

**IND**

**◀ INFORME  
COMUNIDADES  
AUTÓNOMAS  
2010**

**INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO**





**I N F O R M E  
C O M U N I D A D E S  
A U T Ó N O M A S  
2 0 1 0**



INFORME  
COMUNIDADES  
AUTÓNOMAS  
2010

INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO  
BARCELONA, 2011

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

© 2011 by Instituto de Derecho Público,  
Adolf Florensa, 8, 1r pis - 08028 Barcelona

Depósito Legal: B-25.314-2011  
ISBN: 978-84-95097-15-6

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

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

## **Autores**

### **TEMAS GENERALES**

Joaquín TORNOS  
Catedrático de Derecho Administrativo  
de la Universidad de Barcelona

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

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

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

Xavier PADRÓS  
Profesor de Derecho Constitucional de  
la Universidad de Barcelona

Eliseo AJA  
Catedrático de Derecho Constitucional  
de la Universidad de Barcelona

Julio LÓPEZ LABORDA  
Catedrático de Ciencia Política de la  
Universidad de Zaragoza

Francesc PALLARÉS  
Catedrático de Ciencia Política de la Uni-  
versidad Pompeu Fabra de Barcelona

María Jesús GARCÍA MORALES  
Profesora Titular de Derecho Constitu-  
cional de la Universidad Autónoma de  
Barcelona

Francisco Javier DONAIRE VILLA  
Profesor Titular de Derecho Constitucio-  
nal de la Universidad Carlos III de Madrid

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

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

*Andalucía*  
Juan Antonio CARRILLO DONAIRE, Pro-  
fesor Titular de Derecho Administrativo  
de la Universidad de Sevilla

*Aragón*  
José Luís BERMEJO LATRE, Profesor Titu-  
lar de Derecho Administrativo de la Uni-  
versidad de Zaragoza

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

*Canarias*  
José SUAY RINCÓN, Catedrático de De-  
recho Administrativo de la Universidad  
de Las Palmas de Gran Canaria

*Cantabria*  
Luis MARTÍN REBOLLO, Catedrático de  
Derecho Administrativo de la Univer-  
sidad de Cantabria

*Castilla y León*  
Tomás QUINTANA LÓPEZ, Catedrático  
de Derecho Administrativo de la Uni-  
versidad de León

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

*Cataluña*  
Joan VINTRÓ CASTELLS, Catedrático de  
Derecho Constitucional de la Univer-  
sidad de Barcelona

*Comunidad Valenciana*  
Juan MESTRE DELGADO, Catedrático de  
Derecho Constitucional de la Univer-  
sidad de Valencia

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



### *Galicia*

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

### *Islas Baleares*

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

### *La Rioja*

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

### *Madrid*

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

### *Murcia*

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

### *Navarra*

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

### *País Vasco*

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

## COLABORADORES ESPECIALES EN TEMAS MONOGRÁFICOS

Luis ARROYO JIMÉNEZ, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Xavier de PEDRO BONET, Director General de Desarrollo Estatutario y Letrado del Gobierno de Aragón.

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

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

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

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

## COLABORADORES DE DERECHO COMPARADO

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

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

Peter BUIJÄGER, Ernst WEGSCHEIDER, Instituto de investigación sobre el federalismo de Innsbruck, Austria

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

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

En la realización del trabajo ha participado además un amplio número de colaboradores. En las Comunidades Autónomas han sido: María de los Ángeles FERNÁNDEZ SCAGLIUSI, Becaria de investigación de la Universidad de Sevilla (Andalucía) • Alejandra BOTO, Doctora en Derecho Administrativo, Universidad de Oviedo (Asturias) • Pino GARCÍA, Profesora Asociada de Derecho Administrativo de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (Canarias) • Juan JOSÉ RUIZ RUIZ, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Jaén (Ceuta y Melilla) • Pablo Julián MEIX CERECERA, Becario de Investigación de Derecho Administrativo de la Universidad de Cantabria (Cantabria) • Pilar MOLERO MARTÍN-SALAS, Becaria de investigación de la Universidad de Castilla-La Mancha (Castilla-La Mancha) • Ana Belén CASARES MARCOS, Ayudante de Derecho Administrativo en la Universidad de León (Castilla y León) • Natalia CAICEDO, Profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona (Cataluña) • César GONZÁLEZ RAMOS y Sonia MORALES ARIZA (Comunidad Valenciana) • José Ángel CAMISÓN YAGÜE y Albert NOGUERA FERNÁNDEZ, Profesores de Derecho Constitucional de la Universidad de Extremadura (Extremadura) • Alfonso ARÉVALO GUTIÉRREZ, Letrado de la Asamblea de Madrid. Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid (Madrid) • Luis GÁLVEZ MUÑOZ, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia (Murcia).

También han colaborado en los estudios generales: Alfredo GALÁN GALÁN, Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona; Rosa María LÓPEZ PRIETO, Archivo del Parlamento; Myriam BENYAKHLEF DOMÍNGUEZ y Carmen VIZÁN RODRÍGUEZ, Área de Estudios del CÉS; Ferran PONS, Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Barcelona; Montserrat BASSOLS I SANTAMARIA, Economista; Montserrat GÁLVEZ, Diplomada en Ciencias Empresariales; Hèctor LOPEZ BOFILL, Profesor Asociado de Derecho Constitucional de la Universidad Pompeu Fabra; Ramon RIU FORTUNY, Profesor Asociado de Derecho Constitucional de la Universidad Pompeu Fabra; Aida TORRES PÉREZ, Profesora visitante de Derecho Constitucional de la Universidad Pompeu Fabra; Maribel GONZÁLEZ PASCUAL, Profesora visitante de Derecho Constitucional de la Universidad Pompeu Fabra; Jordi MUÑOZ MENDOZA, Profesor asociado del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Pompeu Fabra y Lucía LÓPEZ de la Universidad Pompeu Fabra; Mónica ARBELÁEZ, Asesora del Área de Servicios Sociales y Administración General del Síndic de Greuges de Catalunya; Florencia GONZÁLEZ, Rocío PELEGRÍ, Ignacio ARAGONÉS, Celia DÍAZ, Ananda PLATE, Carlos A. ALONSO y Jana BITTNER, colaboradores del Instituto de Derecho Público; Josep MOLLEVÍ, Profesor Asociado del Departamento de Derecho Administrativo y Derecho Procesal de la Universidad de Barcelona. La gestión informática del Informe ha sido realizada por Joan C. DE GISPERT, Silvia DEL PINO ha realizado la gestión administrativa.

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

ANDALUCÍA  
Consejería de Presidencia

ARAGÓN  
Vicepresidencia

ASTURIAS  
Consejería de Economía y Hacienda

CANARIAS  
Presidencia

CANTABRIA  
Consejería de Presidencia y Justicia

CASTILLA Y LEÓN  
Consejería de Presidencia

CATALUÑA  
Instituto de Estudios Autonómicos

EXTREMADURA  
Presidencia

GALICIA  
Consejería de Presidencia, Administra-  
ciones Públicas y Justicia

ISLAS BALEARES  
Consejería de Innovación, Interior y Justicia

MURCIA  
Consejería de Presidencia

PAÍS VASCO  
Vicepresidencia

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

D. Francisco DEL RÍO MUÑOZ  
Jefe del Gabinete Jurídico de la Conseje-  
ría de Presidencia de la Junta de Andalucía

D. Ramón SALANOVA ALCALDE  
Secretario General Técnico de Vicepresi-  
dencia del Gobierno de Aragón

D. Jaime RABANAL GARCÍA  
Consejero de Economía y Hacienda del  
Principado de Asturias

D. Fernando RÍOS RULL  
Secretario General de Presidencia del Go-  
bierno de Canarias

Dña. Ana SÁNCHEZ LAMELAS  
Directora del Servicio Jurídico de la Con-  
sejería de Presidencia del Gobierno de  
Cantabria

D. José Manuel HERRERO MENDOZA  
Secretario General de la Consejería de Pre-  
sidencia de la Junta de Castilla y León

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

D. Julián EXPÓSITO TALAVERA  
Secretario General de Presidencia de la Jun-  
ta de Extremadura

D. Santiago ROURA GÓMEZ  
Director General de Justicia de la Conse-  
jería de Presidencia, Administraciones  
Públicas y Justicia de la Xunta de Galicia

D. Lluís J. SEGURA GINARD  
Director del Instituto de Estudios Auto-  
nómicos del Gobierno de las Islas Baleares

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

D. Sabino TORRE DÍEZ  
Secretario General de Régimen Jurídico.  
Vicepresidencia del Gobierno Vasco

# ÍNDICE GENERAL

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

## PRIMERA PARTE

### EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS EN 2010: TEMAS MONOGRÁFICOS

La STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña .....	41
Reflexiones sobre la actividad legislativa de las Comunidades Autónomas .....	73
La conferencia de los gobiernos de las Comunidades Autónomas .....	94

## SEGUNDA PARTE

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

<b>ANÁLISIS DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS .....</b>	<b>117</b>
Leyes y reglamentos del Estado 2010 .....	117
Convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre Comunidades Autónomas .....	149
El Senado .....	163
Lenguas propias de las Comunidades Autónomas .....	181
<b>LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS .....</b>	<b>187</b>
Andalucía .....	187
Aragón .....	228
Asturias .....	262
Canarias .....	282
Cantabria .....	318
Castilla y León .....	352
Castilla-La Mancha .....	382
Cataluña .....	414

Comunidad Valenciana, .....	449
Extremadura .....	476
Galicia .....	510
Islas Baleares .....	537
La Rioja .....	558
Madrid .....	586
Murcia .....	609
Navarra .....	641
País Vasco .....	660
<b>LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL .....</b>	<b>699</b>
Jurisprudencia Constitucional 2010 .....	699
Tramitación de Conflictos de Competencia ante el Tribunal Constitucional	732
Jurisprudencia del Tribunal Supremo .....	746
<b>FINANCIACIÓN AUTONÓMICA .....</b>	<b>757</b>
La financiación autonómica en la sentencia del Tribunal Constitucional	
31/2010 sobre el <i>Estatut</i> .....	757
<b>LA UNIÓN EUROPEA Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS .....</b>	<b>771</b>
La actividad de la Unión Europea .....	771
La Conferencia para asuntos relacionados con la Unión Europea	
(CARUE) .....	793
<b>ALGUNOS ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS .....</b>	<b>799</b>
Organización administrativa de las Comunidades Autónomas 2010 .....	799
La administración local en las Comunidades Autónomas 2010 .....	807
Los órganos mixtos de colaboración 2010 .....	846
Los Presupuestos y la normativa presupuestaria y financiera	
de las Comunidades Autónomas .....	864
Las elecciones autonómicas del 28 de noviembre de 2010 en Cataluña ....	913
<b>LAS CIUDADES AUTÓNOMAS DE CEUTA Y MELILLA .....</b>	<b>934</b>

## **TERCERA PARTE**

### **PRINCIPALES RASGOS DE LA EVOLUCIÓN DE LOS ESTADOS EUROPEOS COMPUESTOS EN EL DERECHO COMPARADO EUROPEO DURANTE 2010**

Alemania .....	951
Austria .....	966
Bélgica .....	985
Italia .....	992
Reino Unido .....	1.006

## **CUARTA PARTE**

### **BIBLIOGRAFÍA**

Bibliografía sobre las Comunidades Autónomas (2010) .....	1.027
Bibliografía sobre el Federalismo y el Regionalismo en el Derecho Comparado (2010) .....	1.037



# PRESENTACIÓN

---

La persistencia y el agravamiento de la crisis económica, y la publicación de la Sentencia sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, han marcado de forma decisiva el año 2010. El presente Informe da cumplida cuenta de esta realidad.

La crisis económica ha incidido en la realidad de nuestro Estado Autonómico de diferentes modos. Por un lado todas las Comunidades Autónomas, con mayor o menor intensidad y recurriendo a un tipo u otro de formas jurídicas, han adoptado decisiones tendentes a reducir el gasto público actuando sobre los salarios de su personal y reduciendo entes e instituciones propias. Obligadas por acuerdos de ámbito estatal han contenido también sus niveles de endeudamiento. La inversión y la prestación de servicios se han visto claramente afectados por estos recortes. En mucha menor medida se ha actuado sobre los ingresos. También se ha tratado de estimular el crecimiento económico.

Por otro lado, la crisis ha reforzado la posición ordenadora del Estado, en particular en su actuación sobre el proceso de reformas de las Cajas de Ahorro, asumiendo amplias potestades reguladoras sobre su actuación y sobre sus procesos de fusión. El Consejo de Política Fiscal y Financiera, como conferencia sectorial cualificada, ha intervenido en la adopción de acuerdos de especial relevancia para el ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas.

La tan esperada sentencia del Tribunal Constitucional ha puesto fin a un largo litigio generando, como era de esperar, opiniones diversas. La reacción de los partidos mayoritarios catalanes y de buena parte de la sociedad catalana fue de rechazo frontal. Desde fuera de Cataluña las opiniones fueron mucha más matizadas. En todo caso la sentencia ha reivindicado el papel del propio Tribunal Constitucional en la construcción del Estado de las Autonomías por la vía de su interpretación, negando a los Estatutos esta función interpretativa y de reconstrucción del sistema autonómico. La sentencia condiciona en todo caso el proceso de ulteriores reformas estatutarias en su mayoría paralizadas a la espera de lo que dijera el Tribunal Constitucional. Durante el año 2010 sólo cabe señalar la reforma parcial de la LORAFNA y la práctica conclusión de la reforma del Estatuto de Extremadura, así como el fracaso final de la reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha.

De la Sentencia 31/2010 sobre el Estatuto catalán se da cumplida cuenta en el presente *Informe*, con los trabajos de los profesores Carrillo y Vintró, en sus colaboraciones sobre Cataluña y las sentencias del Tribunal Constitucional, y en el estudio monográfico en relación a la citada sentencia encargado al profesor Luis Arroyo.



En este *Informe* se inaugura una nueva sección dedicada al estudio de las lenguas oficiales y minoritarias reconocidas en los diferentes Estatutos de Autonomía, sección que correrá a cargo del profesor Luis Aguiló.

# VALORACIÓN GENERAL

*Joaquín Tornos Mas*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Reformas estatutarias**

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

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

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

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

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

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

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



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

## El Tribunal Constitucional

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

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

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

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

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

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

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

### **La desaparición de títulos materiales competenciales**

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

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

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

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

### **La actividad legislativa del Estado**

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Reales Decretos de Traspasos**

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

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

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

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

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

### **La actividad de las Comunidades Autónomas**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### *Normativa presupuestaria y financiera y presupuestos autonómicos*

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

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

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

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

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

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

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

### **Las elecciones autonómicas en Cataluña**

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

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

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

### **La situación en el País Vasco**

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

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

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

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

## Senado

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

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

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



## Colaboración

### *La Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas*

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

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

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

### *Conferencias sectoriales*

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

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

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

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

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

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

### *Convenios de colaboración*

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

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

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

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

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

### *Convenios entre Comunidades Autónomas*

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

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

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

### *Comisiones bilaterales*

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

## **Administración local en las Comunidades Autónomas**

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

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

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

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

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

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

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

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

## Unión Europea

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

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

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



**I N F O R M E  
C O M U N I D A D E S  
A U T Ó N O M A S  
2 0 1 0**



PRIMERA PARTE  
**EL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS en 2010:**  
TEMAS MONOGRÁFICOS





# LA STC 31/2010, DE 28 DE JUNIO, SOBRE EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA

*Luis Arroyo Jiménez*

## Introducción

La modesta finalidad de estas páginas es dar cuenta, de modo sumario, de los pronunciamientos más importantes realizados por el TC en su Sentencia 31/2010, de 28 de junio, por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006, interpuesto contra numerosos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, EAC). A tal efecto se analizarán en primer lugar algunas cuestiones de orden general u horizontal, para pasar a continuación a examinar la respuesta del Tribunal a las impugnaciones referidas a las diversas partes en las que se estructura el EAC.

## Cuestiones horizontales

### *El sistema de votación*

Dejando a un lado las diversas incidencias producidas durante la tramitación de este recurso de inconstitucionalidad, conviene destacar que las dificultades sufridas por las sucesivas ponencias de cara a obtener «suficientes apoyos» (Antecedente 135), a su vez motivadas, esencialmente, por la amplitud del objeto del proceso, se encuentran en el origen de que en este recurso se siguiera un sistema de votación separada sobre los distintos pronunciamientos a realizar de cara a su resolución: «[a] la vista del resultado del proceso de deliberación y votación, y tomando en consideración las propuestas formuladas por varios Magistrados en relación con la posibilidad de articular un nuevo sistema de votación, mediante otro Acuerdo de 19 de mayo de 2010, la Excma. Sra. Presidenta del Tribunal abrió un trámite de consulta con el objeto de oír la opinión al respecto de quienes en el presente recurso de inconstitucionalidad integran el Colegio de Magistrados. Finalizado dicho trámite, el día 31 de mayo de 2010, la Excma. Sra. Presidenta del TC, al amparo de los arts. 15 y 80 de la Ley Orgánica del TC y del art. 254.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, adoptó Acuerdo sobre el sistema de votación en el presente recurso de inconstitucionalidad en el que se articulaba un sistema de votación separada sobre los distintos pronunciamientos que hubieran de hacerse, así como un método de resolución de los supuestos de discordia» (Antecedente 136). La aplicación de este sistema de votación tuvo como resultado que los diversos apartados del fallo fueran aprobados con distintas mayorías. En efecto, la Sentencia afirma que en «la sesión del Pleno celebrada el día 28 de junio de 2010, y en

aplicación de la regla 1.1 prevista en el Acuerdo de la Presidencia de 31 de mayo de 2010, se procedió a votar separadamente los pronunciamientos contenidos en los cuatro apartados del fallo de la ponencia presentada por la Excm. Sra. Presidenta, resultando de dicha votación que el primero de dichos apartados [relativo al Preámbulo] fue aprobado por seis votos; el segundo [que contiene las declaraciones de inconstitucionalidad], por ocho votos; el tercero [con los pronunciamientos interpretativos] por seis votos y el cuarto [que recoge las impugnaciones desestimadas] por seis votos» (Antecedente 140).

### *La posición del Estatuto de Autonomía*

Una de las cuestiones centrales que planteaban los recurrentes era la relativa a la posición que ocupa el Estatuto de Autonomía en el sistema de fuentes y, en particular, al modo en que se relaciona con otros tipos de normas. La respuesta que da la Sentencia en su FJ 3 descansa en un criterio puramente formal: «[L]os Estatutos de Autonomía se integran en el Ordenamiento bajo la forma de un específico tipo de ley estatal: la ley orgánica, forma jurídica a la que los arts. 81 y 147.3 CE reservan su aprobación y su reforma. Su posición en el sistema de fuentes es, por tanto, la característica de las leyes orgánicas; esto es, la de normas legales que se relacionan con otras normas con arreglo a dos criterios de ordenación: el jerárquico y el competencial». Aplicando este planteamiento, la Sentencia precisa a continuación los criterios que disciplinan las relaciones de los Estatutos de Autonomía con otros tipos normativos. En primer lugar, «[e]n tanto que normas legales, el de jerarquía es el principio que ordena su relación con la Constitución en términos de subordinación absoluta». El principio de jerarquía también disciplina, en segundo término, las relaciones del Estatuto de Autonomía con las normas de rango y fuerza inferior a la Ley, puesto que la «ley orgánica es [...] jerárquicamente [...] superior a las normas infralegales dictadas en el ámbito de su competencia propia». En tercer lugar, «[e]n cuanto normas legales a las que queda reservada la regulación de ciertas materias, el principio de competencia es el que determina su relación con otras normas legales, cuya validez constitucional se hace depender de su respeto al ámbito reservado a la ley orgánica, de manera que el criterio competencial se erige en presupuesto para la actuación del principio de jerarquía, toda vez que de la inobservancia del primero resulta mediatamente una invalidez causada por la infracción de la norma superior común a la ley orgánica y a la norma legal ordinaria, es decir, por infracción de la Constitución». Finalmente, el principio de competencia disciplina también las relaciones entre los Estatutos de Autonomía y otras Leyes orgánicas, puesto que «[L]a reserva de ley orgánica no es siempre, sin embargo, la reserva a favor de un género, sino que en ocasiones se concreta en una de sus especies. Tal sucede, por ejemplo, con la reguladora del Poder Judicial (art. 122.1 CE) y, justamente, con cada una de las leyes orgánicas que aprueban los distintos Estatutos de Autonomía. La ley orgánica no es en estos casos una forma fungible, sino que, en relación con las concretas materias reservadas a una ley orgánica singular, las restantes leyes orgánicas se relacionan también de acuerdo con el principio de la distribución competencial. Así las cosas, la posición relativa de los Estatutos respecto de otras leyes orgánicas es cuestión que depende del contenido constitucionalmente necesario y, en su caso, eventualmente posible de los primeros».

La forma jurídica a través de la cual se aprueba y modifica el Estatuto de Autonomía determina en exclusiva, por tanto, su posición dentro del sistema de fuentes. En este sentido, el Tribunal excluye expresamente –al menos por lo que respecta a sus relaciones con la Constitución– que las conclusiones así obtenidas puedan verse alteradas por consideraciones de orden funcional: «[l]os Estatutos de Autonomía son normas subordinadas a la Constitución, como corresponde a disposiciones normativas que no son expresión de un poder soberano, sino de una autonomía fundamentada en la Constitución [...]. Como norma suprema del Ordenamiento, la Constitución no admite igual ni superior, sino sólo normas que le están jerárquicamente sometidas en todos los órdenes». La Sentencia continúa afirmando que, «[c]iertamente, no faltan en ningún Ordenamiento normas jurídicas [entre las que debe suponerse que el Tribunal considera que se encuentran los Estatutos de Autonomía] que, al margen de la Constitución *stricto sensu*, cumplen en el sistema normativo funciones que cabe calificar como materialmente constitucionales, por servir a los fines que conceptualmente se tienen por propios de la norma primera de cualquier sistema de Derecho, tales como, en particular, constituir el fundamento de la validez de las normas jurídicas integradas en los niveles primarios del Ordenamiento [...]. Sin embargo, tal calificación no tiene mayor alcance que el puramente doctrinal o académico, y, por más que sea conveniente para la ilustración de los términos en los que se constituye y desenvuelve el sistema normativo que tiene en la Constitución el fundamento de su existencia, en ningún caso se traduce en un valor normativo añadido al que estrictamente corresponde a todas las normas situadas extramuros de la Constitución formal. En nada afecta, en definitiva, a la subordinación a la Constitución de todas las normas que, sea cual sea su cometido con una perspectiva material o lógica, no se integran en el Ordenamiento bajo la veste de la Constitución formal; única que atribuye a los contenidos normativos –también a los que materialmente cupiera calificar de extraños al concepto académico de Constitución– la posición de supremacía reservada a la Norma Fundamental del Ordenamiento jurídico».

El Tribunal descarta que la función «materialmente constitucional» que desempeña el Estatuto de Autonomía altere la posición de estricta infraordenación jerárquica que le corresponde en relación con la Constitución. Sin embargo, la Sentencia no se plantea si esa función del Estatuto de Autonomía condiciona o afecta en alguna medida a sus relaciones con otras Leyes estatales y, en particular, con otras Leyes Orgánicas y con la legislación básica del Estado.<sup>1</sup> Tampoco se pronuncia expresamente acerca de si esas relaciones se ven condicionadas de algún modo por el hecho de que el procedimiento de aprobación configure al

1. E. Alibertí Rovira, «Concepte i funció de l'Estatut d'Autonomia en la STC 31/2010», recogido en *Revista Catalana de Dret Públic*, 2010, número especial sobre la STC 31/2010, accesible en: <http://www.rcdp.cat>. F. Balaguer Callejón afirma que tras este planteamiento del Tribunal «late una visión muy estrecha del Derecho constitucional del Estado Autonomómico integrado en Europa: a un lado, la Constitución de 1978, al otro lado “todo lo demás” constituyendo una masa normativa indiferenciada que integra tanto a los Tratados europeo como a los Estatutos de Autonomía. Una distinción más pormenorizada no parece tener “mayor alcance que el puramente doctrinal o académico”» (cfr. «Las cuestiones institucionales en la STC 31/2010, de 28 de junio», en *El Cronista*, núm. 15, 2010, p. 68).

