Ley Vasca de Juventud decidió que las competencias cuestionadas en relación con las previsiones contenidas en los artículos 6, apartados 2 y 3; 7, apartados a), d), e), f), g), h), i), j) y k); 8; 9; 23; 25; 26.1; 38; 41, apartados c), d)

LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

e), f), g), h), i) y j); y 49 del Proyecto de Ley Vasca de Juventud, se adecúan a la distribución de competencias entre Instituciones Comunes y Forales establecida en el Estatuto de Autonomía y su titularidad corresponde a las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

La Decisión 3/2012, de 19 de abril de 2012, relativa a las cuestiones de competencia planteadas por las Juntas Generales del Territorio Histórico de Álava, la Diputación Foral de Bizkaia y la Diputación Foral de Álava, en relación con el proyecto de Ley Municipal de Euskadi resolvió que los artículos 2, 28, 31 –con la excepción del núm. 32 del apartado 3–, 32, 38, 42, 44.1, 45, 47, 49.4, 61, 66, 67 y 68 y Disposición Transitoria primera (en la interpretación precisada en la Decisión) del Proyecto de Ley Municipal de Euskadi se adecuan a la distribución de competencias entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos establecida en el Estatuto de Autonomía y en la legislación en vigor, por ser competencia de las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma; que los apartados 1, 2, 3 y 5 de la Disposición Final Primera del Proyecto de Ley Municipal de Euskadi se adecúan a la distribución de competencias entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos establecida en el Estatuto de Autonomía y, en la medida en que modifican la distribución de competencias establecida en la legislación en vigor, lo hacen de forma directa, expresa y fundada, cumpliendo con las exigencias establecidas en la doctrina de la misma Comisión Arbitral; que el artículo 31.3.32 del Proyecto de Ley Municipal de Euskadi es contrario a la distribución de competencias establecida en la legislación en vigor, sin que su modificación cumpla con las exigencias establecidas en la doctrina de esta Comisión Arbitral. Los Vocales designados por las tres Diputaciones Forales presentaron un voto particular concurrente en relación con el artículo 61 y voto particular discrepante en relación con los artículos 66, 67, 68 y Disposición Final Primera apartados 1, 2, 3 y 5.

La Decisión 4/2012, de 25 de septiembre de 2012, declaró la pérdida sobrevenida de objeto de las cuestiones de competencia planteadas por las Diputaciones Forales de Bizkaia y Álava, en relación con el Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible al haber decaído el Proyecto de Ley del que trajeron causa.

PAÍS VASCO

RESULTADOS DE LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS

PAÍS VASCO

ELECCIONES AUTONÓMICAS 2012: PAÍS VASCO					
	<i>Resultados 2012</i>	<i>Variación 2009- 2012Aut</i>	<i>Variación 2016- 2015Gen</i>	Diputados(*)	
Participación	63,96	-0,72			
Abstención	36,04	+0,72			
	% s/votantes			2012	2012-09
PNV	34,61	-3,95		27	-3
EH Bildu	25,00	-*		21	-*
PSE-PSOE	19,14	-11,56		16	-9
PP	11,75	-2,35		10	-1
UPyD	1,94	-0,21		1	=

* EH Bildu no existía en las elecciones de 2009. Herri Batasuna –integrante fundamental de la posterior EH Bildu- no pudo presentarse a las elecciones por haber sido declarada ilegal. Por su parte, Aralar –partido integrado en EH Bildu- obtuvo 4 representantes en las elecciones de 2009, mientras que EA –partido también integrado en EH Bildu- obtuvo 1 representante. En las elecciones al Parlamento Vasco de 2005 el PCTV –candidatura para la que la ilegalizada Batasuna pidió el voto- obtuvo 9 representantes y el 12,44% de los votos.

CEUTA

Gran parte de la actividad normativa del Gobierno de la Ciudad en 2012 estuvo orientada a adoptar medidas de carácter económico-financiero para hacer frente a una caída en los ingresos corrientes y por la no disposición a primeros de año de la compensación del IPSI (Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación). A ello se suma que el mecanismo extraordinario de pago a proveedores propició una ralentización en 2012 en los plazos de abono de las deudas de la Ciudad. Todas estas circunstancias motivaron que en el mes de julio se elaborase el consiguiente expediente de modificación de crédito que, por su montante (del 20% del Presupuesto), ha sido el más alto en la historia de la Asamblea de la Ciudad Autónoma.

