

VALORACIÓN GENERAL

El año 2009, el año de la crisis económica

La crisis

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Los problemas de las Cajas de Ahorro

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

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

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

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

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

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

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

Otras cuestiones de interés general

Elecciones. Galicia y País Vasco

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La sentencia que no llega

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Algunas reformas organizativas en el Gobierno del Estado

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

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

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

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

Las consultas soberanistas de Cataluña

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

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

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

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

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

ETA y su entorno

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

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

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

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

Para el Tribunal Europeo la ilegalización de las formaciones abertzales está

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

Los procesos de reforma estatutaria

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

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

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

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

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

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

El acuerdo de financiación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Legislación estatal

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

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

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

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

C. Transposición Directiva 123/2006.

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

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

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

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

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

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

La actividad de las Comunidades Autónomas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El Senado

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

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

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

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

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

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

El debate lingüístico

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

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

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

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

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

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

La difícil transposición de la Ley de Dependencia

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

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

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

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

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

Colaboración

Convenios

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

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

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

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

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

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

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

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

Conferencia de Presidentes

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

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

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

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

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

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

Conferencias Sectoriales

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

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

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

Comisiones bilaterales

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

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

Conflictividad

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

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

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

Europa

Tratado de Lisboa

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

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

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

La actividad de la Unión Europea

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Organización administrativa de las Comunidades Autónomas

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

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

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

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

Comunidades Autónomas y administración local

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

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

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

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

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

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

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