Estatuto de Autonomía como una norma pactada dotada de un nivel de legitimidad democrática especialmente elevado.<sup>2</sup>

### *La función y el contenido del Estatuto de Autonomía*

Otra de las cuestiones centrales planteadas por los recurrentes, que se encuentra, además, estrechamente relacionada con la anterior, es la correspondiente a la delimitación de la materia susceptible de ser regulada por el legislador estatutario. Con carácter general, el Tribunal recuerda que los Estatutos tienen, por un lado, «un contenido constitucionalmente obligado (art. 147.2 CE) y un contenido constitucionalmente posible en virtud de previsiones constitucionales expresas (así, arts. 3.2 y 4.2 CE)», y por otro, «un contenido adicional que, sin resultar de un mandato constitucional expreso o de una autorización del constituyente también explícita», puede encontrar «fundamento implícito en la función y en la cualidad que la Constitución atribuye a esta norma jurídica» en la medida en que sea «complemento adecuado por su conexión con las aludidas previsiones constitucionales, adecuación que ha de entenderse referida a la función que en sentido estricto la Constitución encomienda a los Estatutos, en cuanto norma institucional básica que ha de llevar a cabo la regulación funcional, institucional y competencial de cada Comunidad Autónoma» (FJ 4, con cita de la STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 12).

Esta doctrina acerca del contenido constitucionalmente lícito de los Estatutos es «consecuencia de una serie de consideraciones de principio sobre la naturaleza y función constitucionales de los Estatutos de Autonomía. En este sentido, es forzoso partir de la obviedad de que el Ordenamiento español se reduce a unidad en la Constitución. Desde ella, y en su marco, los Estatutos de Autonomía confieren al Ordenamiento una diversidad que la Constitución permite, y que se verifica en el nivel legislativo, confiriendo a la autonomía de las Comunidades Autónomas el insoslayable carácter político que le es propio (STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3, por todas). La primera función constitucional de los Estatutos de Autonomía radica, por tanto, en la diversificación del Ordenamiento mediante la creación de sistemas normativos autónomos, todos ellos subordinados jerárquicamente a la Constitución y ordenados entre sí con arreglo al criterio de competencia. Respecto de tales sistemas normativos autónomos el Estatuto es norma institucional básica (art. 147.1 CE). Y es también –en unión de las normas específicamente dictadas para delimitar las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas (art. 28.1 LOTC)– norma de garantía de la indemnidad del sistema autónomo, toda vez que el Estatuto es condición de la constitucionalidad de todas las normas del Ordenamiento en su conjunto, también de las que comparten su forma y rango. Tal condición, sin embargo, sólo le alcanza por remisión de la única norma que en puridad determina la constitucionalidad de cualquier norma, esto es, obviamente, la Constitución misma. La inconstitucionalidad por infracción de un Estatuto es, en realidad, infracción de la Constitu-

---

2. E. Albertí Rovira, «El Estado de las Autonomías después de la STC sobre el Estatuto de Cataluña», en *El Cronista*, núm. 15, 2010, p. 92; M. Carrillo, «Después de la Sentencia, un Estatuto desactivado», en *El Cronista*, núm. 15, 2010, p. 27.

ción, única norma capaz de atribuir (por sí o por remisión a lo que otra disponga) la competencia necesaria para la producción de normas válidas». El Estatuto tiene una segunda «función de atribución competencial que define, por un lado, un ámbito privativo de normación y de ejercicio del poder público por parte de la Comunidad Autónoma (eventualmente ampliable con competencias *ex art.* 150 CE que no le serán, por tanto, propias), y contribuye a perfilar, por otro, el ámbito de normación y poder propio del Estado. Esto último en la medida en que las competencias del Estado dependen mediatamente en su contenido y alcance de la existencia y extensión de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en el marco extraordinariamente flexible representado por el límite inferior o mínimo del art. 148 CE y el máximo o superior, a contrario, del art. 149 CE. Esto no hace del Estatuto, sin embargo, una norma atributiva de las competencias del Estado. Las estatales son siempre competencias de origen constitucional directo e inmediato; las autonómicas, por su parte, de origen siempre inmediatamente estatutario y, por tanto, sólo indirectamente constitucional. No pocas de las competencias estatales vienen mediatamente determinadas por los Estatutos, si bien únicamente en el si y en el quantum: en lo primero, porque algunas competencias sólo serán del Estado en la medida en que no las hayan asumido las Comunidades Autónomas (STC 61/1997, de 20 de marzo); en lo segundo, porque en aquellos supuestos en que el Estado deba tener siempre una competencia dotada de un contenido y alcance mínimos, la eventualidad de un contenido y alcance superiores dependerá de los términos en que las Comunidades Autónomas hayan asumido el margen que constitucionalmente les es accesible» (FJ 5).

La extensión del contenido adicional se encuentra, sin embargo, sometida a los dos límites siguientes. El primero es «de orden cuantitativo, toda vez que la especial rigidez del Estatuto de Autonomía supone una petrificación de su contenido que puede llegar a no compadecerse con un efectivo derecho a la participación política en el ejercicio de los poderes estatuidos», de manera que «en el examen de los supuestos en los que se concrete una impugnación con ese fundamento ha de partirse del principio de que la reversibilidad de las decisiones normativas es inherente a la idea de democracia, siendo excepcional la exclusión del debate político de determinadas cuestiones que, por afectar al fundamento mismo del sistema, sólo se hacen accesibles a voluntades conformadas en procedimientos agravados y con mayorías cualificadas». Por lo demás, el Tribunal recuerda que «los Estatutos de Autonomía también podrán establecer con diverso grado de concreción normativa aspectos centrales o nucleares de las instituciones que regulen y de las competencias que atribuyan en los ámbitos materiales que constitucionalmente les corresponden» (FJ 6, con cita de la STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 6). El contenido posible de los Estatutos de Autonomía también se encuentra sometido, en segundo lugar, a límites cualitativos, entre los que se encuentran «aquellos que definen toda la diferencia de concepto, naturaleza y cometido que media entre la Constitución y los Estatutos, como son cuantos delimitan los ámbitos inconfundibles del poder constituyente, por un lado, y de los poderes constituidos, por otro. En particular, los que afectan a la definición de las categorías y conceptos constitucionales, entre ellos la definición de la competencia de la competencia que como acto de soberanía sólo corresponde a la Constitución, inaccesibles tales límites a cualquier legislador y sólo al alcance de la función interpretativa de este TC» (FJ 6, con cita de la STC 76/1983, de 5 de agosto, *passim*).

Lo dicho en la Sentencia acerca de los límites cualitativos a los que está sometido el contenido adicional del Estatuto de Autonomía implica subrayar la supremacía de la interpretación de las categorías y conceptos constitucionales realizada por el TC frente a la que incumbe al legislador estatutario, por más que ésta responda a una «colaboración constitucionalmente necesaria y admisible», y con ello, el rechazo a una posible comprensión de las consecuencias de la denominada desconstitucionalización del modelo territorial del Estado,<sup>3</sup> y, en particular, de aquella en virtud de la cual el contenido del Estatuto se impondría «al Tribunal como norma constitucional secundaria como consecuencia de su función de complemento de la Constitución y la consiguiente inclusión en el bloque de constitucionalidad».<sup>4</sup> De igual modo, además del reconocimiento de la supremacía de la interpretación de la Constitución realizada por el TC, el rechazo de la tesis comentada implica también que no es al legislador estatutario, sino al legislador estatal no estatutario a quien corresponde la delimitación unilateral del alcance de sus propias competencias,<sup>5</sup> especialmente de las básicas y de los títulos competenciales de carácter horizontal, sin que al Estatuto de Autonomía se le reconozca la posibilidad de colaborar en esa tarea ni de «dirigir mandatos o requerimientos al legislador estatal».<sup>6</sup> Este planteamiento cristaliza posteriormente en la Sentencia que, en numerosas ocasiones, afirma y aplica la doctrina conforme a la cual las disposiciones estatutarias deben entenderse sin perjuicio de la posibilidad de que el legislador orgánico o el legislador estatal básico regule la materia o ejerza las competencias correspondientes «con entera libertad» (FJ 21), «con perfecta libertad» (FJ 51), sin que quede afectada «la libertad del legislador estatal» (FJ 113), o, en fin, con «plena libertad» (FFJJ 49, 64, 137, etc.).

3. Así han interpretado la Sentencia, desde luego, sus primeros comentaristas. Vid. M. Barceló i Serramallera, «Breus consideracions sobre la STC 31/2010», y J. Tornos Mas, «L'Estatut com a norma jurídica», ambos recogidos en *Revista Catalana de Dret Públic*, 2010, número especial sobre la STC 31/2010, accesible en: <http://www.rcdp.cat>, así como, del segundo autor citado, «El Estatuto de Autonomía de Cataluña y el Estado autonómico, tras la Sentencia del TC 31/2010», en *El Cronista*, núm. 15, 2010, p. 24; M. Carrillo, «Después de la Sentencia, un Estatuto desactivado», cit., p. 28; F. de Carreras, «¿Es constitucional el Estatuto de Cataluña? El Estado de las autonomías tras la Sentencia del TC», en *Claves de razón práctica*, núm. 206, 2010, pp. 10 y ss.; S. Muñoz Machado, «El dogma de la Constitución inacabada», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 90, 2010, pp. 245 y ss.

4. C. Viver Pi-Sunyer, «En defensa de los Estatutos de Autonomía como normas jurídicas delimitadoras de competencias. Contribución a una polémica jurídico-constitucional», en *La reforma de los Estatutos de Autonomía. Actas del IV Congreso Nacional de la Asociación de Constitucionalistas de España*, G. Ruiz-Rico Ruiz (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, p. 67.

5. J. García Roca afirma que la Sentencia «fortalece el papel del futuro legislador estatal que delimite –o concrete– las bases en su diálogo con este Estatuto y los condicionamientos que establece» (cfr. «De las competencias en el Estatuto de Cataluña según la STC 31/2010, de 28 de junio: una primera lectura integradora», en *El Cronista*, núm. 15, 2010, p. 61»). En defensa del planteamiento acogido en la Sentencia, vid. T. de la Quadra-Salcedo Janini, «El modelo competencial en la STC 31/2010, de 28 de junio», en *El Cronista*, núm. 15, 2010, p. 74.

6. J. Tornos Mas, «El Estatuto de Autonomía de Cataluña...», cit., p. 24.

*Los pronunciamientos interpretativos*

Antes de comenzar con el tratamiento dispensado a las concretas impugnaciones articuladas en el recurso, conviene señalar una tercera cuestión general planteada por la STC 31/2010, de 28 de junio, como es la relativa al empleo de la técnica de la interpretación conforme, mediante la cual el Tribunal excluye una cierta interpretación por inconstitucional o impone otra por entender que «un determinado texto no es inconstitucional si se entiende de una determinada manera» (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 4). La aplicación de esta técnica viene impuesta por el principio de conservación de la ley, por lo que el Tribunal ha dicho reiteradamente que sólo cabe declarar la inconstitucionalidad de aquellos preceptos «cuya incompatibilidad con la Constitución resulte indudable por ser imposible llevar a cabo una interpretación conforme a la misma» (STC 111/1993, de 25 de marzo, FJ 8). En la STC 31/2010, de 28 de junio, el Tribunal utiliza con generosidad la técnica de la interpretación conforme para salvar la constitucionalidad de numerosas disposiciones impugnadas: el apartado 3º del Fallo desestima la impugnación de unas treinta disposiciones estatutarias «siempre que se interpreten en los términos establecidos» en los respectivos fundamentos de la Sentencia. No obstante, el modo en que la Sentencia de la mayoría ha hecho uso de esta técnica constituye uno de los principales motivos de las discrepancias expresadas en los Votos Particulares, debido, esencialmente, a tres razones.

En primer lugar, una crítica generalizada es la que señala que, en «realidad el número de las interpretaciones conformes establecidas a lo largo de la Sentencia excede con mucho de las recogidas en el fallo: unas veces partiendo de interpretaciones que el Tribunal da por sentadas en el enjuiciamiento de preceptos discutidos, que no son propiamente las únicas posibles, ni las más claras; y en otras afirmando explícitamente que la interpretación que se proclama debe ser la procedente, y que así entendido el precepto, o con expresión similar, debe desestimarse el recurso, lo que constituye de por sí una típica formulación de una interpretación conforme». Todos esos preceptos habrían sido objeto de interpretación conforme, lo cual hubiera debido conducir a que la fundamentación se llevara al fallo (VP Conde Martín de Hijas, apartado 3.C, VP Delgado Barrio, apartado 1, y VP Rodríguez Arribas, apartado 2).

En segundo término, los Votos Particulares también denuncian que la Sentencia habría superado uno de los límites a los que están sometidos los pronunciamientos interpretativos, conforme al cual «no es admisible una reconstrucción del mandato normativo» (SSTC 11/1981, de 8 de abril, FJ 4 y 24/2004, de 24 de febrero, FJ 6), ni tampoco «ignorar o desfigurar el sentido de enunciados legales meridianos» (STC 22/1985, de 15 de febrero, FJ 5), olvidando el límite que es «el respeto al propio tenor literal de aquéllos» (SSTC 222/1992, de 11 de diciembre, FJ 2 y 238/2007, de 12 de julio, FJ 2) y razonando «contra su sentido evidente» pues al «manipular los enunciados legales» estaría «usurpando este Tribunal funciones que corresponden al legislador» (STC 24/2004, de 24 de febrero, FJ 6), provocando así «la creación de una norma nueva, con la consiguiente asunción por el TC de una función de legislador positivo que institucionalmente no le corresponde» (SSTC 45/1989, de 20 de febrero, FJ 11, 96/1996, de 30 de mayo, FJ 22, 235/1999, de 20 de diciembre, FJ 13, 194/2000, de 19 de julio, FJ 4 y 184/2003,



de 23 de octubre, FJ 7) (SSTC 138/2005, de 26 de mayo FJ 5 y 235/2007, de 7 de noviembre FJ 7)» (VP Delgado Barrio, apartados 2 y 3).

En tercer lugar, los Magistrados discrepantes critican que la Sentencia de la mayoría incurra en la práctica que podemos denominar como vaciamiento de los preceptos recurridos, y que consiste en salvar la constitucionalidad de la disposición impugnada a costa de privarla de todo contenido prescriptivo propio. Ejemplos de este proceder serían, a juicio de algunos Magistrados discrepantes, el tratamiento dado a las cláusulas «en todo caso» o la doctrina establecida a propósito del sentido y alcance de los arts. 110 EAC y ss., sobre los que se volverá posteriormente (VP Delgado Barrio, apartado 3 B).<sup>7</sup>

Critican los Votos Particulares, en definitiva, que la Sentencia ha excedido los límites de los pronunciamientos interpretativos, privando de efectos a numerosas disposiciones y procediendo a la creación de un nuevo Estatuto,<sup>8</sup> «con la consiguiente asunción por el TC de una función de legislador positivo que institucionalmente no le corresponde» (VP Delgado Barrio, apartado 2). El resultado es que, junto a la «Sentencia manifiesta» que advierte de una falta de eficacia de incisos del preámbulo (apartado 1), declara la inconstitucionalidad de algunas disposiciones (apartado 2) o lleva al fallo interpretaciones conformes a la Constitución de otros (apartado 3 del fallo), hay una «Sentencia oculta» (apartado 4) que no aparece en ese fallo pero es la que manipula innumerables preceptos esenciales del EAC y los aproxima al sentido conforme a la Constitución» (VP Rodríguez-Zapata Pérez, apartado 7)<sup>9</sup>.

## Los contenidos del Estatuto

### *El enjuiciamiento del Preámbulo*

Entrando ya en la respuesta dada por el Tribunal a las concretas impugnaciones de los recurrentes, procede señalar que la de los términos y aún la posibilidad misma del control de constitucionalidad del Preámbulo acaso haya sido una de las cuestiones más polémicas de las suscitadas con motivo de su recurso. En primer lugar, la Sentencia afirma en su FJ 7 que, pese a carecer de valor normativo –que hace que sea «innecesario, y hasta incorrecto, hacerlo objeto de ‘una

7. E. Albertí Rovira denuncia, por el contrario, que el uso de esta técnica habría sido demasiado escaso: «uno de los motivos que justifican el reproche de falta de deferencia hacia el Estatuto, en el sentido elemental de respeto del principio de presunción de constitucionalidad» sería «el recurso a la nulidad, cuando con la declaración de ineficacia inmediata, condicionada a una ley posterior, hubiera bastado para resolver la cuestión» (cfr. «El Estado de las Autonomías...», cit., p. 93).

8. E. Fossas Espadaler considera que éste es el efecto de la Sentencia (cfr. «El Estatuto como norma y su función constitucional. Comentario a la STC 31/2010», recogido en *Revista Catalana de Dret Públic*, 2010, número especial sobre la STC 31/2010, accesible en: <http://www.rcdp.cat>).

9. En términos semejantes, J. Tornos Mas afirma que «[l]a Sentencia adquiere de esta manera la naturaleza de un ‘manual de instrucciones’ para conocer el valor real de los preceptos estatutarios» (cfr. «L'Estatut com a norma jurídica», cit.).

declaración de inconstitucionalidad expresa que se recogiera en la parte dispositiva' de una Sentencia de este Tribunal»-, el Preámbulo tiene valor jurídico –«constituye un elemento singularmente relevante para la determinación del sentido de la voluntad legislativa, y, por ello, para la adecuada interpretación de la norma legislada»– y puede ser, por ello, enjuiciado por el TC. En segundo término, el Tribunal se plantea el problema de si las declaraciones realizadas a propósito de la adecuación de los Preámbulos a la Constitución han de realizarse en la fundamentación jurídica o en la parte dispositiva de la Sentencia: «siendo los fundamentos jurídicos de nuestras resoluciones el *locus* para las razones de la interpretación que en cada caso justifica el *decisum* sobre la validez de la norma enjuiciada, es obvio que sólo ahí ha de buscarse el juicio de constitucionalidad que nos merezca la interpretación cualificada pretendida por el legislador para la norma que juzgamos» (FJ 7). Aparentemente, pues, la declaración acerca del valor interpretativo de una afirmación realizada en el Preámbulo del Estatuto de Autonomía habría de realizarse, según la argumentación del Tribunal recogida en el FJ 7, en los fundamentos jurídicos de la Sentencia. Sin embargo, el apartado 1º del fallo declara que «[c]arecen de eficacia jurídica interpretativa las referencias del preámbulo del Estatuto de Cataluña a 'Cataluña como nación' y a 'la realidad nacional de Cataluña'». En tercer lugar, las afirmaciones realizadas en el Preámbulo adquieren relevancia constitucional como fuente para la interpretación de las disposiciones del articulado. Se entiende por ello que deba ser al hilo del enjuiciamiento de los preceptos impugnados «cuando nos pronunciemos también sobre la interpretación de los mismos que eventualmente cupiera deducir de los referidos párrafos del preámbulo y cuando, en consecuencia, de concluir que dicha interpretación es constitucionalmente inadmisibles, privemos al preámbulo, en ese punto, del valor jurídico que le es característico, esto es, de su condición de interpretación cualificada» (FJ 7).

### *Nación, símbolos y autogobierno*

La Sentencia se aparta de este criterio en relación con una de las afirmaciones contenidas en el Preámbulo –la relativa al «derecho inalienable de Cataluña al autogobierno»–, cuya impugnación desestima, y, a tal efecto, realiza alguna consideración de alcance general y de la máxima relevancia. «No puede ocultarse», afirma el Tribunal, «que la utilización de términos tan conceptualmente comprometidos como son los de nación y pueblo o la referencia a los derechos históricos en el contexto de la invocación de los fundamentos sobre los que se asienta el Ordenamiento en su conjunto o algunos de sus sectores puede dar lugar a equívocos y controversias en el orden propio de la razón política. El nuestro, sin embargo, es sólo el orden de la razón en Derecho; más precisamente, de la razón jurídico-constitucional, terreno en el que la voluntad constituyente formalizada en la Constitución no deja lugar a dudas sobre el origen y fundamento del orden constituido todo, ni admite más controversia que la que, ordenada en Derecho, ha de resolver, con carácter definitivo, este TC». Considera el Tribunal que el art. 1 EAC, al establecer que «Cataluña, como nacionalidad, ejerce su autogobierno constituida en Comunidad Autónoma de acuerdo con la Constitución y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica», «hace suyo, por lógica

derivación, el fundamento propio que la Constitución proclama para sí, esto es, «la indisoluble unidad de la Nación española» (art. 2 CE), al tiempo que reconoce al pueblo español como titular de la soberanía nacional (art. 1.2 CE) cuya voluntad se formaliza en los preceptos positivos emanados del poder constituyente. Por ello, en fin, el único sentido que cabe atribuir a la referencia del preámbulo del Estatuto al «derecho inalienable de Cataluña al autogobierno» es el de la afirmación de que tal derecho no es sino el que el art. 2 CE ‘reconoce y garantiza’ a las ‘nacionalidades y regiones’ que integran aquélla» (FJ 8).

El Tribunal desestima a continuación la impugnación del art. 2.4 EAC. Pese a que el precepto establece que «[l]os poderes de la Generalitat emanan del pueblo de Cataluña», el Tribunal considera que no «recaba para la Generalitat de Cataluña un fundamento distinto del expresado en el art. 1 EAC, sino [que hace] de la legitimación democrática el principio que ha de regir el ejercicio por la Comunidad Autónoma de los poderes que el Estatuto de Autonomía le confiere desde la Constitución». Se afirma que el precepto tiene «una clara vocación prescriptiva del principio democrático como pauta para el ejercicio de los poderes de la Generalitat» (FJ 9). Frente a ello, el Magistrado Javier Delgado Barrio argumenta que «esta norma se refiere expresamente al fundamento u origen (‘emanan’) de los poderes de la Generalitat, no a las exigencias de su futuro ejercicio» (VP Delgado Barrio, apartado 6.B).

La Sentencia adopta un pronunciamiento formalmente interpretativo en relación con el inciso del art. 5 EAC que dispone que «[e]l autogobierno de Cataluña se fundamenta también en los derechos históricos del pueblo catalán, en sus instituciones seculares y en la tradición jurídica catalana, que el presente Estatuto incorpora y actualiza al amparo del art. 2, la disposición transitoria segunda y otros preceptos de la Constitución». El precepto «sería manifiestamente inconstitucional si pretendiera para el Estatuto de Autonomía un fundamento ajeno a la Constitución, aun cuando fuera añadido al que ésta le dispensa. Sin embargo, el enunciado íntegro del artículo permite descartar esa interpretación, así como la de que con él se hayan querido traer a colación para la Comunidad Autónoma de Cataluña los derechos históricos a los que se refiere la disposición adicional primera de la Constitución». Esos derechos y tradiciones, de un lado, no son los contemplados en la disposición adicional 1ª CE, y de otro, no fundamentan el autogobierno de Cataluña sino que «anticip[an] el elenco de competencias» que el propio Estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma «en el ámbito de la lengua, de la cultura y de la educación». Pese a que el precepto afirma que «[e]l autogobierno de Cataluña se fundamenta también» en esos derechos y tradiciones, la Sentencia considera que si el precepto pretendiera para el Estatuto de Autonomía un fundamento ajeno a la Constitución, «aun cuando fuera añadido al que ésta le dispensa [...], sería manifiestamente inconstitucional», o bien que sólo de «manera impropia podría entenderse que tales derechos históricos son también, jurídicamente, fundamento del autogobierno de Cataluña» (FJ 10). El Magistrado Delgado Barrio sostiene por ello que la interpretación conforme ensayada por la Sentencia contradice el tenor literal de la disposición impugnada (VP Delgado Barrio, apartado 3.A).

Rechaza la Sentencia la impugnación del art. 7 EAC y de las referencias a los «ciudadanos» de Cataluña contenidas en los arts. 6.2 y 11 EAC. Esas disposicio-

nes no se oponen «a la ciudadanía española, ofreciéndose como una condición distinta y predicada de un sujeto ajeno al pueblo español del art. 1.2 CE y titular entonces de alguna suerte de poder soberano de imposible reconducción al ejercido por el poder constituyente cuya voluntad se ha formalizado en la Constitución Española. Por el contrario, el art. 7 EAC se limita a determinar el ámbito subjetivo de proyección del poder de autogobierno constituido con el Estatuto de Autonomía en el marco de la Constitución» (FJ 11).