El Estatuto de Autonomía de Ceuta limita a un 30% de los ingresos anuales el montante de operaciones crediticias a corto plazo que puede suscribir la Administración ceutí, por ello en los últimos años, obligados por la necesidad de disponer de la compensación del IPSI a lo largo del ejercicio corriente el volumen de préstamos solicitados se ha venido elevando por encima del 25%, rozando en consecuencia el tope estatutario. De ahí el interés en contar con un régimen de pagos a cuenta del Estado con el que el Gobierno ceutí podría ahorrarse no solo el pago de intereses y costes financieros de la concertación de las operaciones transitorias de Tesorería con los bancos, sino que también podría rebajar el montante total de créditos solicitados. Además de este sistema de pagos anticipado a cuenta se estaba asimismo pendiente en 2012 de la cesión estatal del impuesto del juego para poder aliviar la situación financiera de la Ciudad.

La difícil situación financiera se vio agravada asimismo por la reducción de recursos estatales en determinados convenios, como en el convenio de Educación, financiado por el Gobierno ceutí al sesenta y cinco por ciento del total. Análoga situación se producía en el convenio sobre menores, que desde 2010 experimentó una rebaja del cincuenta por ciento en la financiación del Estado.

Entre la actividad normativa de 2012 cabe mencionar la aprobación del Reglamento de Alojamiento Alternativo (BOCCE nº 5213 de 30 de noviembre de 2012) o la aprobación Plan de Inclusión Social (PIS) 2012-2015 (BOCCE nº 5139 de 16 de marzo de 2012), destinado a combatir la exclusión y el acceso a determinados servicios de un sector de la población. En este sentido se pone de relieve en el Plan que “las diferencias culturales y lingüísticas generan dificultades con la lengua oficial”, repercutían tanto en materia de Vivienda, en materia de exclusión social, así como en el ámbito de la educación. En el primer ámbito, el PIS señalaba que la infravivienda está localizada “en barriadas de la periferia donde se concentra la mayor parte de población de origen cultural árabe”. En el segundo, el Plan alertaba de que “las barriadas de cultura árabe presentan mayores tasas de pobreza y exclusión social, por lo que el fomento de la cohesión pasa por facilitar la inclusión social de esta parte de la población”. En cuanto al ámbito educativo, si bien las competencias de educación en Ceuta pertenecen al Ministerio de

Educación (a través de la Dirección Provincial), la multiculturalidad que caracteriza a la población ceutí incide en determinados aspectos educativos como el desconocimiento del castellano y otros que dificultan el acceso a la Educación.

Precisamente en lo que se refiere a los menores de edad una investigación abierta por la Fiscalía concluía en que la Policía Nacional debe ejercer un mejor control en los centros de menores en los que se detectaba que dichos menores entran y salen de Marruecos a Ceuta y a la inversa a placer. En este asunto llegó a intervenir el Defensor del Pueblo Andaluz, que lamentaba el uso de los recursos públicos para atender a unos menores que proceden de hogares en los que se les puede facilitar esa misma atención. De hecho, 2012 ha sido un año en el que se ha registrado un de los picos históricos en cuanto a acogida de menores que entran acompañados de sus padres con pasaporte expedido en Tetuán lo cual les permite la entrada libre sin visado pero los progenitores conscientemente y con el acuerdo del menor los dejan abandonados en Ceuta ya sin el pasaporte a efectos de que no sean devueltos a Marruecos con la intención de que empiece a contar el lapso de tiempo que les permitirá residir legalmente en territorio español, con vivienda y alimentación pagadas.