El Tribunal realiza una interpretación conforme del art. 8 EAC en lo que respecta a la calificación como «nacionales» de los símbolos de Cataluña relacionados en los distintos apartados de ese precepto. Una de las normas que podría obtenerse de la interpretación del enunciado normativo consiste en entender que el adjetivo se vincula al sustantivo «nación». Así podría deducirse de la interpretación de la disposición impugnada a la luz «de la mención del preámbulo a determinada declaración del Parlamento de Cataluña sobre la nación catalana». El resultado sería la inconstitucionalidad del precepto, toda vez que en el sentido que aquí importa, que es «exclusivamente» el jurídico-constitucional, no habría «otra que la Nación española, con cuya mención arranca su preámbulo, en la que la Constitución se fundamenta (art. 2 CE) y con la que se cualifica expresamente la soberanía que, ejercida por el pueblo español como su único titular reconocido (art. 1.2), se ha manifestado como voluntad constituyente en los preceptos positivos de la Constitución Española». Si la disposición no se declara inconstitucional es porque el tenor de la disposición admite una interpretación alternativa, conforme a la cual el adjetivo se referiría a un sustantivo distinto: «cabe interpretar, de acuerdo con la Constitución, que con la calificación como ‘nacionales’ de los símbolos de Cataluña se predica únicamente su condición de símbolos de una nacionalidad constituida como Comunidad Autónoma en ejercicio del derecho que reconoce y garantiza el art. 2 CE, pues así expresamente se proclama en el art. 1 EAC y se reitera en el art. 8 EAC. Se trata, en suma, de los símbolos propios de una nacionalidad, sin pretensión, por ello, de competencia o contradicción con los símbolos de la Nación española». Por todo ello, se concluye que «el término ‘nacionales’ del art. 8.1 EAC es conforme con la Constitución interpretado en el sentido de que dicho término está exclusivamente referido, en su significado y utilización, a los símbolos de Cataluña, ‘definida como nacionalidad’ (art. 1 EAC) e integrada en la ‘indisoluble unidad de la nación española’ como establece el art. 2 CE», así como que «los términos ‘nación’ y ‘realidad nacional’ referidos a Cataluña, utilizados en el preámbulo, carecen de eficacia jurídica interpretativa» (FJ 12).

Finalmente, la Sentencia desestima la impugnación del art. 3.1 CE: el principio conforme al cual «la Generalitat es Estado» no es inconstitucional porque «el Estado, en su acepción más amplia, esto es, como Estado español erigido por la Constitución Española, comprende a todas las Comunidades Autónomas en las que aquél territorialmente se organiza (por todas, STC 12/1985, de 30 de enero, FJ 3) y no únicamente al que con mayor propiedad ha de denominarse ‘Estado central’, con el que el Estado español no se confunde en absoluto, sino que lo incluye para formar, en unión de las Comunidades Autónomas, el Estado en su conjunto». Por el contrario, el principio de bilateralidad no disciplinaría las relaciones entre la Generalitat y el Estado español, sino más precisamente con el

Estado central, ya que «la traslación del principio de bilateralidad a la relación de la Generalitat con el Estado español sería constitucionalmente imposible, pues la parte sólo puede relacionarse con el todo en términos de integración y no de alteridad. Ahora bien», continúa la Sentencia, «incluso en la única relación posible, la de la Generalitat con el Estado ‘central’ o ‘general’, dicha relación, amén de no ser excluyente de la multilateralidad, como el propio precepto impugnado reconoce, no cabe entenderla como expresiva de una relación entre entes políticos en situación de igualdad, capaces de negociar entre sí en tal condición, pues [...] el Estado siempre ostenta una posición de superioridad respecto de las Comunidades Autónomas (STC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3). De acuerdo con ello el principio de bilateralidad sólo puede proyectarse en el ámbito de las relaciones entre órganos como una manifestación del principio general de cooperación, implícito en nuestra organización territorial del Estado (STC 194/2004, de 4 de noviembre, FJ 9)» (FJ 13).

### *Derechos, deberes y principios rectores*

La Sentencia recuerda, ante todo, la aptitud del Estatuto de cara al reconocimiento de derechos que, sin embargo, «sólo vincul[an] al legislador autonómico» y se encuentran, «además, materialmente vinculados al ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma». En el Estatuto se contienen, junto a verdaderos derechos subjetivos, «cláusulas de legitimación para el desarrollo de determinadas opciones legislativas, [...] mandatos de actuación a los poderes públicos, ya estén expresamente denominados como ‘principios rectores’, ya estén enunciados literalmente como derechos que el legislador autonómico ha de hacer realidad y los demás poderes públicos autonómicos respetar. Lo decisivo para pronunciarse sobre su legitimidad constitucional será, en cada caso, si los mandatos en ellos comprendidos vinculan exclusivamente al poder público catalán y, naturalmente, si sólo pretenden hacerlo en el marco de sus competencias. Este tipo de derechos estatutarios, que no son derechos subjetivos sino mandatos a los poderes públicos (STC 247/2007, FFJJ 13 a 15), operan técnicamente como pautas (prescriptivas o directivas, según los casos) para el ejercicio de las competencias autonómicas. De lo que resulta, naturalmente, un principio de diferenciación que no puede confundirse con la desigualdad o el privilegio proscritos por los arts. 138.2 y 139.1 CE, pues con ella sólo se abunda en la diversidad inherente al Estado autonómico [STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 2 a)] [...]» (FJ 16).

Al propio tiempo, sin embargo, al Estatuto le está vedado, de un lado, adentrarse en el ámbito propio de la reserva de ley orgánica relativa al desarrollo de los derechos fundamentales (art. 81.1 CE), debido a la «condición del Estatuto como norma institucional básica» de la que no es propia la función de desarrollo normativo del derecho fundamental, así como a «su vigencia territorial limitada», a resultas de la cual la «participación del Estatuto en el desarrollo de los derechos redundaría en una pluralidad de regímenes de derechos fundamentales (tantos como Estatutos), lo que afectaría al principio de igualdad de los españoles en materia de derechos fundamentales». Pero también, «[d]e otra parte, la divisoria ley orgánica/ley ordinaria en materia de derechos fundamentales (desarrollo/regulación: arts. 81.1 y 53.1 CE) supone que el Estatuto, en tanto que ley orgá-

nica, tampoco puede, no ya declarar o desarrollar derechos fundamentales o afectar a los únicos que son tales, sino siquiera regular el ejercicio de tales derechos. Podrá hacerlo, en su caso, el legislador autonómico, en tanto que legislador ordinario y de acuerdo con el reparto constitucional de competencias, pero no el legislador (orgánico) estatuyente. De ahí que no haya paradoja alguna en el hecho de que por simple ley autonómica (ley ordinaria) pueda hacerse lo que no cabe en un Estatuto (norma superior a la autonómica). En realidad, no es que pueda hacerse más por ley autonómica; es que se hace cosa distinta, como corresponde en el juego de normas ordenadas con arreglo al criterio de competencia» (FJ 17).

Respecto de los derechos en el ámbito civil y social, la Sentencia desestima la impugnación de los arts. 15, 20 y 21 EAC. Al proclamar el «derecho a vivir con dignidad, seguridad y autonomía, libres de explotación, de malos tratos y de todo tipo de discriminación», el primero de ellos no excede las reservas establecidas en los arts. 81.1 y 147.2 CE, ni reproduce el contenido de normas estatales o de preceptos constitucionales referidos a derechos fundamentales específicos, sino que únicamente contiene «la expresión formal de la voluntad de comunión del Estatuto con el fundamento declarado del orden de convivencia ordenado desde la Constitución» (FJ 18). Por su parte, el art. 20 EAC no hace en su apartado 1 sino disponer una «consecuencia obligada, por implícita, de la garantía» del derecho reconocido en el art. 15 CE, «al que, por ello, ni contradice ni menoscaba», mientras que su apartado 2, o bien «no afecta en absoluto al derecho a la vida» –al reconocer el derecho a dejar constancia de la voluntad para el caso de no poder manifestarla en el momento de recibir tratamiento médico–, o bien sí lo hace –al disponer que las instrucciones «deben ser respetadas» por el personal sanitario– pero tan solo «en los términos que establecen la Leyes [...] que naturalmente han de ser las competentes para ese cometido en función de las materias concurrentes en el caso, lo que de suyo remite a las dictadas por el Estado en ejercicio de distintas competencias (arts. 81.1 y 149.1.16 CE, entre otras)» (FJ 19). El Tribunal también rechaza la impugnación del art. 21 EAC, porque la afirmación de que en las escuelas de titularidad pública «la enseñanza es laica [...] sólo significa, como se deduce de su tenor literal, que la enseñanza pública no es institucionalmente una enseñanza confiada a las confesiones religiosas, sin perjuicio del derecho de las madres y los padres a ‘que sus hijos e hijas reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus convicciones en las escuelas de titularidad pública’, como el propio precepto reconoce en términos plenamente respetuosos con el art. 27.3 CE y con el art. 16 CE» (FJ 20).

Se rechazan también las impugnaciones de los arts. 41.5 y 52 EAC, que incorporan dos principios rectores vinculados, respectivamente, a la garantía del carácter determinante de la libre decisión de la mujer en los casos que puedan afectar a sus derechos, «en particular en lo que concierne al propio cuerpo y a su salud reproductiva y sexual», de un lado, y a la garantía del pluralismo de los medios de comunicación social y de la neutralidad de los medios de titularidad pública, de otro. El Tribunal considera que estos preceptos no exceden la reserva estatutaria del art. 147.2 CE, puesto que incorporan mandatos dirigidos a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma en el ámbito de sus propias competencias, ni infringen tampoco la reserva de ley orgánica del art. 81.1 CE, toda vez que se trata de principios rectores y no de derechos fundamentales en senti-

do estricto, ni, en fin, lesionan los derechos fundamentales alegados por los recurrentes (FFJJ 28 y 29).

Finalmente, es preciso destacar que la Sentencia desestima la impugnación del art. 38.2 EAC. Al disponer que «los actos que vulneren los derechos reconocidos por los Capítulos I, II y III del presente Título y por la Carta de los Derechos y Deberes de los ciudadanos de Cataluña serán objeto de recurso ante el Tribunal de Justicia de Cataluña, de acuerdo con los procedimientos establecidos en las leyes», el precepto «pudiera no compadecerse, en su literalidad, con la atribución al Estado por el art. 149.1.6 CE de la competencia exclusiva en materia de legislación procesal», ya que «parecería remitir a ‘los procedimientos establecidos en las leyes’ la concreta configuración de un recurso jurisdiccional cuya existencia misma es cuestión resuelta y decidida, en apariencia, por el precepto estatutario, sin que a las leyes aludidas en el art. 38.2 EAC, por más que implícitamente se asuma que sólo pueden ser las estatales, les cumpliera, en principio, otro cometido que el de regular el *modus* de un recurso de existencia ya indisponible para el legislador del Estado». Sin embargo, «como quiera que el art. 38.2 EAC no se refiere específicamente a un concreto recurso del que conozca un concreto Tribunal, sino que califica a determinados actos como ‘objeto de recurso’ ante el Tribunal Superior de Justicia, ha de entenderse que no implica la introducción de ‘innovaciones procesales’ ni supone una alteración de ‘las reglas procesales comúnmente aplicables’ en materia de protección de derechos» (FJ 27).

### *La lengua*

El art. 6.1 EAC establece que el catalán es la lengua «propia» de Cataluña y, «[c]omo tal, es la lengua de uso normal y preferente de las Administraciones públicas y de los medios de comunicación públicos de Cataluña, y es también la lengua normalmente utilizada como vehicular y de aprendizaje en la enseñanza». Con carácter general, la Sentencia afirma que «[l]a definición del catalán como ‘la lengua propia de Cataluña’ no puede suponer un desequilibrio del régimen constitucional de la cooficialidad de ambas lenguas en perjuicio del castellano. Si con la expresión ‘lengua propia’ quiere significarse, como alega el Abogado del Estado, que el catalán es lengua peculiar o privativa de Cataluña, por contraste con el castellano, lengua compartida con todas las Comunidades Autónomas, la dicción del art. 6.1 EAC es inobjetable. Si de ello, por el contrario, pretende deducirse que únicamente el catalán es lengua de uso normal y preferente del poder público, siquiera sea sólo del poder público autonómico, se estaría contradiciendo una de las características constitucionalmente definidoras de la oficialidad lingüística, cual es [...] que las lenguas oficiales constituyen ‘medio normal de comunicación en y entre [los poderes públicos] y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos’. Toda lengua oficial es, por tanto –también allí donde comparte esa cualidad con otra lengua española–, lengua de uso normal por y ante el poder público. También, en consecuencia, lo es el castellano por y ante las Administraciones públicas catalanas, que, como el poder público estatal en Cataluña, no pueden tener preferencia por ninguna de las dos lenguas oficiales» (FJ 14).

El Tribunal entiende que el art. 6.1 EAC, al definir al catalán como la «lengua

propia de Cataluña», ha de interpretarse en el primero de esos sentidos. Tampoco plantea la Sentencia reparos a la afirmación de que el catalán es la lengua «de uso normal» de las Administraciones Públicas y de los medios de comunicación públicos de Cataluña. Teniendo en cuenta que el «carácter propio de una lengua española distinta del castellano es [...] la condición constitucional inexcusable para su reconocimiento como lengua oficial por un Estatuto de Autonomía», esa definición «cumple la función de acreditar la efectiva concurrencia de aquella condición constitucional en el caso de la lengua catalana, en tanto que la ‘normalidad’ de esa lengua no es sino el presupuesto acreditativo de una realidad que, caracterizada por el uso normal y habitual del catalán en todos los órdenes de la vida social de la comunidad Autónoma de Cataluña, justifica la declaración de esa lengua como oficial en Cataluña, con los efectos y consecuencias jurídicos que, desde la Constitución y en su marco, hayan de desprenderse de esa oficialidad y de su concurrencia con el castellano». En particular, la oficialidad de ambas lenguas determina que las dos sean «medio normal de comunicación en y entre [los poderes públicos] y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos». De igual modo, el catalán debe ser «lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza, pero no la única que goce de tal condición, predicable con igual título del castellano en tanto que lengua asimismo oficial en Cataluña». Sin perjuicio de retomar la argumentación posteriormente a propósito del art. 35 EAC, el Tribunal señala ya «que, como principio, el castellano no puede dejar de ser también lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza» (FJ 14).

La Sentencia estima, sin embargo, la impugnación del inciso en virtud del cual el catalán es lengua de uso normal «y preferente»: «[a] diferencia de la noción de ‘normalidad’, el concepto de ‘preferencia’, por su propio tenor, trasciende la mera descripción de una realidad lingüística e implica la primacía de una lengua sobre otra en el territorio de la Comunidad Autónoma, imponiendo, en definitiva, la prescripción de un uso prioritario de una de ellas, en este caso, del catalán sobre el castellano, en perjuicio del equilibrio inexcusable entre dos lenguas igualmente oficiales y que en ningún caso pueden tener un trato privilegiado. La definición del catalán como lengua propia de Cataluña no puede justificar la imposición estatutaria del uso preferente de aquella lengua, en detrimento del castellano, también lengua oficial en la Comunidad Autónoma, por las Administraciones Públicas y los medios de comunicación públicos de Cataluña, sin perjuicio, claro está, de la procedencia de que el legislador pueda adoptar, en su caso, las adecuadas y proporcionadas medidas de política lingüística tendentes a corregir, de existir, situaciones históricas de desequilibrio de una de las lenguas oficiales respecto de la otra, subsanando así la posición secundaria o de postergación que alguna de ellas pudiera tener. No admitiendo, por tanto, el inciso ‘y preferente’ del art. 6.1 EAC una interpretación conforme con la Constitución, ha de ser declarado inconstitucional y nulo» (FJ 14).

En cuanto al art. 6.2 EAC, que establece el deber de conocer el catalán, el problema que se plantea es si «[l]a inexistencia de un deber constitucional de conocimiento de las lenguas españolas oficiales distintas del castellano supone la prohibición de que tal deber se imponga en un Estatuto de Autonomía o, por el contrario, es ésa una opción abierta al legislador estatutario y por la que puede legítimamente optarse». La Sentencia se inclina por la primera opción. «El deber



constitucional de conocimiento del castellano» no es un deber «individualizado y exigible» de conocimiento de esa lengua, sino «el contrapunto de la facultad del poder público de utilizarla como medio de comunicación normal con los ciudadanos sin que éstos puedan exigirle la utilización de otra [...] para que los actos de *imperium* que son objeto de comunicación desplieguen de manera regular sus efectos jurídicos. En el caso de las lenguas cooficiales distintas del castellano no existe para los poderes públicos una facultad equivalente, pues los ciudadanos residentes en las Comunidades Autónomas con lenguas cooficiales tienen derecho a utilizar ambas en sus relaciones con la autoridad y sólo obligación –constitucional– de conocer el castellano, lo que garantiza la comunicación con el poder público sin necesidad de exigir el conocimiento de una segunda lengua. En cuanto el deber del ciudadano se corresponde con el correlativo derecho o facultad del poder público, no teniendo la Administración derecho alguno a dirigirse exclusivamente a los ciudadanos en la lengua catalana tampoco puede presumir en éstos su conocimiento y, por tanto, formalizar esa presunción como un deber de los ciudadanos catalanes». Pese a ello, el art. 6.2 EAC no se reputa inconstitucional porque no trataría de «imponer un deber de conocimiento del catalán equivalente en su sentido al que se desprende del deber constitucional de conocimiento del castellano. [...] [E]l precepto admite con naturalidad una interpretación distinta y conforme con la Constitución», conforme a la cual impondría «un deber individual y de obligado cumplimiento que tiene su lugar específico y propio en el ámbito de la educación, según resulta del art. 35.2 EAC, y en el de las relaciones de sujeción especial que vinculan a la Administración catalana con sus funcionarios, obligados a dar satisfacción al derecho de opción lingüística reconocido en el art. 33.1 EAC. [...] [C]oncebido como un deber de naturaleza distinta al que sólo cabe predicar del castellano, esto es, como un deber que no es jurídicamente exigible con carácter generalizado, el deber de conocimiento del catalán tiene un objeto propio que lo justifica como mandato y que permite interpretarlo conforme a la Constitución» (FJ 14).

Por lo que respecta al art. 33 EAC, la Sentencia afirma que «la cooficialidad de la lengua catalana en la Comunidad Autónoma de Cataluña es una condición jurídica sólo posible en virtud de una decisión reservada al Estatuto de Cataluña que también debe definir su régimen jurídico, esto es, establecer lo que hemos denominado el ‘contenido inherente al concepto de cooficialidad’ o ‘alcance’ de la misma [...]. De la declaración de cooficialidad se sigue, por imperativo constitucional y sin necesidad de intermediación normativa alguna, su condición de lengua oficial para todos los poderes públicos radicados en Cataluña, sean estatales, autonómicos o locales, asistiendo a los ciudadanos el derecho de usar ambas lenguas en sus relaciones con tales instituciones públicas [...]». A partir de este planteamiento general, el Tribunal rechaza la impugnación de los diversos apartados del art. 33. Por un lado, «[e]l apartado 2 del art. 33 EAC se limita a constatar formalmente lo anterior, proclamando el derecho de ‘todas las personas’ a utilizar la lengua oficial de su elección ‘en todas las actuaciones judiciales, notariales y registrales’, así como ‘a recibir toda la documentación oficial emitida en Cataluña en la lengua solicitada’. Con esta previsión [...] el Estatuto de Autonomía se limita a la descripción de las consecuencias genéricas propias de la cooficialidad [...] cifradas en el derecho de opción lingüística de los particulares en sus relaciones con el poder público, sin privilegio o preterición de ninguna de ambas lenguas» (FJ 21).

Por otro lado, «los apartados 3 y 4 del art. 33 EAC, partiendo del derecho de opción lingüística inherente a la cooficialidad y proclamado en el art. 33.2 EAC, pretenden asegurar la efectividad de ese derecho en ámbitos competenciales privados del Estado. Así, en el apartado 3 se prescribe que Jueces, Magistrados, Fiscales, Notarios, Registradores de la propiedad y mercantiles, encargados del Registro Civil y personal al servicio de la Administración de Justicia han de acreditar un conocimiento adecuado y suficiente de ambas lenguas para prestar sus servicios en Cataluña. Idéntica previsión se contiene en el apartado 4 respecto del personal al servicio de la Administración del Estado radicada en Cataluña, correspondiendo a esta última acreditar dicho conocimiento del personal a su servicio. Con todo, como quiera que en el caso del apartado 3 se trata de una exigencia para cuya articulación el Estatuto se remite a ‘la forma establecida en las leyes’, y siendo obvio que éstas sólo pueden ser leyes estatales en virtud de las reservas establecidas en los arts. 122.1, 124.3 y 149.1.5, 8 y 18 CE, se colige sin dificultad que estos apartados del art. 33 EAC son apenas un trasunto del apartado que les precede, esto es, mera formalización de una consecuencia inherente a la declaración de cooficialidad contenida en el art. 6.2 EAC: el derecho de opción lingüística (art. 33.1 EAC), derivado del derecho de las personas a no sufrir discriminación por razones lingüísticas (art. 32 EAC), que, para su ejercicio ante las instituciones públicas cuya disciplina corresponde al Estado, requiere la intervención, inexcusable y excluyente, del legislador estatal. En particular, y por lo que hace a Jueces y Magistrados, del legislador orgánico del Poder Judicial» (FJ 21). Inmediatamente a continuación se reitera este planteamiento con motivo del art. 102 EAC.

Finalmente, la Sentencia realiza una interpretación conforme a la Constitución del apartado 5 del art. 33 EAC, que «sería contrario a la Constitución si el Estatuto pretendiera derivar de la cooficialidad de la lengua catalana su cualidad de medio de comunicación jurídicamente válido respecto de poderes públicos no radicados en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Tal condición es privativa del castellano (STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 2). El criterio territorial relevante a los efectos de la delimitación del poder público vinculado a las consecuencias de principio inherentes a la cooficialidad de una lengua autonómica es el de la sede de la autoridad, no el del alcance territorial de su respectiva competencia, pues esto último implicaría la sujeción de todos los órganos de ámbito estatal a los efectos de la cooficialidad de todas las lenguas autonómicas en cualesquiera puntos del territorio nacional; esto es, una vinculación por principio reservada a la única lengua española común. [...] Sin embargo, habida cuenta de que el derecho atribuido a los ciudadanos de Cataluña lo es estrictamente ‘de acuerdo con el procedimiento establecido por la legislación correspondiente’, que como es indiscutible tratándose de los órganos a los que el precepto se refiere será siempre la legislación del Estado, el apartado 5 del art. 33 EAC admite una interpretación conforme con la Constitución, ya que a dicha legislación ha de responder no sólo el *modus* en que aquel derecho ha de ejercerse y hacerse efectivo, sino, antes aún, definirlo cumplidamente en su contenido y en su alcance. En este sentido, la existencia o no de eficacia jurídica de los escritos presentados en catalán a dichos órganos y, en su caso, el grado de ésta ha de ser establecido con entera libertad, dentro de los límites constitucionales (art. 3.1 CE), por el legislador estatal competente» (FJ 21). Según alguno de los Magistrados discrepantes, este pronunciamiento pugna con el tenor literal del precepto, ya que

éste dispone que los escritos presentados en catalán «tendrán, en todo caso, plena eficacia jurídica» (VP Delgado Barrio, apartado B.a).

El art. 34 EAC, en cuya virtud las «entidades, las empresas y los establecimientos abiertos al público en Cataluña quedan sujetos al deber de disponibilidad lingüística en los términos establecidos por ley», también es objeto de un pronunciamiento interpretativo: de un lado, «la proclamación *in abstracto* de aquel deber, en los términos en los que se lleva a cabo por el precepto recurrido, no atenta por sí misma contra el derecho al libre desenvolvimiento de la personalidad, contra la libertad de empresa o contra el libre desplazamiento de personas y mercancías»; de otro, «la definición, contenido y alcance del deber de disponibilidad lingüística quedan diferidos en el art. 34 EAC a los términos que establece la ley»; «no obstante», concluye la Sentencia, «es de señalar que el deber de disponibilidad lingüística de las entidades privadas, empresas o establecimientos abiertos al público no puede significar la imposición a éstas, a su titular o a su personal de obligaciones individuales de uso de cualquiera de las dos lenguas oficiales de modo general, inmediato y directo en las relaciones privadas, toda vez que el derecho a ser atendido en cualquiera de dichas lenguas sólo puede ser exigible en las relaciones entre los poderes públicos y los ciudadanos. Por ello, en este ámbito de las relaciones entre privados no cabe entender que el Estatuto imponga de modo inmediato y directo tal obligación a los ciudadanos» (FJ 22).

El mismo tratamiento recibe el art. 50.5 EAC, respecto del cual el Tribunal sostiene que los particulares pueden ejercer su derecho de opción lingüística ante los poderes públicos «en perfecta igualdad de condiciones por cuanto hace a las formalidades y requisitos de su ejercicio, lo que excluye que, como pudiera resultar de una interpretación literal del apartado 5 del art. 50 EAC, quienes prefieran que su lengua de comunicación con las Administraciones sea el castellano hayan de pedirlo expresamente». Pese a todo, el precepto «es conforme con la Constitución ya que puede interpretarse en el sentido de que, en el marco de la política de fomento y difusión del catalán, las entidades públicas, instituciones y empresas a que el precepto se refiere, pueden utilizar la lengua catalana con normalidad, sin perjuicio de poder utilizar también con normalidad el castellano, en sus relaciones internas, en las relaciones entre ellas y en sus comunicaciones con los particulares, siempre que se arbitren los mecanismos pertinentes para que el derecho de los ciudadanos a recibir tales comunicaciones en castellano pueda hacerse efectivo sin formalidades ni condiciones que redunden para ellos en una carga u obligación que les constituya en la posición de sujeto activo en sus relaciones con la Administración pública» (FJ 23).

Finalmente, la Sentencia también rechaza la impugnación del art. 35 EAC mediante otro pronunciamiento de naturaleza interpretativa. El apartado 1 del precepto reconoce el derecho a recibir la enseñanza en catalán, lengua ésta que, además, se califica como «vehicular y de aprendizaje en la enseñanza universitaria y en la no universitaria», mientras que el apartado 2 garantiza el «derecho a recibir la enseñanza en catalán en la enseñanza no universitaria». Comienza la Sentencia afirmando que «nada impide que el Estatuto reconozca el derecho a recibir la enseñanza en catalán y que ésta sea lengua vehicular y de aprendizaje en todos los niveles de enseñanza. Pero nada permite, sin embargo, que el castellano no sea objeto de idéntico derecho ni disfrute, con la catalana, de la condi-

ción de lengua vehicular en la enseñanza». Después de recordar su rechazo a «toda pretensión de exclusividad de una de las lenguas oficiales en materia de enseñanza», el Tribunal afirma que «[s]iendo así que ambas lenguas han de ser no sólo objeto de enseñanza, sino también medio de comunicación en el conjunto del proceso educativo, es constitucionalmente obligado que las dos lenguas cooficiales sean reconocidas por los poderes públicos competentes como vehiculares, siendo en tales términos los particulares titulares del derecho a recibir la enseñanza en cualquiera de ellas. Por tanto resulta perfectamente ‘legítimo que el catalán, en atención al objetivo de la normalización lingüística en Cataluña, sea el centro de gravedad de este modelo de bilingüismo’, aunque siempre con el límite de que ‘ello no determine la exclusión del castellano como lengua docente de forma que quede garantizado su conocimiento y uso en el territorio de la Comunidad Autónoma’ (STC 337/1994, FJ 10). Ciertamente que el apartado 1 del art. 35 EAC omite en su literalidad toda referencia al castellano como lengua docente. Sin embargo, no puede entenderse que su silencio [...] obedezca a un propósito deliberado de exclusión, puesto que el precepto estatutario se limita a señalar el deber de utilizar el catalán ‘normalmente como lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza universitaria y en la no universitaria’, pero no como la única, sin impedir por tanto –no podría hacerlo– igual utilización del castellano. [...] En consecuencia, el apartado 1 y el primer inciso del apartado 2 del art. 35 EAC admiten una interpretación conforme con la Constitución en el sentido de que no impiden el libre y eficaz ejercicio del derecho a recibir la enseñanza en castellano como lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza» (FJ 24).

### *Las instituciones*

En relación con el Título II del EAC, la Sentencia declara constitucionales el art. 71.1 y la disposición adicional 6ª EAC porque la «condición de Administración ordinaria» de la Administración de la Generalitat que se reconoce en el primero «en modo alguno supone [...] la exclusión de la Administración periférica del Estado en Cataluña, ni que ésta perviva en el territorio de la Comunidad Autónoma como Administración excepcional o marginal», sino que es «simple trasunto [...] de la posición conferida a la Administración de la Generalitat en el Estatuto y las leyes», mientras que la segunda, «al contemplar precisamente la posibilidad de que sean transferidas a la Administración de la Generalitat las funciones ejecutivas que ejerce la Administración del Estado a través de sus órganos territoriales en Cataluña», vendría a corroborar esta conclusión mediante «una previsión de futuro, cuya concreción, de producirse, corresponde determinar al Estado» (FJ 30). También se desestima la impugnación del art. 80.3 EAC, al entender que es solo a «la Sindicatura de Cuentas [...] a quien se le impone el establecimiento de relaciones de cooperación mediante convenio con el Tribunal de Cuentas, pero que, en tanto que deber, ni vincula ni obliga al Tribunal de Cuentas en lo que se refiere al establecimiento de aquellas relaciones de cooperación ni a los instrumentos en los que, en su caso, se lleve a cabo» (FJ 34).

Por el contrario, el Tribunal estima la impugnación del art. 78 EAC en la medida en que atribuye al Síndic de Greuges la función de supervisar la actividad de la Administración autonómica «con carácter exclusivo» y, por tanto, impi-

diendo la actuación del Defensor del Pueblo respecto de la actuación de la Administración de la Generalitat, con vulneración del art. 54 CE (FJ 33). También se declara inconstitucional el art. 76.4 EAC, que atribuye carácter vinculante a los dictámenes del Consejo de Garantías Estatutarias «con relación a los proyectos de ley y las proposiciones de ley del Parlamento que desarrollen o afecten a derechos reconocidos por el presente Estatuto». «La indeterminación del modelo de control que habrá de corresponder al Consejo, toda vez que el art. 76.2 EAC se remite en ese punto a ‘los términos que establezca la ley’, hace posible una pluralidad de opciones que pasan por dos extremos: A) El control sobre los proyectos y proposiciones de ley se llevará a cabo en el momento de la presentación de las iniciativas legislativas en la Cámara y a lo largo de su debate en la misma. B) El control se verificará una vez concluido el procedimiento legislativo, pero antes de la publicación de la ley. En ambos casos puede aún hablarse, con perfecta propiedad, de ‘proyectos y proposiciones de ley’. Si el dictamen del Consejo es vinculante (importando poco que lo sea sólo en relación con determinadas iniciativas legislativas), ha de entenderse que un juicio negativo impedirá, en el primer caso, la tramitación de la iniciativa o, en su caso, la continuación del debate en sus términos originales, y en el segundo supuesto, la publicación de la ley y su entrada en vigor. Lo primero supondría una inadmisibles limitación de la autoridad y las competencias parlamentarias, con grave quebranto de los derechos de participación política reconocidos por el art. 23 CE, en garantía de la libertad parlamentaria propia de los sistemas democráticos; lo segundo configuraría el control ejercido por el Consejo en términos demasiado próximos (materialmente equivalentes, desde luego) a un control jurisdiccional sobre normas legales enteramente perfeccionadas en su contenido, perjudicándose entonces el monopolio de rechazo de las normas con fuerza de ley reservado por el art. 161 CE a este Tribunal. Cualesquiera de ambas hipótesis», concluye el Tribunal, «abocan a la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del apartado 4 del art. 76 EAC» (FJ 32).

Por lo que respecta al gobierno local (arts. 83 EAC y ss.), la Sentencia rechaza, con carácter preliminar, dos críticas de orden general. De un lado, el Estatuto no excedería la reserva estatutaria del art. 147.2 CE en la medida en que, al atribuir a la Generalitat competencias sobre régimen local, puede contener «las líneas fundamentales o la regulación esencial, con el fin de vincular al legislador autonómico, del régimen local en el ámbito territorial la Comunidad Autónoma». De otro lado, el Tribunal rechaza que el Estatuto pretenda «interiorizar el régimen local» y superar su carácter bifronte, que «ineludiblemente pervive en cuanto el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de régimen local ha de ajustarse, necesariamente, a la competencia que sobre las bases de la misma corresponde al Estado *ex* art. 149.1.18 CE, por lo que la regulación estatutaria ha de entenderse, en principio, sin perjuicio de las relaciones que el Estado puede legítimamente establecer con todos los entes locales» (FJ 36).

La Sentencia desestima a continuación la impugnación del art. 84.2 EAC, que «enumera una serie de materias sobre las que los gobiernos locales han de tener en todo caso competencias propias en los términos que determinen las leyes. Obviamente» afirma el Tribunal, «esta previsión estatutaria está dirigida al legislador autonómico y, por consiguiente, ha de entenderse que las materias sobre las que, según el precepto, los gobiernos locales han de tener en todo caso compe-

tencia son [...] materias de competencia autonómica». Por ese motivo, «el elenco competencial que el precepto estatutario dispone que tiene que corresponder a los gobiernos locales en modo alguno sustituye ni desplaza, sino que, en su caso, se superpone, a los principios o bases que dicte el Estado sobre las competencias locales en el ejercicio de la competencia constitucionalmente reservada por el art. 149.1.18 CE» (FJ 37). Una vez sentado este criterio, el Tribunal rechaza que las concretas materias incluidas en el art. 84.2 EAC [en particular, las letras e), h) y l)] sean de competencia estatal. También desestima la impugnación del art. 86.5 EAC por entender que, pese a su «indeterminación y, acaso, insuficiencia, [...] no priva al Estado de los medios de acción o control que establezca en el ejercicio de los títulos competenciales que constitucionalmente le resultan atribuidos por el art. 149.1 CE y que se adecuen a su respectivo ámbito» (FJ 38).

Mención aparte merece el tratamiento que la Sentencia otorga a los arts. 90 y 91 EAC, que regulan las veguerías. El Tribunal considera que estas disposiciones admiten dos interpretaciones alternativas respecto de cómo deba concretarse la institución: bien «como una entidad local que, sin perjuicio de la provincia y de sus funciones constitucionalmente garantizadas, concurre con los municipios en la estructuración de la organización territorial básica de la Generalitat de Cataluña», o bien como «la nueva denominación de la provincia en Cataluña». Ambas interpretaciones tienen «cabida en el Estatuto de Autonomía catalán, de manera que será el legislador de desarrollo el llamado a concretar si la veguería es una nueva entidad local o una nueva denominación de la provincia. Sin embargo, cada una de estas dos interpretaciones posibles precisa, en su caso, de un determinado entendimiento del art. 91 EAC». Así, por un lado, «si la veguería no fuera sino la denominación de la provincia en Cataluña no cabría objeción constitucional alguna a la sustitución de la Diputación provincial por el Consejo de veguería, según prescribe el art. 91.3 EAC. Sin embargo, en ningún caso la ‘creación, modificación y supresión, así como el desarrollo del régimen jurídico de las veguerías’ podrían regularse entonces por ley del Parlamento catalán, como dispone el art. 91.4 EAC, pues es obvio que, como ente local garantizado por la Constitución, la provincia denominada ‘veguería’ en Cataluña es indisponible por el legislador autonómico, reservada como está a la ley orgánica cualquier alteración de los límites provinciales, según recuerda el propio art. 91.4 EAC, con expresa remisión al art. 141.1 CE. En tal caso, esta previsión estatutaria del art. 91.4 EAC hay que interpretarla en el sentido de que, cuando se dé coincidencia geográfica de las provincias con las veguerías, es la simple denominación como veguería, es decir, la creación de esa institución a efectos exclusivamente autonómicos, o su desaparición o supresión, lo único que puede hacer la ley del Parlamento catalán, no la creación, modificación o supresión de las provincias, algo que, de ninguna manera, está al alcance del legislador autonómico. Por el contrario, si la veguería es una entidad local de nuevo cuño no sería constitucionalmente admisible que los Consejos de veguería sustituyeran a las Diputaciones, de manera que el art. 91.3 EAC, para ser conforme con la Constitución, ha de interpretarse de modo condicional, esto es, que los Consejos de veguería pueden sustituir a las Diputaciones en el exclusivo caso de que los límites geográficos de las veguerías coincidan con los de las provincias. Interpretados en esos términos, los apartados 3 y 4 del art. 91 EAC no son contrarios a la Constitución, y así se dispondrá en el fallo» (FJ 41).

### *El Poder Judicial en Cataluña*

El enjuiciamiento de los preceptos del Título III del EAC adopta un doble punto de partida. El primero es el «principio de que 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», puesto que la función jurisdiccional «es siempre, y sólo, una función del Estado. [...] 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. La estructura territorial del Estado es indiferente, por principio, para el Judicial como Poder del Estado. La Constitución limita la relevancia del principio autonómico en el ámbito de la jurisdicción a términos muy concretos, que hacen del territorio de la Comunidad Autónoma una de las unidades vertebradoras de la articulación del Poder Judicial en el conjunto del territorio nacional. Vale, pues, como criterio de ordenación territorial de los órganos de la jurisdicción y de las instancias procesales, pero sin perjuicio alguno de la integración de aquéllos en un Poder del Estado. Unidad orgánica y funcional que, asegurada en su sustancia con la atribución al Estado de la competencia exclusiva en materia de Administración de Justicia, es perfectamente compatible con el reconocimiento a las Comunidades Autónomas de determinadas competencias en el ámbito de la ‘administración de la Administración de Justicia’, cuando así resulta de su titularidad sobre competencias propias de la vertiente puramente administrativa al servicio de la función jurisdiccional del Estado». En segundo lugar, del art. 152.1 CE se deriva, según el Tribunal, que las Comunidades Autónomas «no pueden contar, en ningún caso, con Tribunales propios, sino que su territorio ha de servir para la definición del ámbito territorial de un Tribunal Superior de Justicia que no lo será de la Comunidad Autónoma, sino del Estado en el territorio de aquélla. Dicho ámbito territorial será también el que defina la ordenación de las instancias procesales, que deberán agotarse en ese territorio para culminar inmediatamente en la instancia nacional del Tribunal Supremo. Sobre estos extremos (mucho menos sobre los que tengan que ver con la jurisdicción y su ejercicio o con los órganos judiciales) nada puede disponerse en los Estatutos de Autonomía, a los que el art. 152.1 CE sólo habilita para establecer ‘los supuestos y las formas de participación de [las Comunidades Autónomas] en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio’, en el entendido de que tal organización es una competencia estatal» (FJ 42).

En virtud de lo expuesto, el Tribunal desestima la impugnación del art. 95.1 EAC, que «se limita a reproducir la previsión del art. 152.1 CE en punto a la condición del Tribunal Superior de Justicia como Tribunal en el que culmina la organización judicial en Cataluña». El art. 95.2 EAC, por su parte, se declara constitucional, aunque sometido a una interpretación conforme: la expresión «unificación de doctrina» no limita la competencia del Tribunal Supremo a un concreto recurso procesal ni con ella define el Estatuto su función jurisdiccional, ni, en fin, limita tampoco su configuración de la misma por la Ley Orgánica del Poder Judicial, sino que sólo se refiere «a aquella función reservada al Tribunal Supremo y referida en el Estatuto por relación a su resultado –la unificación de la doctrina de todos los órganos judiciales, esto es, con mayor propiedad, la unificación de la aplicación e interpretación del Derecho–, alcanzado mediante un orden de recur-

«sos procesales que sólo a la Ley Orgánica del Poder Judicial corresponde establecer» (FJ 44). También se rechaza la impugnación del art. 95.4 EAC, que al atribuir al Tribunal Superior de Justicia «la resolución de los recursos extraordinarios de revisión que autorice la ley contra las resoluciones firmes dictadas por los órganos judiciales de Cataluña» no opera como «una norma estatutaria atributiva de competencias judiciales, sino [como] un precepto que asume, sin condición, cuanto sobre esa materia decida, con perfecta libertad, el legislador estatal competente» (FJ 45).

Por el contrario, la Sentencia considera «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 (cuya organización y funcionamiento están basados en el principio de unidad *ex art.* 117.5 CE) 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, [...] 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 configuración, a la libertad de decisión del legislador orgánico con los límites constitucionales antes expresados» (FJ 47). Sin embargo, el Tribunal precisa que «la impropiedad constitucional de un órgano autonómico cualificado en los términos del art. 97 EAC no significa fatalmente la inconstitucionalidad misma del órgano en cuestión, pues sólo si todas y cada una de sus concretas atribuciones se correspondieran, además, con esa cualificación impropia, sería inevitable la inconstitucionalidad y nulidad de un órgano cuya existencia únicamente tendría razón de ser para el ejercicio de unos cometidos constitucionalmente inaceptables. [...] La pervivencia del Consejo de Justicia de Cataluña, una vez excluida su inconstitucional conceptualización, dependerá del juicio que merezcan las atribuciones que se le confieren en el art. 98 EAC» (FJ 47). Entre las concretas atribuciones realizadas al Consejo, las relacionadas en las letras a), b), c), d) y e) del art. 98.2 EAC «incurren en clara inconstitucionalidad por tratarse de atribuciones típicas de un órgano de gobierno del Poder Judicial, [ya] que afectan, sin duda, a la función jurisdiccional propiamente dicha y a la ordenación de los elementos consustanciales a la determinación de la garantía de la independencia en su ejercicio. La inconstitucionalidad del apartado a) implica, por conexión o consecuencia, la de la referencia en los apartados 5 y 6 del art. 95 EAC a la participación del Consejo de Justicia en el nombramiento de los Presidentes del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y de sus Salas». Por el contrario, se acomodan a la Constitución las atribuciones contempladas en las letras f), g), h) e i), puesto que, «[e]n la medida en que dichas atribuciones se compadecen sin dificultad con el ámbito de las competencias asumibles por la Comunidad Autónoma en relación con la ‘administración de la Administración de Justicia’, 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).<sup>10</sup>

### *Las competencias*

El Título IV del EAC define las competencias de la Generalitat mediante una doble operación: de un lado, identifica con un considerable grado de detalle una serie de materias sobre las cuales se asumen competencias (Capítulo II. Las materias de las competencias); y de otro, determina con carácter general el alcance de las funciones atribuidas a la Generalitat según que la competencia asumida se defina en cada caso como exclusiva, compartida o ejecutiva (Capítulo I. Tipología de las competencias).

El Tribunal establece en el FJ 57 una doctrina general que descansa sobre lo ya afirmado acerca de los límites cualitativos de la materia estatutaria (FJ 6) y que posteriormente concretará como canon de enjuiciamiento. «Un límite cualitativo de primer orden al contenido posible de un Estatuto de Autonomía es el que excluye como cometido de ese tipo de norma la definición de categorías constitucionales. [...] Entre dichas categorías figuran el concepto, contenido y alcance de las funciones normativas de cuya ordenación, atribución y disciplina se trata en la Constitución en cuanto norma creadora de un procedimiento jurídicamente reglado de ejercicio del poder público. Qué sea legislar, administrar, ejecutar o juzgar; cuáles sean los términos de relación entre las distintas funciones normativas y los actos y disposiciones que resulten de su ejercicio; cuál el contenido de los derechos, deberes y potestades que la Constitución erige y regula son cuestiones que, por constitutivas del lenguaje en el que ha de entenderse la voluntad constituyente, no pueden tener otra sede que la Constitución formal, ni más sentido que el prescrito por su intérprete supremo (art. 1.1 LOTC)». La Sentencia continúa afirmando que, «[e]n lo que hace específicamente a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, los Estatutos son las normas constitucionalmente habilitadas para la asignación de competencias a las respectivas Comunidades Autónomas en el marco de la Constitución. Lo que supone, no sólo que no puedan atribuir otras competencias que no sean las que la Constitución permite que sean objeto de atribución estatutaria, sino, ante todo, que la competencia en sí sólo pueda implicar las potestades que la Constitución determine. El Estatuto puede atribuir una competencia legislativa sobre determinada materia, pero qué haya de entenderse por 'competencia' y qué potestades comprenda la legislativa frente a la competencia de ejecución son presupuestos de la definición misma del sistema en el que el Ordenamiento consiste y, por tanto, reservados a la Norma primera que lo constituye. No es otro, al

---

10. En sentido crítico, vid. M. A. Aparicio Pérez, «Comentario a la STC 31/2010. Sobre el Poder Judicial», y M. A. Cabellos Espiérrez, «Poder judicial y modelo de Estado en la Sentencia sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña», recogidos ambos en *Revista Catalana de Dret Públic*, 2010, número especial sobre la STC 31/2010, accesible en: <http://www.rcdp.cat>.

cabo, el sentido profundo de la diferencia entre el poder constituyente y el constituido ya advertido en la STC 76/1983, de 5 de agosto. La descentralización del Ordenamiento encuentra un límite de principio en la necesidad de que las competencias cuya titularidad corresponde al Estado central, que pueden no ser finalmente las mismas en relación con cada una de las Comunidades Autónomas –en razón de las distintas atribuciones competenciales verificadas en los diferentes Estatutos de Autonomía–, consistan en facultades idénticas y se proyecten sobre las mismas realidades materiales allí donde efectivamente correspondan al Estado si no se quiere que éste termine reducido a la impotencia ante la necesidad de arbitrar respecto de cada Comunidad Autónoma, no sólo competencias distintas, sino también diversas maneras de ser competente». Simultáneamente, este límite impuesto al contenido del Estatuto de Autonomía contribuye a configurar, de acuerdo con la Sentencia, la posición del TC, que «[e]n su condición de intérprete supremo de la Constitución [...] es el único competente para la definición auténtica –e indiscutible– de las categorías y principios constitucionales. Ninguna norma infraconstitucional, justamente por serlo, puede hacer las veces de poder constituyente prorrogado o sobrevenido, formalizando uno entre los varios sentidos que pueda admitir una categoría constitucional. Ese cometido es privativo del TC. Y lo es, además, en todo tiempo, por un principio elemental de defensa y garantía de la Constitución: el que la asegura frente a la infracción y, en defecto de reforma expresa, permite la acomodación de su sentido a las circunstancias del tiempo histórico» (FJ 57).