En el plano económico el Gobierno de la Ciudad elaboraba un Plan de Estabilidad Presupuestaria para toda la legislatura, así como un Plan de reestructuración del sector público empresarial que comportaba importantes medidas de austeridad en materia de recursos humanos así como un plan de reordenación del sector público empresarial que representa casi el cuarenta por ciento del ahorro del Plan de Estabilidad. Cabe recordar que la revisión del Presupuesto para 2012 no solo venía exigido por el empeoramiento en las previsiones de ingresos sino también por la Ley de Estabilidad Presupuestaria que obliga a todas las administraciones a tener déficit cero en sus cuentas. El Gobierno de la Ciudad reducía en efecto en un 50% el número de sociedades municipales pero al mismo tiempo procedía a la alineación de las mismas en función de sus propias competencias, persiguiendo como objetivos la optimización de los gastos de estructura, la eliminación de duplicidades y la reducción de costes. Estas medidas fueron acompañadas de un plan de viabilidad del sector público local en el que se rebajaba un 5% de media el sueldo de los más de 500 trabajadores del sector público empresarial de la Ciudad, compuesto de cinco organismos autónomos (GIUCE, ICD, Patronato de Música, Instituto de Estudios Ceutíes e Instituto de Idiomas), diez sociedades mercantiles (Procesa, Emvicesa, Acemsa, Servicios Turísticos, Obimace, Obimasa, Parque Marítimo, Amgevicesa, Puerta de África y RTVCE), además del Consejo Económico y Social. Otras medidas del Plan de Estabilidad incluían el cese de la compensación a los gases licuados, la suspensión de todas las convocatorias de personal ya aprobadas (incluidas las promociones internas) y la suspensión de la contribución de apoyo a los Planes de Pensiones de los funcionarios y trabajadores públicos. En cuanto a la Asamblea de la Ciudad, el Plan de Estabilidad del Consejo de Gobierno acordaba la reducción de un diez por ciento en las asignaciones a los distintos grupos de la Asamblea de la Ciudad.

Sin embargo el Gobierno ceutí se veía obligado a proceder a ajustar nuevamente el plan de sostenibilidad aprobado tan solo 3 meses antes debido al empeoramiento de distintas magnitudes, especialmente al verse vistas defraudadas las expectativas de los ingresos al experimentar un descenso de unos seis millones y medio de euros y también para poder

LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

afrontar el pago del préstamo solicitado para el pago a los proveedores. En tercer lugar a estas circunstancias sobrevenidas se sumaba la necesidad de replantearse vender los activos de su propiedad para financiar las inversiones, a pesar de haber sido uno de los ejes del presupuesto de inversiones, pero en plena crisis de 2012 se reducían las posibilidades de encontrar ofertas adecuadas. La revisión del Plan se basaba en tres ejes: el primero se ha marcado como objetivo a fin de reducir en dieciséis millones de euros el gasto corriente total previsto en el presupuesto de meses antes. Entre otras medidas para acometer la reducción del gasto se contemplaban la prórroga de la decisión de amortizar todas las vacantes que se produzcan en la Ciudad o en las sociedades municipales, la reducción de partidas como la publicidad o el alumbrado ornamental y una nueva fase en el adelgazamiento del número de sociedades y la elaboración de planes de empresas en cada una de ellas. Asimismo, se acometía una reestructuración de la política de subvenciones, experimentándose una reducción de media de un 25% y en algunas de ellas hasta un 60%, y por último se elaboraba un plan para aplicar una revisión fiscal en la que se incluía una subida el Impuesto de Actividades Económicas, un incremento parcial, de impuestos como el Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI) o el IPSI de Hidrocarburos. En cambio el Gobierno no modificaba algunas modalidades del IPSI como en el caso del recibo de la luz que permanecía en el 1%.

Los ciudadanos han podido elegir en 2012 parte de las actividades culturales a través del mecanismo de los presupuestos participativos, fijando como condiciones el Boletín Oficial (BOCCE) que las propuestas entren dentro del ámbito de las competencias de la Ciudad, que tengan una duración inferior a un año, que sean evaluables y asumibles económicamente, que no sean lucrativas para el solicitante ni su entorno, que redunden en beneficio del interés general y que no coincidan con iniciativas ya previstas.