Esta doctrina general es luego concretada por la Sentencia en relación con cada uno de los dos elementos del sistema de atribución competencial a los que se ha hecho mención. En lo que respecta, en primer lugar, a las funciones de las competencias, el Tribunal afirma que los «arts. 110, 111 y 112 EAC no pretenden disciplinar una cuestión ajena a la disponibilidad del legislador constituido como es la definición misma de qué sean las potestades legislativa, reglamentaria y ejecutiva comprendidas en las competencias de las que puede ser titular la Comunidad Autónoma de Cataluña. Tales potestades serán siempre y sólo las que se deriven de la interpretación de la Constitución reservada a este Tribunal y, de no mediar la oportuna reforma constitucional, su contenido y alcance no será sino el que eventualmente resulte de la propia evolución de nuestra doctrina. Ello no obstante la misma indefinición del texto constitucional en este punto, unida a la inevitable dispersión de los criterios constitucionales determinantes al respecto en un cuerpo de doctrina conformado a lo largo de tres décadas, han deparado un cierto grado de incertidumbre en la identificación formal de las categorías y principios del modelo territorial del Estado una vez configurados y definidos por obra de nuestra jurisprudencia, pues, siendo cierto que unas y otros han sido objeto en ese tiempo de una definición jurisdiccional perfectamente acabada en su contenido sustantivo y que ha hecho posible reducirlos a unidad mediante su ordenación como sistema, no lo es menos que la expresión formal de ese resultado adolece de las carencias características de toda obra jurisprudencial en términos de cognoscibilidad y reconocimiento por parte de la comunidad de sus destinatarios y obligados. En esas circunstancias, a los fines de la exposición ordenada y sistemática del conjunto de las potestades, facultades y funciones que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, integran el contenido funcional de las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma en su norma

institucional básica, pueden los Estatutos de Autonomía relacionar sin definir, esto es, sin otro ánimo que el descriptivo de una realidad normativa que le es en sí misma indisponible, y así lo han hecho los diversos Estatutos de Autonomía desde su aprobación, las potestades comprendidas en las competencias atribuidas, en el marco de la Constitución, a las respectivas Comunidades Autónomas. Tal es, en definitiva, el sentido que les cabe a las previsiones incluidas en los arts. 110, 111 y 112 EAC, constitucionalmente aceptables en la medida en que, con la referida voluntad de descripción y de sistema, se acomoden a la construcción normativa y dogmática que cabe deducir de nuestra jurisprudencia en cada momento histórico, es decir, sin que su formalización como expresión de la voluntad del legislador orgánico estatutario suponga un cambio en su cualidad normativa, que será siempre, de no mediar una reforma expresa de la Constitución, la propia del ejercicio de nuestra jurisdicción. Esto es, sin que en modo alguno se sustraiga a este Tribunal la facultad de modificar o revisar en el futuro la doctrina ahora formalizada en los preceptos examinados» (FJ 58). Esta construcción es criticada severamente, por distintas razones, en los Votos Particulares (VP Conde Martín de Hijas, apartado 18; VP Delgado Barrio, apartado 9; VP Rodríguez-Zapata Pérez, apartado 18).<sup>11</sup>

La Sentencia enjuicia a continuación la constitucionalidad de esos tres preceptos, desestimando la impugnación de los arts. 110 y 112 y declarando, sin embargo, inconstitucional y nulo el inciso «en el marco de las bases que fije el Estado como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley» del art. 111 EAC, puesto que «es posible predicar el carácter básico de normas reglamentarias y de actos de ejecución del Estado (STC 235/1999, de 16 de diciembre), y son factibles en las bases un alcance diferente en función del subsector de la materia sobre la que se proyecten e incluso sobre el territorio (SSTC 50/1990, de 6 de abril y 147/1991, de 4 de julio, respectivamente). Y ello no como pura excepción al criterio que para el art. 111 EAC constituye la regla de principio (base principal o de mínimo normativo, formalizada como ley), sino como elementos de la definición del contenido y alcance de la competencia atribuida al Estado cuando éste es el titular de la potestad de dictar las bases de la disciplina de una materia determinada [...]. Si las bases son ‘principios’ o ‘normación mínima’ no es asunto a dilucidar en un Estatuto, sino sólo en la Constitución, vale decir: en la doctrina de este Tribunal que la interpreta. Ello es así, ante todo, por razones de concepto. Pero, además, por razones de orden estructural y práctico. De un lado, porque el concepto, el contenido y el alcance de las bases no pueden

---

11. M. Barceló i Serramallera equipara los arts. 110, 111 y 112 EAC, en su actual condición, a un «código de buenas prácticas» (cfr. «La doctrina de la STC 31/2010 sobre la definición estatutaria de las categorías competenciales», recogido en *Revista Catalana de Dret Públic*, 2010, número especial sobre la STC 31/2010, accesible en: <http://www.rcdp.cat>). Vid. también R. Tur Ausina y E. Álvarez Conde, *Las consecuencias jurídicas de la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del TC sobre el Estatuto de Cataluña. La sentencia de la perfecta libertad*, Aranzadi, 2010, p. 222, y L. Ortega Álvarez, «La posición de los Estatutos de Autonomía con relación a las competencias estatales tras la STC 31/2010», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 90, 2010, pp. 267 y ss. Una opinión diferente mantiene T. de la Quadra-Salcedo Janini, en «El TC en defensa de la Constitución», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 90, 2010, pp. 287 y ss.

ser, como regla general, distintos para cada Comunidad Autónoma, pues en otro caso el Estado tendría que dictar uno u otro tipo de bases en función de lo dispuesto en cada Estatuto de Autonomía. De otro, porque, siendo mudables las bases (STC 1/2003, de 16 de enero), también lo es, en correspondencia inevitable, el ámbito disponible por la legislación de desarrollo, de manera que la rigidez procedimental de un Estatuto lo convierte en norma inapropiada para determinar con detalle el alcance de las potestades inherentes a esa legislación» (FJ 60). Esta declaración de inconstitucionalidad se reitera posteriormente respecto de los arts. 120.2 y 126.2 EAC, que incluyen la misma cláusula (FFJJ 67 y 72).

Por lo que atañe, en segundo término, a las materias de las competencias, la Sentencia concreta el canon general afirmando que «[n]ada en el art. 147.2.d) CE se opone a que un Estatuto de Autonomía, con la misma voluntad de descripción y sistema antes referida a los arts. 110, 111 y 112 EAC, utilice una técnica descriptiva de las materias y submaterias sobre las que la Comunidad Autónoma asume competencias siempre, obviamente, en el marco de la Constitución y respetando el límite de las competencias reservadas al Estado *ex art.* 149.1 CE. Al enjuiciar ahora los artículos impugnados atributivos de competencias concretas hemos de comprobar si, en efecto, se respetan las competencias exclusivas reservadas al Estado, bien sobre la totalidad de una materia, bien sobre las submaterias eventualmente integrantes de un determinado sector material, en el entendido ya establecido de que la realidad, el contenido y el alcance de una y otras, sobre las que las competencias han de ejercerse, como los de estas mismas, serán siempre los que se desprenden de la Constitución interpretada por este TC; en necesaria e inevitable correspondencia, por tanto, con la interpretación que hemos efectuado de los arts. 110, 111 y 112 EAC. [...] En cuanto a la técnica seguida en ocasiones por el Estatuto de atribuir competencias materiales a la Generalitat que se proyectan ‘en todo caso’ sobre las submaterias correspondientes, ya hemos afirmado (fundamento jurídico 59) que dicha expresión ha de entenderse en sentido meramente descriptivo o indicativo de que dichas submaterias forman parte del contenido de la realidad material de que se trate, pero sin que las competencias del Estado, tanto si son concurrentes como si son compartidas con las de la Comunidad Autónoma, resulten impedidas o limitadas en su ejercicio por esa atribución estatutaria ‘en todo caso’ de competencias específicas a la Generalitat. Éste es el sentido en que habrá de ser entendida dicha expresión que figura en determinados preceptos impugnados (arts. 117.1; 118.1 y 2; 120.1, 2 y 3; 121.1 y 2; 123; 125.1 y 4; 127.1 y 2; 131.3; 132.1; 133.1 y 4; 135.1; 139.1; 140.5 y 7; 147.1; 149.3; 151; 152.4; 154.2; 155.1; 166.1, 2 y 3; 170.1 y 172.2)» (FJ 64).

En los los FFJJ 65 a 109 se enjuicia la constitucionalidad de numerosas disposiciones estatutarias que atribuyen diversos tipos de competencias sobre materias definidas, en la generalidad de los casos, con una considerable precisión. Aunque no resulta posible entrar aquí a analizar en detalle el tratamiento dispensado por la Sentencia a cada una de esas impugnaciones, sí procede realizar dos observaciones. Por un lado, de las decenas de impugnaciones el Tribunal tan solo estima las correspondientes a los 120.2 y 126.2 EAC, en la medida en que, según se ha señalado, limitan el alcance de las bases estatales sobre la materia de que se trate, pero no porque atribuyan a la Generalidad «en todo caso» compe-

tencias sobre una parte concreta de una determinada materia competencial. Por otro lado, también resulta significativo que el Tribunal sólo realice interpretaciones conformes a la Constitución, al menos formalmente, en relación con tres disposiciones impugnadas, a saber: los arts. 127.3 (cultura), 129 (Derecho civil) y 138 EAC (inmigración).

### *Las relaciones institucionales*

El enjuiciamiento del Título V parte, de un lado, de la fundamentación desestimatoria de la impugnación del art. 3.1 EAC, conforme a la cual éste no configura un modelo de relaciones entre la Generalitat y el Estado que coloque a ambos en posición de igualdad (FJ 13), y de otro, de la afirmación de que «el Estatuto de Autonomía, en tanto que norma institucional básica de la Generalitat de Cataluña aprobada por medio de una Ley Orgánica, no es una sede normativa inadecuada para la proclamación de los principios que, como el de cooperación, han de inspirar el régimen de esa relación entre el Estado central y las instituciones propias de la Comunidad Autónoma catalana», sin perjuicio esto último de que, «más allá de esos principios, la concreta articulación normativa de ese régimen debe responder a exigencias estructurales de orden constitucional que, como es evidente, sólo pueden deducirse de la Constitución misma y, en consecuencia, de la jurisdicción que la interpreta» (FJ 110).

En cuanto a las concretas impugnaciones, debe destacarse la fundamentación del juicio de constitucionalidad del art. 174.3 EAC recogida en el FJ 111, porque la propia Sentencia se remite a ella a la hora de enjuiciar la constitucionalidad de otros preceptos que disponen la participación de la Generalitat en órganos o entes del Estado, o, incluso, que atribuyen competencias sobre determinadas materias definidas en el Título V. El artículo citado establece que la Generalitat «participa en las instituciones, los organismos y los procedimientos de toma de decisiones del Estado que afecten a sus competencias de acuerdo con lo establecido en el presente Estatuto y las leyes». El Tribunal considera que el precepto «ha de interpretarse en el sentido de que prevé una participación orgánica y procedimental de la Generalitat que habrá de ser regulada [con perfecta libertad] por la legislación estatal y que no puede sustanciarse respecto de los órganos decisorios del Estado ni impedir o menoscabar el libre y pleno ejercicio de las competencias estatales».

Otra disposición estatutaria que merece ser destacada es el art. 183 EAC. Por un lado, se realiza una interpretación conforme de su apartado 1, que, al calificar a la Comisión Bilateral Generalitat-Estado como «marco general y permanente de relación entre los Gobiernos de la Generalitat» y del Estado, no es contraria a la Constitución siempre que se interprete «en el sentido de que no excluye otros marcos de relación, ni otorga a dicha Comisión función distinta de la de cooperación voluntaria en el ámbito de las competencias de ambos Gobiernos, que son indisponibles» (FJ 115). Por otro lado, el Tribunal rechaza directamente la tacha de inconstitucionalidad dirigida contra el apartado 2, que atribuye a la Comisión las funciones de «deliberar, hacer propuestas y, si procede, adoptar acuerdos» en relación con determinadas materias y tareas, puesto que, a través de

esas funciones, la Comisión «lleva a cabo una labor participativa y colaboradora que permite la concertación de las respectivas competencias del Estado y de la Generalitat, sin que las decisiones o acuerdos que, en su caso, pueda adoptar la Comisión Bilateral, en tanto que órgano de cooperación, puedan en modo alguno impedir el libre y pleno ejercicio por el Estado de sus propias competencias ni, en consecuencia, sustituir, vincular o dejar sin efecto las decisiones que le correspondan adoptar» (FJ 116).

### *La financiación*

De cara al enjuiciamiento de las disposiciones del Título VI, la Sentencia expone, con carácter preliminar, la doctrina general que va a adoptar como canon de control. En primer lugar, «el Estado tiene atribuida la competencia exclusiva en materia de ‘Hacienda general’ (art. 149.1.14 CE), así como la potestad originaria para establecer tributos mediante ley (art. 133.1 CE), lo que, unido a que también corresponde al legislador orgánico la regulación del ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas (art. 157.3 CE), determina que aquél «sea competente para regular no sólo sus propios tributos, sino también el marco general de todo el sistema tributario y la delimitación de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas respecto de las del propio Estado (STC 72/2003, de 10 de abril, FJ 5)». En segundo lugar, «los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas sujetas al régimen común de financiación pueden regular legítimamente la Hacienda autonómica ‘como elemento indispensable para la consecución de la autonomía política’ (STC 289/2000, de 30 de noviembre, FJ 3)’, pero han de hacerlo teniendo en cuenta «los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles (art. 156.1 CE) y que el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad (art. 138.1 CE)». En tercer lugar, las decisiones tendentes a garantizar la suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas referidas a los «impuestos cedidos por el Estado y otras participaciones en ingresos de este último (art. 157.1 CE) [...] han de adoptarse con carácter general y de forma homogénea para todo el sistema y, en consecuencia, por el Estado y en el ámbito estatal de actuación [...]. Resulta, por tanto, necesario que este tipo de decisiones, cuya determinación final corresponde a las Cortes Generales, se adopten en el órgano multilateral (en este caso, el Consejo de Política Fiscal y Financiera) en el que el Estado ejercita funciones de cooperación y coordinación *ex art.* 149.1.14 CE. Estas actuaciones en el marco multilateral deben integrarse con las funciones que las Comisiones Mixtas de carácter bilateral tengan, en su caso, atribuidas en las normas estatutarias [...], permitiendo, bien con carácter previo a la intervención del órgano multilateral, ‘acercar posiciones, bien a posteriori, [...] concretar la aplicación a cada Comunidad Autónoma de los recursos previstos en el sistema de financiación que, a la vista de las recomendaciones del Consejo de Política Fiscal y Financiera, pudieran establecer las Cortes Generales’ (STC 13/2007, FJ 8)» (FJ 130).

En relación con las funciones de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Financieros, la Sentencia desestima la impugnación del art. 210 EAC con una fundamentación interpretativa. El primer inciso del art. 210.1 EAC, que forma-

liza en el Estatuto la existencia de esa Comisión como órgano bilateral de cooperación entre el Estado y la Generalitat en «el ámbito de la financiación autonómica», no resulta inconstitucional siempre que se interprete en el sentido de que no excluye ni limita la capacidad de los mecanismos multilaterales en materia de financiación autonómica ni quebranta la reserva de ley orgánica prevista en el art. 157.3 CE y las consiguientes competencias estatales. Por las mismas razones, el segundo inciso del art. 210.1 EAC, que atribuye a la Comisión Mixta «la concreción, la aplicación, la actualización y el seguimiento del sistema de financiación, así como la canalización del conjunto de relaciones fiscales y financieras de la Generalitat y el Estado», «no excluye las decisiones correspondientes del órgano multilateral (Consejo de Política Fiscal y Financiera)». Finalmente, las atribuciones concretas realizadas a favor de la Comisión Mixta son «aspectos, todos ellos, que guardan directa conexión con lo establecido en los arts. 157.1 y 3 y 158 CE, debiendo ser regulados por el Estado con referencia al marco específico de coordinación y colaboración entre aquél y las Comunidades Autónomas que la Constitución ha previsto, por tratarse de cuestiones que afectan a todas las Comunidades Autónomas. Por tanto, las letras del apartado 2 se limitan a fijar un marco bilateral de negociación y de formalización de acuerdos que complementa, sin cuestionarlo, el procedimiento general de toma de decisiones en el seno del órgano multilateral de colaboración y coordinación, a lo que se refiere, como ha quedado reseñado, el apartado 1, párrafo segundo del mismo precepto» (FJ 135).

Parcialmente estimatorio es el pronunciamiento del Tribunal respecto del art. 206 EAC. Por un lado, el «primer inciso del art. 206.3 EAC salvaguarda expresamente las exigencias de la solidaridad interterritorial» porque la «expresión ‘servicios de educación, sanidad y otros servicios esenciales’, contenida en el precepto estatutario, es equivalente a la de ‘servicios públicos fundamentales’ a que se refiere el art. 158 CE. [...] Asimismo, el criterio del precepto de que dichos servicios alcancen ‘niveles similares en el conjunto del Estado’ presupone el ‘nivel mínimo’ en la prestación de los servicios públicos fundamentales previsto en el citado art. 158.1 CE». Por el contrario, «el primer inciso prevé que la aportación de la Generalitat a la solidaridad y a la nivelación de servicios se realizará ‘siempre y cuando [las Comunidades Autónomas] lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar’. Pues bien, esta frase incurre en inconstitucionalidad», puesto que «la determinación de cuál sea el esfuerzo fiscal que hayan de realizar las Comunidades Autónomas es cuestión que sólo corresponde regular al propio Estado, tras las actuaciones correspondientes en el seno del sistema multilateral de cooperación y coordinación constitucionalmente previsto. Se trata, en suma, de una cuestión que, en ningún caso, puede imponer el Estatuto a las demás Comunidades Autónomas» (FJ 134). Por otro lado, el art. 206.5 EAC, que dispone que el «Estado garantizará que la aplicación de los mecanismos de nivelación no altere en ningún caso la posición de Cataluña en la ordenación de rentas per cápita entre las Comunidades Autónomas antes de la nivelación», lejos de vulnerar las competencias del Estado como garante de la solidaridad interterritorial, sería tan solo «la manifestación expresa de un principio inherente al modelo de solidaridad interterritorial, en cuya virtud el Estado viene constitucionalmente obligado a procurar un ‘equilibrio económico, adecuado y justo’ entre las Comunidades Autónomas que no perjudique a las más prósperas más allá de lo

razonablemente necesario para el fin de la promoción de las menos favorecidas. De modo que la garantía del Estado a que se refiere este precepto sólo operaría cuando la alteración de la posición de la Comunidad Autónoma de Cataluña se debiera, no a la aplicación general de los mecanismos de nivelación, sino exclusivamente a la aportación que realizase Cataluña como consecuencia de su posible participación en dichos mecanismos. Con ese limitado alcance, así interpretado, el precepto no es contrario a la Constitución» (FJ 134).

La disposición adicional 7ª, que dispone que «[e]l alcance y condiciones de la cesión se establecerán por la Comisión Mixta» mediante un acuerdo que el «Gobierno tramitará [...] como Proyecto de Ley», no «suscita reproche de inconstitucionalidad, puesto que únicamente configura un procedimiento para la formalización en un marco de relaciones bilaterales de las decisiones que sobre la cesión de tributos estatales se hayan adoptado en el seno del órgano multilateral (Consejo de Política Fiscal y Financiera)» (FJ 136). Lo mismo ocurre con las disposiciones adicionales 8ª, 9ª y 10ª, que disponen que «[e]l primer Proyecto de Ley de cesión de impuestos que se apruebe a partir de la entrada en vigor del Estatuto contendrá, en aplicación» de la disposición adicional 7ª, determinados porcentajes de cesión de diversos impuestos. El Tribunal recuerda que esa especialidad procedimental sólo es admisible «desde el absoluto respeto a la potestad legislativa del Estado que ejercen las Cortes Generales (art. 66.2 CE) y que únicamente puede traducirse en el compromiso de la Generalitat y el Gobierno a acordar en Comisión Mixta –con sujeción a lo dispuesto en el marco de la cooperación multilateral y al ejercicio de las facultades de coordinación que competen al Estado en materia financiera– la elaboración y el contenido de un proyecto de ley ordinaria cuya sustanciación como expresión de la voluntad legislativa depende de la plena libertad de las Cortes Generales» (FJ 137). El mismo tratamiento recibe, en fin, la disposición adicional 3ª, que consagra un compromiso presupuestario de inversión en Cataluña durante un periodo de tiempo. Según la Sentencia, el precepto no «vincul[a] a las Cortes Generales en el ejercicio de sus funciones de examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado», pues este tipo de compromisos no constituyen «un recurso que el Estado deba consignar obligatoriamente en los presupuestos generales de cada ejercicio económico», ya que es al Estado «a quien corresponde en exclusiva, atendiendo a la totalidad de los instrumentos para la financiación de las Comunidades Autónomas, a las necesidades de cada una de éstas y a las posibilidades reales del sistema financiero del Estado, decidir si procede dotar, en su caso, y en qué cuantía aquellas asignaciones en virtud de la competencia exclusiva que sobre la materia le atribuye el art. 149.1.14 CE (hacienda general)». La disposición es, pues, constitucional siempre que se interprete «en el sentido de que no vincula al Estado en la definición de su política de inversiones, ni menoscaba la plena libertad de las Cortes Generales para decidir sobre la existencia y cuantía de dichas inversiones» (FJ 138).

Finalmente, el Tribunal declara inconstitucional el segundo inciso del art. 218.2 EAC, que «recoge la posibilidad de que la competencia autonómica en materia de financiación local incluya la capacidad para establecer y regular los tributos propios de las entidades locales», por entender que la creación de los tributos locales es «una potestad exclusiva y excluyente del Estado» (FJ 140)



### *La reforma del Estatuto*

La Sentencia desestima la impugnación de los apartados b) y d) del art. 222.1 EAC y de los apartados d) e i) del art. 223.1 EAC. El Tribunal declara, en primer lugar, que la utilización del término «ratificación» por el art. 222.1 b) EAC, frente al de «aprobación» por el 223.1 d) EAC, no puede tener ningún alcance respecto del proceso de formación de la voluntad de las Cortes Generales (FJ 143). En segundo lugar, la Sentencia declara la constitucionalidad de apartados d) del art. 222.1 e i) del art. 223.1 EAC porque el propio Estatuto habría previsto que en la Ley Orgánica de aprobación de la reforma estatutaria se entenderá contenida la autorización estatal para que la Generalitat convoque el referéndum, reiterando que «las competencias atribuidas constitucionalmente al Estado no precisan de confirmación alguna en los distintos Estatutos de Autonomía» (FJ 144). La Sentencia niega a este respecto que, pese al tenor art. 2.2 de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, pueda «merecer censura, desde el punto de vista constitucional, que se salvaguarde la indemnidad del *iter* legislativo excluyendo la intervención, siquiera formal y debida, del Gobierno del Estado» (FJ 145). Por último, la Sentencia concluye que la convocatoria por el Presidente de la Generalitat, que es el representante ordinario del Estado en el territorio autonómico, no vulnera los arts. 62 c) y 92.3 CE. A esta conclusión se llega, en el caso del segundo precepto citado, «por razones de pura sistemática institucional», puesto que, de un lado, podría afirmarse la existencia de «una excepción pacíficamente consentida y, por tanto, conformadora de una suerte de convención constitucional ya consolidada», y de otro, una vez admitida dicha posibilidad para el caso de los Estatutos del art. 143 CE, «no tendría entonces mayor sentido que sólo para los elaborados por la del art. 151 CE se exigiera la convocatoria regia» (FJ 147).

## REFLEXIONES SOBRE LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

*Luis Martín Rebollo*

### **Introducción sobre la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas y su ejercicio: los datos**

En los primeros años de la democracia, una vez aprobada la Constitución de 1978 y asentados los cimientos del modelo descentralizado de Estado por el que aquélla optó, se generó una efímera polémica acerca del ámbito de poder que podían asumir las incipientes Comunidades Autónomas. Algunas de estas entidades de nuevo cuño asumían competencias en ámbitos materiales delimitados negativamente por el art. 149.1 de la Constitución, mientras otras –las que fueron denominadas Comunidades de segundo grado– sólo podían asumir competencias, de forma transitoria, delimitadas positivamente por el art. 148.1. Este doble y, como digo, transitorio criterio estaría vigente hasta que fueran reformados los Estatutos de las Comunidades de segundo grado una vez transcurridos como mínimo los cinco años a los que se refería, precisamente, el art. 148.2 CE.

Esta inicial doble tipología provisional de Comunidades Autónomas llevó a algunos autores a sostener que la Constitución postulaba dos categorías de Comunidades Autónomas, no ya en términos de asunción competencial sino, mucho más allá, en términos del contenido o tipo de descentralización previsto en la Constitución. Según ese punto de vista habría Comunidades con autonomía política que conllevaba, claro es, la existencia de potestad legislativa, y Comunidades Autónomas cuya autonomía sería, sobre todo, una autonomía administrativa en la medida en que no tendrían competencias legislativas. A este segundo tipo de Comunidades Autónomas pertenecerían las de segundo grado, es decir, aquellas que no accedieron a la autonomía por alguno de los procedimientos previstos en la Disposición Transitoria 2ª y en el art. 151. Dicho de otra manera, desde estos postulados interpretativos, sólo el País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía –y quizás Navarra– tendrían potestades legislativas, sin perjuicio de que, por la vía del art. 150 CE, el Estado pudiera delegar esa potestad en otras que inicialmente no podrían. El fundamento de esa interpretación –pronto superada por la fuerza de los hechos– derivaba de la utilización conjunta de los arts. 147 y 152. En el primero se contiene el contenido mínimo de los Estatutos y en ese contenido no hay mención alguna a la existencia de un Parlamento. Sólo se alude genéricamente a la organización, a diferencia de lo que sucede en el art. 152 que, para los Estatutos aprobados conforme al art. 151 –y los acogidos a las Disp. Trans. 2ª– impone expresamente una organización que, entre otras características, «se basará en una Asamblea Legislativa elegida por sufragio universal».

No es seguro que no fuera esa la solapada intención de los constituyentes. No disponemos de datos concluyentes al respecto. En todo caso, fuera como fuera, el hecho cierto es que dicha interpretación –que suponía articular dos tipos de Comunidades Autónomas de manera permanente– se vio pronto desbordada y superada por los acontecimientos que sucedieron después. Y es que desde el primer Estatuto de Comunidad de segundo grado, todos ellos contienen previsiones sobre la existencia de un Parlamento de corte clásico que posee, entre otras, potestades legislativas. Y así, aprobados ya todos ellos a finales del invierno de 1983, todas las Comunidades Autónomas se hallaron en posición de legislar. Unas, como ya dije, con el único límite del art. 149.1 CE. Otras, con el transitorio techo máximo del art. 148.1. Y todas, desde luego, en el marco de lo dispuesto en los respectivos Estatutos y amparados bajo el llamado principio dispositivo según el cual cada Estatuto era muy libre de asumir o no competencias dentro de los límites ya mencionados.

Las Comunidades Autónomas comenzaron, pues, a legislar. Y lo hicieron con profusión y en abundancia. Desde 1980 al final de 2010 la producción legislativa autonómica ha sido, sin duda, impresionante. Nada menos que 5.519 leyes, de las cuales la mayoría están hoy vigentes. 263 de esas leyes fueron recurridas, con desigual éxito, ante el TC. Todo ello según se desprende de los siguientes cuadros:

**NÚMERO DE LEYES AUTONÓMICAS Y  
RECURSOS DE INCONSTITUCIONALIDAD PLANTEADOS  
FRENTE A ELLAS POR EL PRESIDENTE DEL GOBIERNO  
(1980-2010)**

AÑO	TOTAL	RECURSOS
1980	9	-
1981	27	11
1982	46	7
1983	172	10
1984	187	12
1985	185	15
1986	158	8
1987	164	12
1988	141	16
1989	160	14
1990	181	13
1991	182	8
1992	138	8

AÑO	TOTAL	RECURSOS
1993	148	8
1994	203	3
1995	169	8
1996	172	8
1997	232	7
1998	239	10
1999	202	10
2000	180	4
2001	252	12
2002	282	17
2003	250	9
2004	169	3
2005	208	5
2006	234	3
2007	203	6
2008	188	4
2009	179	5
2010	259	7
TOTAL	5.519	263

FUENTE: Base de datos del BOE y de Ed. Aranzadi. Informe sobre la conflictividad Estado-Comunidades Autónomas del Ministerio de Administraciones Públicas.

**NÚMERO DE LEYES  
POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS  
(1980-2010)**

NAVARRA	612
CATALUÑA	601
ARAGÓN	367
MADRID	345
CASTILLA Y LEÓN	325
PAÍS VASCO	324
GALICIA	320
COMUNIDAD VALENCIANA	319
I. BALEARS	310
CANARIAS	296
MURCIA	278
CASTILLA-LA MANCHA	265
ANDALUCÍA	263
CANTABRIA	251
ASTURIAS	237
EXTREMADURA	221
LA RIOJA	185
TOTAL	5.519

**Primeras conclusiones: se legisla mucho, hay notables diferencias entre Comunidades y una relativamente escasa conflictividad directa**

Los datos que acabo de exponer sugieren ya, de entrada, alguna reflexión. Se legisla mucho, es cierto. Hay que tener en cuenta, no obstante, que un grupo no desdeñable de leyes se refieren a cuestiones simbólicas, organizativas y financieras, más otras de reforma de leyes anteriores. Con todo, hay un bloque significativo y en aumento, como es lógico, de leyes con incidencia externa, es decir, que plasman políticas propias, aunque también hay que advertir que muchas de esas «políticas propias» lo son únicamente en la medida en que se contemplan en leyes autonómicas pero sin que supongan con frecuencia ninguna originalidad por cuanto se trata de repeticiones, con alguna ligera variante, de previsiones anteriores plasmadas en leyes de otras Comunidades y aun del propio Estado.

La segunda reflexión que sugieren los cuadros es la existencia de una notable

diferencia entre unas Comunidades y otras. Entre Navarra y La Rioja, dos Comunidades vecinas, hay 427 leyes de diferencia, lo que significa que la segunda ha legislado un 30 por 100 menos que la primera. Si el ámbito competencial es similar, la pregunta –impertinente– surge de inmediato: ¿qué es más cierto, que Navarra ha legislado en exceso o que La Rioja ha legislado insuficientemente? Los datos, por lo demás, no colocan a las Comunidades de primer grado en los lugares de cabeza de la legislación, excepto Cataluña. El País Vasco aparece en sexto lugar y Galicia en séptimo mientras Andalucía, la única Comunidad que accedió por la vía del art. 151 CE, se sitúa en el decimotercer lugar legiferante. Si después, en el análisis de la actividad política y administrativa de cada Comunidad, considerando un nivel competencial cada vez más igualado, no se observan grandes diferencias, puede deducirse una conclusión provisional que refuerza los datos iniciales: que, en efecto, se legisla mucho; tal vez demasiado en algunas Comunidades. Sería interesante, por eso, un análisis politológico sobre la incidencia real y la significación práctica de esa sobreabundancia legislativa. Porque en contraste con ella lo que no abundan, sin embargo, son las normas reglamentarias de desarrollo de esa legislación, de manera que en no pocos ámbitos siguen vigentes, bien que de forma supletoria, muchos viejos reglamentos estatales, lo que contribuye a hacer más complejo aún el ya de por sí complejo sistema de fuentes normativas.

La tercera reflexión se refiere a la conflictividad. La conflictividad generada por esas leyes puede decirse que ha sido escasa y en su inmensa mayoría por cuestiones competenciales. 263 recursos para 5.519 leyes suponen un porcentaje que no llega al 5%. Una conflictividad, además, que ha oscilado a lo largo del tiempo y que se reduce significativamente en los últimos años. Una de las razones de esa reducción está en la reforma de la Ley Orgánica del TC que propicia la formalización de acuerdos previos a la interposición de recursos mediante las llamadas Comisiones Bilaterales de Cooperación. En efecto, la LO 1/2000, de 7 enero, modificó el art. 33 de la Ley Orgánica de TC para ampliar a 9 meses el plazo para la interposición de recursos de inconstitucionalidad cuando se proponga un intento de acuerdo en el seno de la Comisión Bilateral que allí se menciona y en los términos que allí se indican. Se trata de un procedimiento voluntario cuya aplicación supone la constitución de un grupo de trabajo integrado por representantes de la Comunidad de que se trate y del Estado que, tras el análisis y estudio pertinente, propone a la Comisión Bilateral una solución a la discrepancia planteada; solución que puede adoptar y adopta tres posibles tipos de acuerdos: asumir bilateralmente una interpretación aceptable, comprometer la modificación futura del precepto cuestionado o aceptar por vía del desarrollo reglamentario una posible solución cuando eso es factible. También cabe que no haya acuerdo y se produzca la impugnación, lo que no obvia la eventual convocatoria posterior de la Comisión Bilateral para continuar debatiendo hasta llegar a una solución que propicie el desistimiento del recurso.

Asimismo, la conflictividad se ha reducido en origen por la acción preventiva de la Dirección General de Desarrollo Autonómico que sigue todos los proyectos de ley publicados en los Boletines de los Parlamentos, solicita informe a los Ministerios especialmente concernidos y, tras dicho informe, puede enviar una carta –llamada «de cooperación»– a la Comunidad Autónoma afectada expo-

niendo la posible causa de inconstitucionalidad observada a fin de que aquélla valore, en su caso, la posibilidad de modificar el proyecto en vía de enmiendas a lo largo del procedimiento legislativo. En la actual legislatura las cartas «de cooperación» enviadas hasta enero de 2011 ronda el 16% de los proyectos de ley, una cifra mayor, desde luego, que el porcentaje de recursos finalmente planteados (en el mismo periodo en torno al 2,5%).

La relativa criba que supone un procedimiento como el descrito no obsta a que la decisión final de recurrir no esté sometida a criterios discrecionales condicionados por variables no siempre vinculadas al objeto. Eso explicaría dos consecuencias que complican no poco el sistema de fuentes del Derecho: que normas muy parecidas de dos Comunidades Autónomas puedan ser objeto de diferente trato, unas son recurridas y otras no; y, dos, que una parte significativa del control de constitucionalidad recaea, a la postre, en los jueces a través del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

En todo caso y por lo que ahora importa, vuelvo a decir que la conflictividad generada por las más de cinco mil leyes autonómicas ha sido, en general, escasa y, además centrada en cuestiones competenciales donde la jurisprudencia constitucional no puede decirse que haya sido uniformemente proestatal, como a veces se afirma sin demasiado fundamento, sino más bien ponderada. Sería muy interesante, por eso, abordar un trabajo detallado en el que no puedo ahora detenerme: el del análisis cuantitativo de todos los conflictos y sentencias pronunciadas en relación con impugnaciones del Estado respecto de leyes autonómicas, añadiendo quizá el estudio comparativo de las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas cuyos datos desagregados no se hallan ni en las memorias del TC, ni en las estadísticas del actual Ministerio de Política Territorial.

### **Los problemas principales de la legislación autonómica no son primordialmente de constitucionalidad sino de calidad normativa y, en tal sentido, en gran medida comunes a la legislación del Estado. Referencia a algunas cuestiones relevantes**

La última conclusión del apartado anterior da pie para avanzar un paso más. En efecto, a partir del dato de la relativamente escasa conflictividad directa, una reflexión general sobre la legislación autonómica no puede centrarse en la constitucionalidad o no de las leyes aprobadas, porque la mayoría son constitucionales. Y siendo entonces la ley la norma suprema y no teniendo más límite que la Constitución, la conclusión es que no cabe predicar irregularidades de ese tipo más que con carácter muy restrictivo. Lo cual nos coloca ahora en otro plano: en el de la calidad normativa. Y ahí sí; ahí hay muchas reflexiones que hacer, al menos desde una óptica externa y un análisis desapasionado. En las páginas que siguen, pues, me voy a referir esquemáticamente a algunas cuestiones que tienen que ver, sobre todo, con los valores a los que también sirve la técnica legislativa. Y todo ello de manera un tanto informal, como es propio de este Informe, alejado de los planteamientos academicistas y, desde luego, sin ánimo exhaustivo.

Cabe partir de una consideración general. A saber, que si el Derecho sirve para modular la sociedad y la ley es su instrumento principal, ese instrumento

debe ser claro, conciso y preciso porque sólo de esa manera incide en la estructura social con vocación de permanencia y sólo de esa forma genera la necesaria seguridad, que es un valor esencial al que se refiere con énfasis el art. 9 de nuestra Constitución.

Las cuestiones que plantea la legislación autonómica no difieren, pues, en principio, de los que se derivan de cualquier otra legislación y, en concreto, apuntan a la técnica legislativa, tema de sumo interés sobre el que, por lo demás, existe ya una abundante bibliografía a la que remitir. Hay, sin embargo, algunas cuestiones más específicas de la legislación autonómica que cabe mencionar. Me referiré, pues, a algunas de esas cuestiones a título meramente ejemplificador.

### *Disposiciones con rango de ley de las Comunidades Autónomas*

La posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan aprobar disposiciones con rango de ley apunta a la cuestión del Decreto-ley autonómico y del Decreto legislativo. Se trata, en mi opinión, de dos cuestiones bien diferentes. El Decreto-ley es una posibilidad excepcional atribuida a los Gobiernos para que, en casos de necesidad contrastada, aprueben normas que tienen rango y valor de ley con excepciones, limitaciones y cautelas, como las que prevé el art. 86 CE: ciertas materias quedan excluidas y se contempla la convalidación posterior de la norma por el Parlamento.

¿Es posible el Decreto-ley en el ámbito autonómico? Tras las recientes reformas estatutarias la respuesta es que sí puesto que los nuevos Estatutos así lo contemplan sin mayores objeciones. De hecho, el art. 64 del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña (Ley Orgánica 6/2006, de 19 julio), donde se prevé, ni siquiera fue impugnado por los recurrentes que impugnaron más de 150 de sus artículos. El precepto es muy similar al art. 86 de la Constitución, como lo son también los preceptos de los Estatutos reformados que lo contemplan: art. 44.4 del Estatuto de la Comunidad Valenciana (Ley Orgánica 5/1982, modificada por Ley Orgánica 1/2006, de 10 abril), 49 del Estatuto de las Islas Baleares (Ley Orgánica 1/2007, de 28 febrero), 110 del Estatuto de Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 marzo), 44 del Estatuto de Aragón (Ley Orgánica 5/2007, de 20 abril), o 25.4 del actual Estatuto de Castilla y León.

Pero, dicho esto, el Decreto-ley, en mi opinión, está vedado para aquellas Comunidades que no lo contemplan expresamente en sus Estatutos. Esas Comunidades eran inicialmente todas, antes de las reformas ya indicadas.

Se han utilizado, no obstante, diversos argumentos para sostener la viabilidad del Decreto-ley autonómico. Ante la ausencia de previsión constitucional y estatutaria expresa se ha dicho, por ejemplo, que esa ausencia no supone prohibición, que la legislación de urgencia es una competencia normativa autónoma del Gobierno sobre la base de la idea de los poderes implícitos o aún que cabría deducir la posibilidad del Decreto-ley del dictado del art. 153 CE cuando este artículo se refiere al control de la actividad de las Comunidades Autónomas y atribuye al TC el control de la constitucionalidad de «sus disposiciones normativas con fuerza de ley». Entiendo, sin embargo, con buena parte de la doctrina, que una atribu-



ción gubernamental tan destacada debe tener cobertura constitucional o estatutaria expresa, que el art. 153 CE en consecuencia es una previsión sólo aplicable a los Decretos legislativos y, sobre todo, que en un Estado constitucional de Derecho el Gobierno no tiene, no puede tener, poderes implícitos no previstos, ni en base a criterios de urgencia ni a ningún otro criterio. La ausencia de previsión constitucional, en efecto, no supone prohibición, pero siempre que en otra norma con suficiente poder haya habilitación expresa. Y esa norma es el Estatuto.

Los ejemplos de los únicos Decretos-leyes autonómicos que ha habido hasta las reformas estatutarias recientes no fueron impugnados y no sabemos por tanto lo que hubiera dicho el TC. Se trató de varios Decretos-leyes –luego convertidos o convalidados como leyes– aprobados por el Gobierno Vasco en septiembre de 1983 con motivos de las grandes inundaciones producidas a finales de agosto de ese año y cuya peculiaridad reside en que tienen cierto parecido con las delegaciones legislativas. En efecto, los Decretos-leyes citados no se aprobaron sin cobertura alguna o sin más cobertura que la del Estatuto –que no decía nada– sino tras una ley aprobada por el procedimiento de urgencia (la Ley 17/1983) que autorizaba al Gobierno a dictar Decretos-leyes con carácter provisional y en cuya virtud fueron aprobados cinco Decretos-leyes, luego convalidados y convertidos en las Leyes 18 a 21/1983, de 6 octubre y 26/1983, de 27 octubre. Por eso digo, por la existencia de esa ley 17/1983, que tienen un cierto matiz de normas delegadas aunque se arbitraran bajo la veste del Decreto-ley luego convalidado.

Así, pues, si no caben los Decretos-leyes sin cobertura estatutaria, distinto es el caso de los Decretos legislativos como normas delegadas por los Parlamentos. Tampoco en este supuesto hay previsión constitucional expresa a propósito de la delegación legislativa autonómica más allá de la referencia a las «disposiciones normativas con fuerza de ley» al aludir el art. 153 al control de la actividad de las Comunidades Autónomas por el TC. Esa referencia sí puede albergar a los Decretos legislativos aunque no haya una previsión sustantiva porque es un caso diferente al de los Decretos-leyes. En efecto, aquí no estamos ya en presencia de poderes gubernativos autónomos, sino delegados y, en consecuencia, no es irrazonable la posibilidad de que los Parlamentos usen poderes que sí les son propios para autorizar a los Gobiernos y delegar en ellos el ejercicio limitado de la competencia legislativa. Y eso es lo que contemplan la mayoría de los Estatutos de Autonomía, aun antes de las reformas subsiguientes al año 2006. Y en los que no lo contemplaban expresamente la posibilidad se prevenía bien en los Reglamentos del Parlamento, bien en las leyes reguladoras del Gobierno y la Administración. No debe haber, pues, problema alguno.

### *Leyes singulares*

Las leyes singulares suelen ser más frecuentes en el ámbito autonómico que en el estatal. Se han aprobado en diversos ámbitos pero sobre todo se han prodigado en la ordenación territorial y defensa de la naturaleza. No pocas leyes de ordenación territorial, en efecto, prevén que la aprobación de ciertos Planes o la declaración de ciertos parajes como zonas a proteger deban concretarse por ley.

Es una posibilidad relativamente reciente puesto que la vieja Ley del Suelo de 1956 no preveía que la aprobación de Planes fuera objeto de una ley. Esa posibilidad se amplificó desde el principio en la práctica de muchas Comunidades Autónomas cuyas normas de ordenación territorial suelen contemplar la exigencia de ley para aprobar ciertos Planes.

Es una posibilidad, a mi juicio, cuestionable, como en general todos los casos de leyes singulares. Se suele aceptar la posibilidad de leyes singulares por contraposición a la prohibición de reglamentos singulares. Los reglamentos tienen necesariamente que ser normas de carácter general, pero se admite que la ley no lo sea en tanto en cuanto ésta es la norma suprema que sólo tiene por encima la Constitución. Por tanto, la única manera de justificar la crítica a la ley singular hay que buscarla en la Constitución. Y en ella hay base, a mi juicio, para sostener esa crítica y si quizá no la prohibición absoluta sí el sometimiento a postulados de excepcionalidad.

Los dos argumentos en contra de la ley singular se encuentran en los arts. 9 y 24 CE: en el principio de seguridad jurídica y en el de la tutela judicial efectiva. Desde este segundo punto de vista –el más destacado– la ley singular tendría como principal consecuencia que no puede ser recurrida por los particulares interesados, como no puede ser recurrida ninguna ley más allá de la legitimación prevista para los recursos de inconstitucionalidad. De modo que los Planes de urbanismo que sí se pueden recurrir, dejarían de poderse impugnar por el expediente de prever que algunos planes de carácter territorial –sustancialmente iguales a los de urbanismo– sean aprobados por ley. Se violaría así el art. 24 CE siempre que se demostrara, adicionalmente, que la ley singular como tal lo que hace es violar un principio ínsito en la Constitución, el de la llamada «reserva de Administración». Dicho principio no está formalmente enunciado pero cabe pensar que se halla de alguna manera implícito en el principio de separación de poderes y en una concepción de la ley que, como regla y pauta habitual, postula para ella un mandato general, salvo excepciones justificadas en criterios más o menos similares a los de los Decretos-leyes del art. 86 CE.

El principio de seguridad jurídica completa el argumento. Y es que si bien es cierto que los planes no son los planos, los planes habitualmente contienen planos detallados, límites físicos de aplicación, contenidos simbólicos, pautas ejemplificativas. Y todo eso es difícil de plasmación en una ley por dos razones: porque hace confusa y prolija una norma que por su propia naturaleza debe ser clara y, además, sobre todo, porque dificulta la concreta identificación, por cuanto el periódico oficial no suele incluir colores, ni se publica, como los planos, con una escala apropiada. Es conocido que en más de una ocasión la grafía de los planos ha dado lugar a conflictos porque en el terreno uno o dos milímetros suponen, según la escala, varios metros que tienen o no un determinado régimen, se incluyen o no en un determinado ámbito. En el caso del planeamiento municipal, que no se aprueba por ley, la reforma del art. 70 de la Ley de Bases del Régimen Local, operada por Ley 39/1994, de 30 diciembre, supuso la obligación de publicar «el articulado de las normas» de los citados planes, excluyendo así –aunque sin decirlo– el grafiado de los planos que, no obstante, como digo, tienen carácter normativo al formar parte de aquéllos. No creo que pudiera defenderse que en el caso de una ley, los planos de las eventuales delimitaciones, no se publiquen.

Y, sin embargo, su publicación en un periódico oficial carece de las garantías necesarias de la precisión. Por eso, los deslindes son decisiones administrativas. ¿Se imagina alguien que los deslindes fueran aprobados por ley? Es conocido que se trata de decisiones que, con mucha frecuencia, generan conflictos y no son pocas las veces en las que los tribunales, tras la pertinente prueba –esencial siempre en esos casos– los anulan, ya sea en casos de deslindes de costas, ya incluso en deslindes de términos municipales que indirectamente afectan al territorio de las Comunidades Autónomas cuando éstas se definen por referencia al territorio municipal. En la hipótesis extrema de que un deslinde de esa naturaleza fuera aprobado por ley, ¿cuál sería el referente para su eventual anulación?

Con todo hay planes que no son propiamente tales. Un abuso del nombre hace que, por ejemplo, una ley de ordenación del litoral se la denomine «Plan», lo que confunde más que aclara acerca de su contenido, no equiparable a los planes tradicionales que constan de memorias, documentos informativos, datos económicos y pautas y ordenanzas propiamente normativas.

Convendría, pues, identificar lo que realmente es cada cosa y, en lo posible, prescindir de la ley a la hora de aprobar planes territoriales porque, además, propician o pueden propiciar la búsqueda de soluciones extrañas o poco convincentes a problemas generados por esas leyes. Me refiero por ejemplo a los supuestos de responsabilidad cuando el plan reduce contenidos patrimoniales consolidados y esa reducción supone una lesión; una lesión indemnizable conforme a los arts. 139 ss. de la Ley 30/1992, como en todos los casos de responsabilidad, pero difícil de articular por esa vía si quien produce el daño es una ley. Así surgió, en este mismo ámbito material, la discutible doctrina de la responsabilidad del Poder legislativo, como reacción a favor de una cierta «justicia material» frente a la imposibilidad inicial de vehicularla como responsabilidad de la Administración que no era la que formalmente había aprobado el plan. Así, pues, las malas prácticas generan nuevos problemas sin ventajas relevantes conocidas.

### *Leyes de «acompañamiento»*

Las llamadas «leyes de acompañamiento» (a la Ley de Presupuestos) fueron una alternativa a la prohibición de que la Ley de Presupuestos contuviera regulaciones que fueran más allá de las materias propiamente económicas y financieras. Dicha prohibición trae causa de la jurisprudencia constitucional. Muy tempranamente, en efecto, desde la STC de 20 de julio de 1981, el TC se refirió al contenido de las Leyes de Presupuestos distinguiendo un contenido mínimo y necesario, vinculado a la previsión de los ingresos y gastos, y un contenido posible, en el que cabía incluir aquellas materias que aun no siendo presupuestarias incidieran de manera directa o indirecta en los ingresos y gastos o se conectaran con la política económica. Pero nada más. En la Ley de Presupuestos no cabe cualquier otra materia.

Esa doctrina provocó una reacción gubernamental que se consolidó con los años: aprobar, junto a la Ley anual de Presupuestos aunque separada de ella, otro proyecto de ley que finalmente se consolidaría como ley de contenido plural, una especie de cajón de sastre donde se ubicaban regulaciones de lo más variado

y variopinto. Incluso «lo pendiente», entendiendo a veces por «pendiente» la rectificación de la doctrina de algunas Sentencias interpretativas de la normativa precedente, que de ese modo se pretendía rectificar hacia el futuro. Una cuestión, por cierto, sumamente interesante porque de nuevo afecta a la seguridad. Recuérdese, así, el dictado del art. 103.4 de la Ley Jurisdiccional de lo contencioso-administrativo –aplicable a la acción administrativa nada más pero inspiradora de un principio más general– según el cual «son nulos de pleno derecho los actos y disposiciones contrarios a los pronunciamientos de las sentencias que se dicten con la finalidad de eludir su cumplimiento».

Pues bien, la práctica de leyes «de medidas fiscales, administrativas y del orden social» –como se solían llamar– halló de inmediato una valoración unánimemente crítica en la doctrina pero no fue objeto de reproche de inconstitucionalidad por el TC. En el Estado desapareció por voluntad del Gobierno a partir de 2004, pero subsistió en la práctica política y legislativa de muchas Comunidades Autónomas con nombres parecidos: Ley de medidas presupuestarias y tributarias de acompañamiento a los Presupuestos, Ley de medidas fiscales y administrativas, Ley de medidas tributarias y administrativas, Ley de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización, etc.

La reflexión que cabe hacer acerca del mantenimiento de esta práctica es la misma que la doctrina hizo sobre las leyes estatales de este tipo: una crítica frontal. Si en el Estado ha sido posible su desaparición, con igual motivo cabe postular su supresión en las Comunidades Autónomas. Se trata de una práctica que confunde, impide el debate parlamentario monográfico, dificulta el conocimiento, complica el Ordenamiento y puede sostenerse que afecta a la seguridad jurídica, lo que, de considerarse tal, podría incluso afectar a su constitucionalidad.

### *Reiteración de Leyes estatales*

Uno de los problemas derivados del sistema constitucional de distribución de competencias entre nosotros es el de la conformación de las competencias compartidas. Es frecuente que esa compartición se articule sobre el binomio bases-desarrollo. El Estado aprueba la normativa básica –preferentemente por ley– y las Comunidades desarrollan esa normativa básica en el sentido de plasmar en leyes propias sus respectivas políticas, con el límite material último del contenido de las bases.