MELILLA

Entre la producción normativa de 2012 merece un comentario la aprobación de un nuevo Reglamento de la Asamblea de Melilla (BOME extraordinario nº 10, 19 de mayo de 2012). Entre las novedades que incorpora el nuevo Reglamento de la Asamblea destacan las introducidas en el ámbito del turno de preguntas, ya que a partir de ahora se establece un tiempo de seis minutos para cada una a repartir al 50% para Gobierno y oposición, tratando de evitar con esta medida las repreguntas.

El Debate del Estado de la Ciudad también ha variado su formato contemplándose más tiempo para las intervenciones de los grupos políticos. Se recoge igualmente la posibilidad de que ña oposición solicite la celebración de debates monográficos en el Pleno sobre alguna materia que afecte al conjunto de la ciudad. A causa de la crisis económica se aprovechaba el nuevo Reglamento para reducir el personal de apoyo a los diputados, lo cual suscitaba la crítica de los grupos minoritarios. Asimismo, dado que el anterior Reglamento de la Asamblea no concretaba una fórmula para la difusión del registro de intereses de sus miembros, se ha optado por incorporar la que se contempla en la legislación del Régimen Local. Asimismo, el nuevo texto ha efectuado una distribución de funciones entre secretario y vicesecretario de la Asamblea. No obstante no se han procedido a modificar otros aspectos del Reglamento que admiten mejora,

como la celebración de las sesiones de Control cada dos meses, puesto que dicha cadencia hace que muchos de los asuntos llevados a la sesión de control hayan perdido frescura y actualidad.

Precisamente la aprobación del Reglamento de la Asamblea fue objeto de un recurso finalmente desestimado por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Melilla, que condenaba al pago de costas judiciales al PSOE de Melilla. Dicha formación presentó una solicitud de suspensión cautelar del Reglamento de la Asamblea al considerar que en varios de sus artículos la Ciudad se excedía “de los límites de su potestad reglamentaria”. En concreto, se impugnaba el art. 20, que hace referencia a los criterios por los que un diputado de la Asamblea puede ser suspendido en sus derechos y deberes. Asimismo se recurría el art. 13.1, relativo al derecho de información de los grupos de la oposición, al entender que limitaba el acceso a documentos de la Administración local, del Estado u otras instituciones públicas “siempre que formen parte de un expediente de un expediente administrativo tramitado por la Ciudad”

En lo que respecta a las interpelaciones, se ha pretendido dotar de mayor agilidad el debate al conceder un primer turno de diez minutos al grupo interpelante y un turno de respuesta del Gobierno de 5 minutos. No obstante bajo el anterior Reglamento existía un acuerdo verbal que prácticamente ha sido el seguido por el nuevo Reglamento, ya que se reducía el debate al grupo interpelante y al Gobierno, de forma que solo muy excepcionalmente intervenían otros grupos.

Otro de los cambios normativos registrados en 2012 ha sido la aprobación por el Pleno de la Asamblea de los dos Planes de Organización de Espacios Naturales de Melilla. Ambos textos recibieron el asentimiento de todos los grupos políticos.

En un año marcado por la crisis económica gran parte de la actividad normativa del Gobierno melillense se ha centrado en potenciar la acción social. Así, en el mes de agosto de 2012 la Asamblea procedía a modificar el reglamento que permite beneficiarse de bonificaciones a las familias con deuda acumulada en el pago de alquiler o hipoteca de una vivienda. En concreto se aumentó el periodo máximo de deuda acumulada permitido a los beneficiarios de estas bonificaciones, pasando de 12 a 24 meses del número de mensualidades que se permite adeudar a las familias en el pago de alquileres o hipotecas. Por tanto de las bonificaciones se podían beneficiar familias con una deuda máxima de dos años estas bonificaciones con la condición de que hubiesen efectuado un aplazamiento de sus obligaciones acumuladas y no incumplan el pago mensual. Estas bonificaciones podían llegar a alcanzar el 50% del precio mensual de la vivienda y se adjudicaban en función de los ingresos de los solicitantes. En la misma línea de facilitar el acceso a la vivienda, la Ciudad Autónoma incluyó un cupo juvenil en las ayudas al alquiler, que tiene como destinatarias las familias con pocos recursos.

Otra de las ayudas económicas que potenciaba en 2012 el Ejecutivo autonómico ha sido el Ingreso Melillense de Integración (IMI), que de algún modo se pretendía blindar para los melillenses al exigir para su obtención que sea necesario un periodo mínimo de residencia de tres años en lugar de dos, como venía exigiéndose hasta la reciente modificación del reglamento. De esta manera se evitaba un “efecto llamada” de peninsulares, que podrían trasladarse a Melilla al único objeto de obtener esta ayuda económica.

LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

A pesar de la normativa estatal sobre estabilidad presupuestaria, el Gobierno de Melilla no tuvo que presentar ningún plan de reequilibrio y saneamiento al disponer de unas cuentas públicas saneadas y al haber aplicado ya el objetivo de déficit cero en el proyecto de los Presupuestos Generales de Melilla para 2012.

En el ámbito institucional merece ser destacado que en 2012 no se celebraba el pleno para el Debate sobre el Estado de la Ciudad Autónoma de Melilla, puesto que tradicionalmente los Plenos de Debate sobre el Estado de la Ciudad se realizaban en el mes de julio, en sustitución de la sesión de control, pero en el ínterin y tras la aprobación del nuevo Reglamento de la Asamblea, la nueva regla es que dicho debate se celebrare en los tres primeros meses del año, por lo que, este pleno se posponía hasta el primer trimestre de 2013.

En uno de los ámbitos más sensibles desde el punto de vista social como es el de los menores, la Consejería de Bienestar Social y Sanidad y la Fiscalía de Área de Melilla suscribían un convenio para la puesta en marcha de un programa de mediación en materia de intervención socio-educativa con menores infractores. El programa contemplaba la posibilidad de que los menores puedan conciliarse con la víctima y realizar prestaciones de servicios en beneficio de la comunidad o tareas socio-educativas encaminadas a la reparación del daño causado y facilitar el desarrollo de la competencia social. La Ley de Protección del Menor establece la posibilidad de aplicar estas medidas cuando el hecho imputado al menor constituya delito menos grave o falta, siempre que lo estime el equipo técnico de la fiscalía que elabora un informe, pudiendo entonces el ministerio fiscal desistir del procedimiento o solicitar sobreseimiento por conciliación o reparación.

En el ámbito judicial, varios pronunciamientos, uno del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (TSJA) y dos del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Melilla, desestimaban los recursos presentados contra el Reglamento de Regulador de la Planificación Farmacéutica y de los Procedimientos de Autorización relativos a Oficinas de Farmacia aprobado en febrero de 2012 (BOME nº. 4.892, de 3 de febrero de 2012). Asimismo una sentencia del Tribunal Supremo (TS) anulaba todos los artículos del Reglamento de la Policía Local modificado en 2011 (BOME nº 4.793 de 22 de febrero de 2011) referentes a los Agentes de Movilidad y a los Agentes de Medio Ambiente, al considerar que la creación de estos dos grupos de empleados públicos no se ajusta a la ley.

Por lo que se refiere al Estatuto de Melilla, hay que hacer mención que se ha intentado promover una reforma estatutaria, bien que desde un grupo muy minoritario en la Asamblea (Populares en Libertad), a través de la solicitud de adopción de una iniciativa legislativa, para incluir las islas Chafarinas y los peñones de Alhucemas y Vélez de la Gomera en el Estatuto de la Ciudad Autónoma. La propuesta que ya en 2011 fue inadmitida a trámite en la Asamblea sin motivación convincente, en esta segunda ocasión era admitida a trámite, si bien fue objeto de una enmienda a la totalidad adoptada por el partido gubernamental (PP). No obstante se precisaba en la propuesta que las islas mencionadas no tendrían por qué estar gestionadas por el Gobierno melillense directamente, sino que podría encargarse la Comandancia General. A diferencia de otros islotes, como Alborán que pertenece a la provincia de Almería, estos

CEUTA Y MELILLA

territorios (islas y peñones) no pertenecen ni a Ceuta ni a Melilla ni a ninguna otra provincia, ni comunidad autónoma. Cabe recordar que en los primeros borradores de los Estatutos de autonomía de Ceuta y Melilla, en 1986, se repartían los islotes entre las ciudades autónomas, para posteriormente ser omitidos.