Pues bien, en este concreto ámbito se plantea con frecuencia el problema de saber si la Comunidad puede o no reiterar el contenido de lo básico en su ley de desarrollo para la mejor comprensión de lo normado por ella. Es una cuestión vieja que adquiere relieve jurídico y formal desde el momento en que la normativa básica es, con frecuencia, cambiante.

Por un lado, cabe observar que hay normas que sin el complemento de lo básico resultan difícilmente comprensibles. Y, al revés, hay supuestos en los que la normativa básica, aisladamente considerada no se entiende tampoco. Este supuesto se da en el caso de Sentencias anulatorias de lo básico, siendo el viejo Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 el ejemplo prototípico. Cuando la STC 61/1997

anuló gran parte de dicho texto por razones competenciales, quedaron sueltos numerosos apartados de preceptos aislados literalmente incomprensibles sin el complemento de los apartados anulados. Sirva un simple ejemplo. El art. 137.5 decía así: «En los supuestos del número anterior, los arrendatarios tendrán derecho de retorno en los términos previstos en la Disposición Adicional 4ª de esta ley». Pero los apartados 1 a 4 del citado art. 137 no existían ya desde 1997 de modo que no era fácil saber cuáles eran los «supuestos del número anterior». Lo mismo sucedía en otros casos.

Este tipo de circunstancias da pie a que muchas Comunidades Autónomas, bien por razones de claridad, bien por afirmar así indirectamente su competencia, reproduzcan en sus leyes de desarrollo preceptos de la legislación básica estatal. ¿Es esto razonable?, ¿es simplemente posible?

Los argumentos a favor son conocidos. Se trataría de facilitar el conocimiento, la codificación, en definitiva, la coherencia y complitud de la norma autonómica. Pero, en sentido contrario, existe el riesgo de la confusión y de enmascarar la competencia con problemas adicionales si, con posterioridad, la legislación básica estatal cambia y persiste la autonómica en la que aquella se incluye repetida.

El TC se ha mostrado, en principio, contrario a la reproducción de preceptos de leyes estatales en la normativa autonómica, al menos cuando la normativa autonómica contiene o se relaciona con ámbitos materiales de competencia estatal. En tales casos, una mera reproducción de la normativa estatal, «además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a la Comunidad Autónoma» (STC 62/1991, de 22 marzo, en el caso de la Ley de consumidores del País Vasco). Dicha Sentencia, que remite a lo ya señalado con anterioridad en STC 10/1982, de 23 marzo, donde el Tribunal expresó sus reservas «sobre el procedimiento consistente en reproducir (y, por cierto, más o menos fielmente) normas de otras disposiciones en vez de remitirse a ellas; procedimiento que, al utilizarse por órganos legislativos distintos, con ámbitos de competencia distintos, está inevitablemente llamado a engendrar tarde o temprano una innecesaria complicación normativa cuando no confusión e inseguridad».

Pero en alguna otra ocasión, cuando se trata claramente del binomio bases-desarrollo, la jurisprudencia no ha sido tan estricta y ha admitido la reproducción de la normativa básica para dar coherencia a la norma autonómica, aunque advirtiendo siempre sobre la importancia del principio de seguridad jurídica que impone que queden absolutamente claros los ámbitos competenciales de ambos sujetos legiferantes. Es decir, no resultaría inconstitucional repetir –eso sí, exactamente– provisiones básicas a partir de las cuales la Comunidad Autónoma pretende ir más allá para evitar, por ejemplo, que pueda interpretarse que la regulación autonómica es una regulación completa. En definitiva, si con ello se evitan confusiones y se propicia la seguridad.

La reiteración acrítica, haciendo implícitamente ver que se trata de decisiones autónomas cuando lo que hay es una reproducción mimética y sin añadido alguno de la normativa estatal debe, a mi juicio, excluirse porque plantea a la larga más problemas que los que resuelve, enmascarando, como digo, los ámbitos competenciales de cada sujeto. En efecto, si lo dispuesto en la ley estatal es bási-

co, reproducirlo sin añadir nada no tiene mucho sentido y, además, se estaría regulando algo de competencia estatal con el riesgo de que, si hay cambios y esos cambios no pueden considerarse «desarrollos», se puede estar afectando a lo básico y, en consecuencia, excediendo de la competencia autonómica. Y si se considera que no es básico, en ese caso tampoco tendría sentido, pero además lo que se está poniendo en cuestión es el título competencial estatal ya que, conforme a doctrina jurisprudencial conocida, el Estado no puede legislar con carácter meramente supletorio si no tiene títulos competenciales específicos allí donde todas las Comunidades Autónomas han asumido competencias en la materia de que se trate.

Es comprensible –ya dije– la pretensión de las Comunidades Autónoma de, digamos, «codificar» las normas aplicables a un determinado sector de manera que el usuario no tenga necesidad de manejar con frecuencia dos textos, el estatal básico y el autonómico. Pero esa razonable comprensión plantea o puede plantear problemas más graves y sugiere más interrogantes. ¿Por qué unas veces sí y otras no?, ¿por qué no completar lo específico con una remisión a la normativa estatal, identificándola si es preciso para mayor claridad?

Por tanto, la conclusión más inmediata sería la de intentar redactar textos que puedan comprenderse razonablemente bien, con remisión expresa –pero sin reproducción– de la normativa estatal básica. Se dota así a la norma de coherencia interna, pero no se engorda inútilmente el texto con preceptos que ya están contemplados en la normativa básica. Así, existiendo como existe el Estatuto «básico» del empleado público, en el que hay partes con una regulación bastante detallada, no tiene mucho sentido, creo yo, reiterar esas partes en normas autonómicas, como han hecho algunas Comunidades en leyes sobre el personal médico o docente, por ejemplo. No añada nada, pero genera confusión y, a la larga, es un potencial elemento de inseguridad jurídica.

### *Los Preámbulos*

El papel de los Preámbulos y su valor normativo ha dado lugar desde hace años, pero también en tiempos bien recientes, a un interesante debate acerca de su valor jurídico. La doctrina jurisprudencial ha quedado bien asentada en la STC 31/2010, de 28 junio, sobre el Estatuto de Cataluña. Dice allí el TC:

«Ciertamente hemos repetido desde la STC 36/1981, de 12 de noviembre, F. 2, que un ‘preámbulo no tiene valor normativo’, siendo por ello innecesario, y hasta incorrecto, hacerlo objeto de ‘una declaración de inconstitucionalidad expresa que se recogiera en la parte dispositiva’ de una Sentencia de este Tribunal (*ibid.*). Esa carencia de valor normativo tiene como consecuencia, en efecto, que, como afirmamos en la STC 116/1999, de 17 de junio, F. 2, los preámbulos ‘no pueden ser objeto directo de un recurso de inconstitucionalidad’ (SSTC 36/1981, FJ 7; 150/1990, FJ 2; 212/1996, FJ 15; y 173/1998, FJ 4)». Ahora bien, carencia de valor normativo no equivale a carencia de valor jurídico, del mismo modo que la imposibilidad de erigirse en objeto directo de un recurso de inconstitucionalidad no supone que los preámbulos sean inaccesibles a un pronunciamiento de nuestra jurisdicción en tanto que posible objeto accesorio de un pro-

ceso referido principalmente a una disposición normativa. De hecho, en la propia STC 36/1981 hicimos una declaración expresa sobre el valor interpretativo del preámbulo entonces examinado, bien que proclamándola en la fundamentación jurídica y sin llevarla formalmente al fallo.

Nuestro proceder en la citada STC 36/1981 es consecuencia de *la naturaleza jurídica de los preámbulos y exposiciones de las leyes, que, sin prescribir efectos jurídicamente obligados y carecer, por ello, del valor preceptivo propio de las normas de Derecho, tienen un valor jurídicamente cualificado como pauta de interpretación de tales normas*. Su destinatario es, pues, el intérprete del Derecho antes que el obligado a una conducta que, por definición, el preámbulo no puede imponer. El valor jurídico de los preámbulos de las leyes se agota, por tanto, en su cualificada condición como criterio hermenéutico. Toda vez que, *por tratarse de la expresión de las razones en las que el propio legislador fundamenta el sentido de su acción legislativa y expone los objetivos a los que pretende que dicha acción se ordene, constituye un elemento singularmente relevante para la determinación del sentido de la voluntad legislativa*, y, por ello, para la adecuada interpretación de la norma legislada» (Lo destacado es mío).

Así, pues, ausencia de valor normativo, pero elemento cualificado como pauta de interpretación de las normas por expresarse en él las razones que fundamentan la acción legislativa y exponer los objetivos que se pretenden. Es este aspecto el que quiero resaltar porque a veces los Preámbulos informan poco de esa voluntad legislativa, de sus razones y de los objetivos pretendidos, articulándose, por el contrario, como un barroco ejercicio de autobombo que no siempre se compadece con el contenido real de la ley. Convendría, pues, cuidar ese extremo, siempre importante hasta por criterios pedagógicos.

Los Preámbulos, pues, informan de la voluntad legislativa y, en ese sentido, si se incluyen –lo que no es obligado– deberían cuidarse más porque ilustran, aclaran y ayudan en la interpretación y aun en la socialización de la norma. De ahí que no resulte apropiada una práctica relativamente frecuente como la utilizar la primera persona del plural («nos referimos»), los pronombres personales o un lenguaje informal o pretendidamente coloquial; prácticas impropias de la solemnidad de una norma legal que impone una terminología más neutra e impersonal.

### *El lenguaje*

Lo señalado en el punto anterior nos lleva a la cuestión del lenguaje. El Derecho es lenguaje, se expresa en palabras. Y éstas evocan conceptos y contienen ideas y a veces precomprensiones, en el sentido de ideas adquiridas en función de la propia biografía, experiencia e influencias que haya recibido el intérprete. Las normas, en ocasiones utilizan el lenguaje ordinario, pero otras veces generan un lenguaje propio y exclusivo del ámbito de que se trate, con frecuencia un lenguaje consolidado por la generalidad de la doctrina y la comunidad de los juristas. No es verdad, pues, que la ley lo pueda todo, hasta el punto de pervertir el lenguaje, la normal comprensión de las palabras. Éstas deben ser reconocibles, como dice el TC para con la llamada garantía institucional; reconocibles «para la imagen que de la misma [de la institución] tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar».

Es un tema al que no se le da excesiva importancia. No se trata sólo de una cuestión de elegancia y estética –aunque también– sino, sobre todo, una vez más, de seguridad. La cuestión se puede observar, de nuevo, en el ámbito del urbanismo, un ámbito donde desde 1956 se fue generando un lenguaje propio que costó muchísimo introducir e interiorizar. Pues bien, cuando las Comunidades Autónomas asumieron competencias exclusivas y legislaron en la materia, en muchas ocasiones prescindieron de ese lenguaje acuñado por los especialistas a lo largo de más de veinte años e inventaron nuevos nombres para la misma realidad. Sucedió entonces que los mismos instrumentos se denominaban de forma diferente en casa ley y, a veces, al revés, el mismo nombre evocaba realidades distintas. No es una realidad objetable desde la óptica competencial, pero quizá sí desde la lógica global del sistema porque esos cambios se llevaron a cabo sin ventajas conocidas, tirando por la borda todo un inmenso esfuerzo por el simple prurito de una originalidad innecesaria y una diferenciación nominal, ya que no material, superflua.

Fernando Sainz Moreno se ha referido en este sentido a la calidad de las normas, que se manifestaría en su claridad semántica (adecuado uso del lenguaje ordinario) y calidad normativa (de los contenidos). Y añade: «si todos los ciudadanos están sujetos al ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE) y la ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento (art. 6.1 CC), cada norma tiene que estar redactada en un lenguaje que sus destinatarios puedan entender», lo que exige –continúa diciendo– que el lenguaje jurídico sea lo más próximo posible al lenguaje ordinario. Eso no siempre será posible, sin embargo, porque la norma exige palabras específicas y conceptos propios que condensan construcciones y plasman un régimen jurídico concreto, que sugieren ideas y bloques normativos al jurista. De ahí que sea éste un aspecto a cuidar. Y no sólo, como ya dije, por razones de elegancia sino de seguridad. En particular, cuando, como cada vez es más frecuente, se utiliza una técnica que inauguró el Derecho Comunitario en ciertas regulaciones relacionados con la ciencia o la tecnología. Me refiero a la frecuente práctica de incluir definiciones en las leyes. Definiciones que pueden, efectivamente, aumentar la seguridad, pero también reducirla cuando, por ejemplo, se enumera una lista de definiciones que luego no son en absoluto utilizadas en el cuerpo de la norma, cuando se traducen inapropiadamente conceptos de otros idiomas y se vierten al español con palabras diferentes en una u otra Comunidad o, en fin, cuando la definición utilizada no se mantiene común en otras leyes posteriores que afecten a la misma materia.

El Derecho se plasma en palabras. Y éstas, las palabras, son las que evocan conceptos y, en consecuencia, acercan o alejan a los interlocutores, a quienes las leen. Las palabras de las leyes deben acercar, deben servir para comprender y hacer visibles los objetivos pretendidos, pero ello requiere que se expresen en una cierta y común longitud de onda cultural. Porque las palabras no son gratuitas, no valen todas, no siempre los sinónimos evocan el mismo pensamiento. Son un medio de comunicación que une y en cuanto tal puede evitar conflictos en su interpretación. Cuando la ley usa el lenguaje ordinario a él debemos atenernos y, como se ha dicho, habrá que procurar utilizarlo lo más posible. Pero cuando la ley incorpora palabras científicas, técnicas o de la propia conceptualización dogmática de los juristas, conforma un lenguaje propio que aspira a ser



preciso y riguroso. Y que hay que mantener. Porque se gana en seguridad y exactitud, que es un valor esencial en el Derecho, aunque con el inconveniente de que se aleja la norma de sus destinatarios.

El lenguaje normativo debe aspirar, pues, a la homogeneidad formal (utilización de los verbos, ortografía, puntuación...), pero también y sobre todo a la corrección gramatical, a la construcción de las oraciones, al esfuerzo por la claridad y fácil comprensión, al rigor conceptual, a evitar preceptos innecesariamente farragosos o repetitivos, al buen uso del idioma y, a ser posible, a su utilización elegante, pues no debe olvidarse que la norma juega también, según ya he dicho, un cierto papel pedagógico y, en el fondo, cultural. La corrección en el lenguaje es una garantía de seguridad jurídica, pero al mismo tiempo un elemento de integración social de la norma, que no sólo va dirigida al jurista, sino también al ciudadano. Y aunque no cabe pretender que los textos de factura muy técnica lleguen a ser cabalmente comprendidos por todos, debe intentarse, al menos, el esfuerzo de evitar la «jerga», el «argot» del que sabe, el neologismo abusivo, el uso normativo de modismos o la utilización coloquial de las palabras. En definitiva, ese «estilo pedregoso» o esa «sintaxis descoyuntada y torturante» de tantos escritos forenses y textos legislativos a los que se refería Don Nicolás Pérez Serrano ya en 1947.

Al hablar del lenguaje es inevitable aludir al llamado lenguaje no sexista que en algunos textos normativos se ha llevado a extremos que, aun respetándolos, personalmente no comparto. El desdoblamiento masculino-femenino o femenino-masculino juega malas pasadas porque es difícil cuando no imposible mantenerlo continuamente, porque hay olvidos aislados en casos muy conocidos y relevantes que en un contexto de desdoblamiento generalizado pueden interpretarse erróneamente con un formalismo extremo y porque hace al texto plúmbeo o agarrotado, alejado de esa elegancia formal que pretendían los clásicos. En otras ocasiones, el intento de no utilizar palabras que puedan interpretarse en masculino lleva a los textos normativos a utilizar alternativas poco convincentes. En este mismo Informe se alude así a una Ley de protección de la infancia que para no decir «menor» utiliza el circunloquio «persona menor» 299 veces, o para no decir «niño» emplea el genérico «infancia» en 165 ocasiones, salvo cuando se ve obligada a mencionar la Ley (estatal) de protección «del menor» o la Convención internacional de Derechos del «niño».

El debate sobre el género gramatical común es viejo y en ocasiones militante. No insistiré en ello por más que la Gramática de Emilio Alarcos sea, en su prudencia, aclaratoria al respecto. Pero sí añadiré que si la ley es una expresión de un Poder del Estado, por más que la que nos ocupa sea la de una parte de ese Estado, esa ley no puede ser, no debería poder ser ajena a lo que al respecto dispone el órgano oficial encargado de fijar el lenguaje, que es la Real Academia de la Lengua. Su opinión no es sólo una opinión científica, académica, ajena. Forma parte de los objetivos y fines de un *organismo oficial*. Y si la ley no puede manipular la realidad para denominar día a la noche, ¿puede manipular el idioma *oficialmente asentado*, aunque en evolución, por quien tiene la tarea de limpiarlo y fijarlo? No debería.

En todo caso, una posible solución –que aparece desde hace tiempo en la nor-

mativa comunitaria— puede consistir en utilizar el género gramatical común en el cuerpo normativo y aclarar en el Preámbulo o en una Disposición Adicional que la utilización de un único género aplicado a personas, cargos o actividades designa individuos de ambos sexos, sin intención discriminatoria, para facilitar así la lectura de la norma con una mayor economía de expresión.

Hay que evitar también las palabras sobrecargadas, el lenguaje altisonante pero al final vacío, la reiteración, el solemnizar lo obvio. Me he referido en este mismo Informe a esas cuestiones al relatar alguna reforma legislativa reciente en la que se incluyen lo que la norma denomina «principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas» o iniciativas para garantizar la mejora regulatoria. Se trata de bienintencionadas listas de principios con los que es difícil no estar de acuerdo pero de cuya operatividad real resulta más que razonable dudar. ¿Cómo no estar de acuerdo con afirmaciones legales que imponen a la Administración velar para que las normas «resulten adecuadas, con objetivos claros, eficientes, accesibles y transparentes y se ajusten a los criterios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica y simplicidad, velando por la eficacia en el cumplimiento de sus objetivos y procurando causar el menor coste posible a la ciudadanía y a las empresas»? ¿cómo no estar de acuerdo en que «la iniciativa normativa debe estar justificada por razones de interés general»? o ¿cómo discrepar de la propuesta según la cual la iniciativa legislativa debe ejercerse «de manera coherente», buscando «un marco normativo simple y poco disperso que facilite el conocimiento y la comprensión»...? Las palabras entrecuadradas proceden de una Ley de 2010. ¿Cómo no estar de acuerdo con ellas? Porque de su lectura cabe preguntarse si es que acaso antes las iniciativas legislativas podían ser innecesarias y no justificadas «por razones de interés general». Pero, la exigencia de un «marco normativo estable» —aspiración ciertamente plausible— se compagina bien con el hecho de que luego, sin solución de continuidad, se mantenga la práctica a la que más atrás me he referido de aprobar leyes «escoba» al final de año que regulan las cosas más variopintas y modifican las más variadas leyes anteriores?

Palabras de la ley, pero palabras huecas, altisonantes, con muy difíciles posibilidades de plasmación práctica cuando no es sencillo comprobar la «coherencia» o definir un «marco normativo simple y poco disperso»...

### *Una sucinta referencia a la técnica legislativa*

Finalmente, hay que recordar y remitir a los estudios y experiencias de la llamada técnica legislativa, una denominación ya convencional que alude a la calidad de la ley y a los aspectos formales que la enmarcan. Bajo esa ambivalente denominación, en efecto, se albergan diversas y variadas cuestiones, algunas de ellas ya apuntadas como las del lenguaje y la normalización formal. Pero la expresión también alude a temas procedimentales y aun a aspectos de más hondo calado como la lógica interna de las normas, el análisis previo de su operatividad, sus costes y sus repercusiones o la articulación e integración del Ordenamiento a partir de las complejas conexiones competenciales de un Estado con varios centros de Poder legislativo al que se une también el derivado de la Unión Europea. Cuestiones

formales, de lógica, de sistemática, de lenguaje, de oportunidad, de integración ordinal y de interpretación normativa se arropan, pues, bajo el genérico título de técnica legislativa. Es algo ya sabido, pero no siempre practicado debido a las urgencias con las que plantean a veces la redacción de los proyectos; una experiencia práctica que desmiente en ocasiones todos los manuales, directrices, tests y cuestionarios de evaluación y mejora.

Pero, sea cual fuere la amplitud que cada uno otorgue a esa expresión, lo que sí parece claro es que con ello se apunta al mismo sitio y se pretenden conseguir idénticas finalidades: mejorar el Derecho desde el punto de vista de su calidad técnica, de su coherencia y de su comprensión. No generalmente desde la óptica de sus concretos contenidos y finalidades porque éstos son más valorativos y es ahí donde se plasman las opciones políticas y las alternativas materiales sobre las que el jurista, como tal jurista y una vez apuntadas las posibles dificultades técnicas, poco tiene que decir en esa fase.

Pero volvamos a la cuestión de la producción normativa. La fase inicial, de proyecto, es una fase de concreción de opciones, de voluntad política genérica desde la que parte el jurista que es, entonces, un mero intermediario. Un intermediario seguramente útil y necesario, pero sólo un intermediario: imagina las fórmulas, sopesa las virtualidades e insuficiencias, articula y equilibra intereses, tecnifica las pautas, indaga los sentidos... Igual que el ingeniero que diseña su obra, calcula su estructura, prueba su resistencia, verifica sus costes, examina su uso y la ejecuta con los medios que tiene. Pero no es normalmente el ingeniero quien decide la obra y acuerda que se haga, por más que pueda sugerir su conveniencia. Como tampoco es el jurista quien toma por sí mismo las decisiones normativas. Por eso, la técnica jurídica sirve al poder legítimo, igual que ese poder usa del ingeniero cuando quiere hacer obras. Pero si a nadie se le ocurre elaborar personalmente los planos de una casa por muy dueño que sea de los terrenos aunque apunte lo que realmente quiere y esboce acaso la distribución de las estancias, no sucede siempre lo mismo cuando del Derecho se trata si se dispone del poder de llevar la voluntad desnuda a la prensa oficial. Y entonces el resultado no suele ser muy bueno con la consecuencia ya señalada de la necesidad de modificar la norma a la primera dificultad, tras el primer problema o después de las primeras sentencias negativas.

Es preciso, pues, desvelar y revalorizar –en su justo papel– la intervención del técnico; una intervención que puede incidir en la misma validez de la norma, en su blindaje respecto del recurso, en su afección a ciertos principios constitucionales como el de seguridad jurídica y, en fin, en su viabilidad y eficacia en relación con los fines que se pretenden conseguir.

Sentado eso, me parece que como el Derecho es al final un sutil juego de interacciones mutuas entre todos los que intervienen en el proceso dialéctico de su producción y aplicación se puede decir también que su mejora y su calidad técnicas dependen, en distinta medida pero conjuntamente, de todos los llamados «operadores jurídicos». Del autor del proyecto, desde luego, pero también del procedimiento legislativo y, al final, del juez, del funcionario, el abogado, el profesor. Cada uno de ellos contribuye a depurar y a hacer avanzar la norma, a transformarla sin necesidad siempre de cambiarla. Entre el legislador que aprueba la

ley, el Gobierno que dicta el reglamento, la Administración que aplica ambas normas, el abogado que defiende y postula, el juez que resuelve y la doctrina que crea conceptos, que comenta o sugiere, se propician influencias recíprocas en un proceso continuo de cambio y de progreso. Un proceso que empieza en la elaboración de la norma. De ahí que haya que destacar la importancia inicial de aquel que la propone y la produce. En primer lugar, del Gobierno que elabora los textos enviados al Parlamento y aprueba directamente el reglamento. Y, ¿qué se puede decir de los Gobiernos a este respecto? La verdad que es casi todo está dicho por quienes se han ocupado del tema de la técnica legislativa. Algunas cuestiones son meras aplicaciones, a veces olvidadas, de viejas previsiones legales, otras constituyen reglas que aconseja la elemental prudencia y, en ocasiones, no significan otra cosa que la racionalización del sentido común, que, no obstante, conviene recordar.