Desde hace más de veinte años el Instituto de Derecho Público de la Universitat de Barcelona viene publicando el Informe Comunidades Autónomas, que con la presente edición de 2012 inicia una nueva etapa.

En esta nueva singladura pretendemos seguir analizando anualmente la realidad de nuestro Estado autonómico a partir del examen de la actividad de sus principales instituciones. La novedad es que se reduce el contenido meramente informativo, que puede encontrarse ya en otro tipo de publicaciones y en las bases de datos legales y jurisprudenciales, para profundizar en los aspectos valorativos así como en la extensión de los estudios monográficos, cuyo contenido se discute en sesiones de trabajo previas a la elaboración del Informe, y que son presentadas también antes de su publicación en un debate abierto dentro del Foro de las Autonomías que se celebra en el Senado cada año. En la presente edición los estudios se han centrado en las materias de Justicia y Educación en el Estado autonómico. Con esta publicación queremos seguir ofreciendo información y material para la reflexión con el fin de poder articular un debate plural y riguroso sobre el devenir de nuestro modelo de organización territorial.

El Informe de las
Comunidades Autónomas 2012
está también disponible para
e-book:

.epub Adobe Digital Editions
.pdf Adobe Acrobat Reader

www.idpbarcelona.net

NOTAS

El Informe de las Comunidades Autónomas 2012 ofrece una síntesis de la actividad realizada durante el año 2012 en desarrollo del Estado autonómico, partiendo de una valoración general del mismo y de una serie de estudios muy sintéticos sobre las principales disposiciones y actos de relevancia autonómica, incluyendo las normas del Estado y de la Comunidad Europea, las Sentencias del Tribunal Constitucional y la actividad del Senado, todos ellos realizados por profesores de Derecho Constitucional, Administrativo, Financiero y Ciencia Política de diversas Universidades. Además de toda esa actividad, el Informe incluye varios trabajos entorno a dos cuestiones de actualidad como son justicia y educación. En esta nueva etapa del Informe se ha sometido al mismo a una profunda remodelación con el fin de facilitar su mejor lectura y manejo.

El Informe ha sido encargado por las siguientes
Comunidades Autónomas

ILLES BALEARS	Institut d'Estudis Autonòmics Govern de les Illes Balears
PAÍS VASCO	Viceconsejería de Régimen Jurídico Departamento de Administración Pública y Justicia Gobierno Vasco
EXTREMADURA	Consejo Consultivo de Extremadura
CANARIAS	Presidencia del Gobierno de Canarias Comisionado para el Desarrollo del Autogobierno y las Reformas Institucionales
ARAGÓN	Dirección General de Desarrollo Estatutario Departamento de Presidencia y Justicia Gobierno de Aragón
CATALUNYA	Institut d'Estudis Autonòmics Departament de Governació i Relacions Institucionals Govern de la Generalitat de Catalunya
CANTABRIA	Dirección General del Servicio Jurídico Consejería de Presidencia y Justicia Gobierno de Cantabria
GALICIA	Vicepresidencia Consellería de Presidencia, Administracions Públicas e Xustiza

Igualmente, el equipo de dirección del Informe agradece el apoyo ofrecido por el Senado a la celebración del Foro de las Autonomías, donde se han debatido algunos de los trabajos recogidos en esta edición del Informe.

DIRECTOR: JOAQUÍN TORNOS MAS
SUBDIRECTOR: DAVID MOYA MALAPEIRA

Edición y distribución on-line:

INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO

Adolf Florensa, 8, 1ª planta – 08028 Barcelona
Tel. 93 403 45 35 – Fax 93 403 45 36
www.idpbarcelona.net

Distribución de la publicación impresa: MARCIAL PONS, LIBRERO

San Sotero, 6 – 28037 MADRID Provença, 249 – 08008 BARCELONA
Tel.: (91) 304 33 03 Tel.: (93) 487 39 99
Fax.: (91) 327 23 67 Fax.: (93) 488 19 40