Lo primero que pueden hacer los Gobiernos es cumplir el Ordenamiento que en muchas ocasiones es «su» propio Ordenamiento, es decir, el generado por ellos mismos en relación a la forma de elaborar y aprobar los proyectos: elaboración de estudios e informes que, como decía la vieja Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 con un lenguaje fácilmente comprensible, garanticen «la legalidad, acierto y oportunidad» de aquéllos, acompañando siempre la correspondiente tabla de vigencias, esto es, huyendo en lo posible del socorrido y fácil recurso de la derogación genérica («cuantas disposiciones se opongan a la presente ley»). Importa mucho recordar esta exigencia en un tiempo en que ser jurista es, en muy buena medida, saber moverse por el complejo sistema de fuentes de un Ordenamiento compuesto. Un criterio que viene, además, reforzado por lo dispuesto en el art. 88 de la Constitución, según el cual los proyectos de ley irán «acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos». La conveniencia —que es exigencia en el caso de los Reglamentos— de dar entrada a la participación y audiencia de las entidades representativas de intereses parece también un criterio con valor propedéutico que convendría generalizar como práctica, según disponen ya numerosas leyes autonómicas sobre el Gobierno y la Administración.

Se impone, pues, por ello, insistir en el tema y en el cumplimiento no ritual y formalista de todas esas sensatas previsiones que contribuyen a la seguridad jurídica y tratan de evitar la reacción normativa como respuesta urgente o improvisada a problemas concretos quizá no tan urgentes.

Pero, más allá de los criterios formales que el cumplimiento de estos trámites significan, lo que quiero destacar es la imprescindible necesidad de establecer filtros previos. Filtros políticos (en los que no nos corresponde pronunciarnos), pero, sobre todo, filtros técnicos que prevean el coste de la norma, su viabilidad, su necesidad y sus repercusiones, y, después, que apunten a sus aspectos formales y de fondo (estructura, coherencia, homogeneización, lenguaje, etc.). En definitiva, lo que, con una terminología más moderna, algunas leyes llaman «calidad regulatoria».

Someter los textos a sucesivas redacciones, consultas y expurgos siempre resulta útil. Habrá un primer momento en el que quizá sea necesaria la confidencialidad del borrador inicial, pero luego el texto requiere más de un ojo y

acaso una segunda pluma, aunque debe mantener su coherencia. Éste es, más o menos, el modo de operar del Derecho de la Unión Europea y es una forma que debe auspiciarse para propiciar también la necesaria y deseable estabilidad normativa.

Cuando el proyecto de ley accede al Parlamento habría que insistir en las mismas ideas, aunque entonces, a mi juicio, cobran más valor los aspectos procedimentales. En el ámbito gubernamental los criterios formales están más desdibujados y quizá sea bueno que ello sea así. Pero cuando el proyecto de ley accede al Parlamento el procedimiento adquiere otro valor porque ya no es posible una elaboración informal. Ello no significa que no sigan siendo precisos los filtros a los que me refería antes. Pero esos filtros deben estar procedimentalizados. Es decir, el procedimiento legislativo puede ayudar o, por el contrario, dificultar la calidad técnica, aunque por sí mismo no la garantice. La existencia de buenos servicios de documentación y el trabajo ilustrado de los letrados resultan insustituibles. Pero también la necesidad de mantener la coherencia y las concordancias cuando se admiten enmiendas, evitar opciones acumulativas, insistir en la depuración del lenguaje y facilitar los trámites sucesivos.

Así, pues, el problema de la calidad técnica en la producción normativa apunta a cuestiones de muy diversa naturaleza y con consecuencias de distinta entidad: de validez, de seguridad, de coherencia, de lógica y de claridad. Pero también a problemas de índole social.

La técnica legislativa, la mejora de la producción normativa es un deseo compartido por todos. Pero es también un objetivo que no se alcanza solamente con simples enunciados y proclamas solemnes. Hay que saber desde dónde se parte y hacia dónde se va. Porque con cierta frecuencia, ante los vientos nuevos que nos vienen de fuera queremos realizar un recorrido urgente y ambicioso que nos coloque en apenas un rato en la misma situación a que han llegado otros tras un largo camino. Pues bien, un salto de ese tipo es casi siempre una apuesta de fracaso. Hay que recorrer todo el camino, aunque quepa aprovechar las experiencias ajenas. Y ese recorrido, en ocasiones lento y esforzado, pausado y sobre todo constante, es precisamente el que a veces se oculta. El que se niega.

Por eso, hay que empezar por objetivos modestos, pero realizables. Y, desde ellos, no renunciar a otros de mucho más alcance. Un sistema normativo coherente y de calidad no se inventa de la noche a la mañana. Tampoco se improvisan los medios, los conocimientos, la racionalidad, el sentido común o las personas. Y es por ahí por donde me parece que hay que empezar o, en su caso, continuar. En el plano técnico por cuestiones formales y de uso del lenguaje. En otros planos operativos propiciando la deseable coordinación –que nada impone– para conseguir objetivos comunes en un plano más amplio. La elaboración de programas comunes, la redacción de Directrices compartidas sobre la forma de estructurar los anteproyectos de ley, la sistematización de los intercambios informativos de documentación y antecedentes, la conexión informática, la colaboración voluntaria... producirán, más pronto que tarde, efectos beneficiosos para todos.

## Bibliografía básica

La técnica legislativa y, en general, la cuestión de la calidad de las leyes ha sido objeto de una ya abundante bibliografía que no es este el momento ni el lugar de reiterar. Me limito, pues, a lo que considero fundamental y a los trabajos manejados, empezando por el texto de referencia inicial del llamado Grupo de Estudios de Técnica Legislativa (GRETEL), *La forma de las leyes. Diez estudios de técnica legislativa*, Ed. Bosch, Barcelona, 1986. Del mismo Grupo, en términos sólo parcialmente coincidentes, *Curso de Técnica legislativa*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.

Véase también, citados por orden cronológico:

MONTORO CHINER, M<sup>a</sup> Jesús, «La calidad de las normas, desafío al Estado de Derecho? El test de los proyectos de ley como sistema para mejorar la calidad de las leyes», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 48 (1985), págs. 507 ss.

VARIOS, Tres volúmenes colectivos, editados por sendas Comunidades Autónomas: *La calidad de las leyes*, Parlamento vasco, Vitoria, 1989; *Técnica normativa de las Comunidades Autónomas*, Comunidad de Madrid, Madrid, 1991; y *Tècnica normativa. El procediment intern d'elaboració de les normes*, Generalidad de Cataluña, Barcelona, 1991.

SAINZ MORENO, Fernando «Los textos normativos. Condiciones de inteligibilidad», en el volumen colectivo *Actualidad y perspectivas del Derecho Público a finales del siglo XX. Homenaje al prof. Garrido Falla*, Editorial Complutense, I, Madrid, 1993, págs. 441 ss., recogiendo planteamientos expuestos con anterioridad en otros volúmenes dedicados específicamente a la técnica normativa.

CORONA FERRERO, J., PAU VALL, F. y TUDELA ARANDA, J., (coordinadores), *La técnica legislativa a debate*, volumen colectivo en el que se recogen las Actas de un Congreso de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Ed. Tecnos, Madrid, 1994.

PASCUA MATEO, Fabio, *Derecho Comunitario y calidad del Ordenamiento español (estatal, autonómico y local)*, Ed. Thomson-Civitas, Madrid, 2006.

# LA CONFERENCIA DE LOS GOBIERNOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

*Xavier de Pedro Bonet*

## **Las relaciones horizontales entre las Comunidades Autónomas antes de los Estatutos de nueva generación**

En España, a pesar de que la doctrina científica ha destacado de forma reiterada la necesidad y la utilidad de la colaboración institucional entre los diferentes niveles de autonomía política y administrativa, lo cierto es que la tendencia a colaborar, salvo para obtener una financiación complementaria, es muy limitada en todos los ámbitos institucionales.

La tendencia general es que los gobiernos y las administraciones diseñan el ejercicio de sus competencias de forma unilateral, sin tener en cuenta a otros gobiernos o a otras administraciones. Y en aquellos casos en que existe una aparente colaboración interadministrativa, lo que en realidad se da es una coordinación impuesta por un ente político superior, que normalmente es el Estado y también ahora, cada vez con más intensidad, la Unión Europea.

Debe tenerse en cuenta que el Estado de las Autonomías surge a partir de un Estado fuertemente centralizado, por lo que no existe una cultura previa de colaboración entre las regiones españolas. Las administraciones de la provincia, a través de las Diputaciones Provinciales, actuaban como una mera descentralización administrativa del Gobierno central, y entre ellas no existían relaciones de colaboración, salvo en aquellos casos en los que se colaboraba con el objetivo de reivindicar políticamente una autonomía regional.

Ante esta situación, de falta de una tradición previa de colaboración entre las regiones o comunidades españolas, es lógico que el proceso esté lleno de dificultades.

Si a lo anterior le sumamos el hecho de que no todas las Comunidades Autónomas españolas nacen con la misma cultura política, ello también dificulta la existencia y la normalidad de unas relaciones de colaboración entre ellas. El mapa autonómico que nace de la Constitución de 1978 da lugar a dos tipos de Comunidades Autónomas, unas que fundamentan su autogobierno en una tradición histórica y otras que lo fundamentan en una realidad económica y social actual, basada en la división provincial. Esto ha hecho que, al menos en un principio, las Comunidades Autónomas con una tradición histórica de autogobierno hayan asumido con mayor rapidez la naturaleza política que la Constitución otorga a las Comunidades Autónomas, y que otras hayan evolucionado más lentamente desde una concepción más administrativa hacia una identidad política. Esta cir-

cunstancia se ha visualizado, sobre todo, en la reivindicación de un mayor nivel de autogobierno y el número de traspasos de competencias efectuados.

Precisamente, otro factor que no facilitaba las relaciones de colaboración entre Comunidades Autónomas son las diferencias de nivel competencial entre ellas al inicio del Estado autonómico. La existencia de cuatro Comunidades Autónomas (Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía), que acceden a la autonomía por la vía del 151 de la Constitución con mayores competencias que el resto, con especial significación en la educación y la sanidad, hacen que los ámbitos de colaboración sean desiguales entre las Comunidades.

Y, por supuesto, el propio proceso de construcción del Estado de las Autonomías hacía muy complicado pensar en unas relaciones de colaboración entre Comunidades Autónomas. Bastantes dificultades estaba generando el proceso de autoorganización de las Comunidades Autónomas, como para poder reparar en la necesidad de una colaboración con las demás. La construcción del Estado autonómico se lleva a cabo mediante impulsos estatales y se va desarrollando bajo su tutela, imponiendo, cuando lo estima necesario, la coordinación entre Comunidades Autónomas vía legislación básica o vía convenios tipo de suscripción generalizada por todas las Comunidades Autónomas con financiación estatal adicional.

El tránsito de un Estado fuertemente centralizado como era España en 1978 a la consolidación actual del Estado autonómico no era una empresa fácil y, en mi opinión, se ha hecho de una forma modélica. Las resistencias existentes en los distintos sectores políticos, económicos, administrativos, sociales e incluso militares fueron superadas poco a poco por un proceso paulatino de descentralización política que ha transformado la forma de nuestro Estado, con grandes beneficios para los ciudadanos y para el equilibrio económico-territorial.

En estos momentos puede considerarse consolidado el proceso descentralizador en España con el traspaso del Estado a todas las Comunidades Autónomas de los medios materiales y personales de las competencias básicas, como son los servicios sociales, la educación y la sanidad, y otras muchas que también ejercen todas las Comunidades Autónomas, como el medio ambiente, la agricultura, las carreteras autonómicas, las políticas activas de empleo, el desarrollo económico regional, etc. Quedan pendientes todavía traspasos de competencias a todas las Comunidades Autónomas, como la policía autonómica, la administración de prisiones, la inspección de trabajo o los medios materiales y personales de la Administración de Justicia; pero lo cierto es que ya se puede hablar de un grado de homogeneización muy importante entre todas las Comunidades Autónomas. Las diferencias actuales, a mi juicio, no justifican las afirmaciones de asimetría del Estado de las autonomías. Quizás la única excepción ciertamente relevante se mantiene en el sistema de financiación, con la existencia de un régimen de cupo o concierto privilegiado para País Vasco y Navarra y un sistema de financiación común, con criterios de aplicación más políticos que económicos.

Otro factor que también dificulta la colaboración interadministrativa entre Comunidades Autónomas es el excesivo celo que las Comunidades Autónomas tienen en la defensa de su autonomía, que les lleva a temer por la pérdida de competencias como consecuencia de la colaboración. Este factor, que no sólo afecta a las Comunidades Autónoma sino también a las Administraciones locales, viene



a mi juicio motivado por el hecho de que la recuperación de la autonomía, tanto autonómica como municipal, ha sido producto de una larga lucha de reivindicaciones y hay poca disposición a poner en juego la más mínima pérdida en el control de la competencia, incluso aunque puedan derivarse beneficios económicos o ventajas para los ciudadanos.

Por lo que respecta al marco legal, como reiteradamente ha manifestado la doctrina, éste no es el más favorable a las relaciones horizontales. Si bien el art. 145 de la Constitución tuvo la previsión de regular las relaciones de colaboración entre las Comunidades Autónomas de forma específica para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas con aparente libertad, limitando la autorización de las Cortes Generales para otros acuerdos de cooperación, la realidad es que el desarrollo de esta previsión constitucional por los primeros Estatutos de Autonomía llenó de obstáculos jurídicos las relaciones entre Comunidades Autónomas. En particular con la necesaria intervención de los parlamentos autonómicos para la firma de cualquier convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas. Esta dificultad material y procedimental de aprobación de los convenios entre Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios de competencia autonómica va en contra de los criterios de gestión eficaz y también va en contra de las competencias propias de un Parlamento. No obstante, a mi juicio, las mayores dificultades para el desarrollo de las relaciones horizontales no están en el ámbito normativo sino en el político.

Tampoco la jurisprudencia constitucional ha sido favorable al estímulo de la colaboración entre Comunidades Autónomas. El TC en su temprana Sentencia 44/1986, de 17 de abril, otorga a las Cortes Generales una amplísima potestad de control sobre los acuerdos o convenios entre Comunidades Autónomas, sin un excesivo rigor por cuanto en ocasiones parece confundir los acuerdos de cooperación –los cuales sí que están sometidos a autorización de las Cortes Generales, de acuerdo con el art. 145.2 CE–, y los convenios de colaboración. Anteriormente, la Sentencia exceptúa de este control las «declaraciones conjuntas de intenciones, o propósitos sin contenido vinculante, o la mera exposición de directrices o líneas de actuación».

En este contexto político y jurídico, las relaciones horizontales entre Comunidades Autónomas durante los primeros veinticinco años de Estado autonómico han sido muy escasas, se han limitado a relaciones entre Comunidades limítrofes y en temas muy concretos, la acción administrativa contra incendios y la colaboración sanitaria entre poblaciones limítrofes de distintas Comunidades Autónomas.

Y la práctica jurídica, debido a las dificultades procedimentales para la firma de los convenios de colaboración, ha ido evolucionando hacia los protocolos de colaboración –que no requieren la aprobación de los Parlamentos–, pero que en realidad en muchas ocasiones encubren verdaderos convenios de colaboración con obligaciones para cada las Comunidades Autónomas firmantes.

## Las relaciones horizontales tras la aprobación de los Estatutos de nueva generación

Tras la aprobación de los nuevos Estatutos de Autonomía de Valencia, Cataluña, Andalucía, Islas Baleares, Aragón y Castilla y León se ha producido un cambio en el concepto de las relaciones horizontales entre las Comunidades Autónomas, como consecuencia de la confluencia de diversos factores.

La aprobación de los nuevos Estatutos, con independencia de la polémica sobre su constitucionalidad, ha demostrado una clara madurez de la autonomía política de las Comunidades Autónomas dentro del Estado. Ahora, el Estado ya no es el único que impulsa políticas de mejora en la gestión y prestación de los servicios públicos a los ciudadanos. Los distintos servicios públicos transferidos ya son objeto de políticas propias desde las distintas Comunidades Autónomas y la coordinación ya no puede ser una responsabilidad estatal, salvo en sus elementos básicos.

Los nuevos Estatutos con carácter general mejoran el funcionamiento institucional de las Comunidades Autónomas, amplían y consolidan espacios competenciales y regulan las relaciones con el Estado, las Comunidades Autónomas, la Unión Europea y la Acción Exterior.

En cuanto a las relaciones con las Comunidades Autónomas, los nuevos Estatutos no prevén favorecer el impulso de unas relaciones horizontales entre las Comunidades Autónomas, sin la presencia del Estado, pero sí que se producen avances para facilitar estas relaciones, como ampliar los ámbitos de la colaboración, eliminar la intervención del parlamento autonómico y minimizar los efectos de la comunicación a las Cortes Generales.

Sin embargo, estos avances son desiguales. Frente a Estatutos como el aragonés, que resulta ahora el más flexible, otros como el de Valencia, Andalucía y Castilla y León arrastran todavía la vieja regulación de una necesaria intervención del parlamento autonómico para la celebración de convenios de colaboración con otras Comunidades Autónomas. Esta falta de coordinación entre Estatutos es una de las críticas que debe hacerse a las Cortes Generales, por su función de parlamento general y por ser las últimas responsables en la tramitación de cada Estatuto. Crítica que más que política es técnica, ya que debería de advertirse técnicamente la coordinación de aquellos elementos que deben ser iguales o semejantes en todos los Estatutos, para garantizar una visión unitaria y coordinada del Estado de las Autonomías. Si bien cada Estatuto ha de responder a la identidad política de cada Comunidad, no es menos cierto que debe existir un patrón común para todas ellas, como una organización institucional básica, un mínimo de competencias, o para el caso que nos ocupa, unos mecanismos de relación entre las Comunidades Autónomas que sean iguales para todas, ya que en este caso las ventajas que pueda tener el régimen de una Comunidad Autónoma se desvanecen cuando las otras no lo tienen.

En cualquier caso, las nuevas reformas dan pasos para flexibilizar las relaciones entre las Comunidades Autónomas y tienen su influencia en las nuevas relaciones horizontales que van a nacer.

Como he comentado al inicio de este epígrafe, el factor determinante para el

inicio de unas novedosas relaciones entre las Comunidades Autónomas es la madurez política alcanzada tras veinticinco años de construcción del Estado autonómico. Que las Comunidades Autónomas decidan reunirse para tratar de resolver problemas de los ciudadanos en materias de su competencia exclusiva sin la presencia del Estado, que hasta el momento había sido el tutor de todas ellas, es un síntoma evidente de madurez del Estado Autonómico.

Realmente resulta sorprendente que cuando el Estado Autonómico pasa por sus peores momentos, –como consecuencia de los numerosos recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra los nuevos Estatutos y, en particular, contra el Estatuto de Autonomía de Cataluña–, las Comunidades Autónomas den muestras de colaboración entre ellas y reivindiquen su papel en España. En realidad yo creo que más que sorprendente, es una reacción frente a al debate autonómico que se va produciendo simultáneamente con un gran número de contradicciones de distinto signo político.

La iniciativa de estas nuevas relaciones horizontales la toma el Gobierno de Aragón de la mano de su Vicepresidente, José Ángel Biel, que propone el primer Encuentro entre las Comunidades Autónomas para el desarrollo de sus Estatutos de Autonomía. El Encuentro se celebra en Zaragoza como consecuencia de la celebración en la ciudad de una Exposición Internacional sobre el Agua 2008.

La reunión tiene lugar el 9 de julio de 2008 y asisten a la convocatoria todas las Comunidades con nuevos Estatutos de Autonomía con una alta representación, vicepresidentes o consejeros, y responsables en sus respectivos gobiernos del desarrollo de los nuevos Estatutos. Asisten, por Cataluña Joan Saura i Laporta, por la Comunidad Valenciana Serafín Castellano Gómez, por las Islas Baleares Albert Moragues Gomila, por Andalucía Gaspar Zarrías Arévalo y por Castilla y León José Antonio de Santiago-Juarez López.

La cita personal de los asistentes no es una mera indicación, ya que debe destacarse la experiencia política de todos ellos. Su aportación personal y su implicación ha sido decisiva para que estas relaciones horizontales hayan sido posibles. No es fácil ver que seis Comunidades Autónomas de distinto signo político dejen a un lado sus intereses partidistas o los particulares de cada Comunidad Autónoma y decidan reunirse para tratar de avanzar en lo que les une y que además lo vean rentable políticamente. En este grupo inicial están representantes del Partido Socialista, del Partido Popular, de Iniciativa per Catalunya Verds y del Partido Aragonés. La pluralidad política del grupo era una garantía muy importante de sus posibilidades.

En la reunión de Zaragoza, las Comunidades Autónomas con nuevos Estatutos acuerdan establecer mecanismos de cooperación para profundizar en el desarrollo autonómico y mejorar su funcionamiento en beneficio de los ciudadanos. A partir de ahí se suceden con rapidez nuevos Encuentros en Sevilla (20 de octubre de 2008), Valladolid (23 de febrero de 2009), Valencia (29 de junio de 2009), Barcelona (16 de noviembre de 2009) y Palma de Mallorca (8 de marzo de 2010), ciudad esta última donde ya se inicia la ampliación al resto de Comunidades Autónomas con la incorporación de La Rioja y Castilla-La Mancha.

Estos Encuentros se consolidan con unas normas de funcionamiento interno

de las que debe destacarse la voluntad de crear un instrumento de cooperación horizontal entre las Comunidades, y sus fines son la puesta en común de asuntos que les afecten o interesen, el intercambio de información, así como configurar líneas de actuación que puedan conducir a la firma de convenios de cooperación o instrumentos de colaboración para el mejor ejercicio de las competencias propias en beneficio de los ciudadanos.

Los acuerdos, en el seno de los Encuentros, se adoptan por unanimidad y no generan vinculación jurídica. Las actuaciones en que se materialicen la ejecución de los acuerdos tendrán la eficacia y vinculación que proceda según las normas que le sirvan de cobertura por el ordenamiento jurídico. De esta falta de eficacia jurídica de los acuerdos adoptados en los Encuentros deriva su naturaleza de mero protocolo de coordinación entre las Comunidades Autónomas. Es decir, los acuerdos adoptados en los Encuentros suponen un mero compromiso político para iniciar la tramitación que proceda, normalmente un convenio, que exigirá cumplir por cada Comunidad Autónoma los requisitos que disponga su Estatuto y las leyes propias aplicables, hasta que el convenio pueda ser finalmente firmado por las Comunidades Autónomas interesadas y producir plenos efectos jurídicos entre las mismas.

Inicialmente en los Encuentros participan las seis comunidades con nuevos Estatutos, lo que facilita el entendimiento, si bien se prevé la ampliación al resto de Comunidades Autónomas. Iniciar la andadura de estas relaciones horizontales por sólo seis Comunidades Autónomas ha tenido sus ventajas ya que se han hecho más sencillas las relaciones y su organización, pero con el inconveniente de que sus acuerdos no tenían la fuerza política necesaria para su proyección en toda España, ni el posicionamiento de sus declaraciones políticas tenía fuerza suficiente ante el Estado.

En realidad el avance de las seis Comunidades Autónomas iniciales opera como un grupo de trabajo que tiene como objetivo final unas relaciones horizontales en las que estén todas las Comunidades Autónomas y así se reitera en los sucesivos Encuentros celebrados.

Los acuerdos de los Encuentros son de dos tipos: las declaraciones políticas y los convenios. En los ocho Encuentros celebrados son numerosas las declaraciones acordadas y los convenios o protocolos que se han impulsado. Se adjunta, en sendos anexos a este *Informe*, una relación de las declaraciones políticas y de los convenios o protocolos impulsados.

Otra línea de actuación importante de los Encuentros es la denominada «alerta rápida» a través de la cual las Comunidades Autónomas intercambian información sobre cuestiones competenciales en sus relaciones con el Estado. Cuando una Comunidad Autónoma observa que una actuación del Estado puede afectar a las competencias de las Comunidades Autónomas lo pone en conocimiento de las demás mediante un informe. Se trata de un mecanismo de mera comunicación sin la pretensión de adoptar una posición común. La ventaja de este mecanismo es que contribuye al debate autonómico.

En cuanto a la organización interna, en un principio se realizan las funciones de secretaría por la Comunidad Autónoma encargada de la celebración de cada

encuentro y los actos de comunicación se realizan libremente entre ellas, lo que enseguida se demuestra inviable sobretodo por la descoordinación en los actos de comunicación y se impone la necesidad de que una Comunidad Autónoma asuma las funciones de secretaría permanente y así en el Encuentro de Barcelona se acuerda que sea Cataluña la que ejerza esta secretaría permanente durante al menos la celebración de los próximos tres Encuentros. A partir de este momento la organización interna gana mucho en eficacia. Hay que tener en cuenta que la aprobación de cada acuerdo exige una propuesta formulada por una Comunidad Autónoma y su traslado a las demás, que a su vez formulan objeciones que son circuladas entre todas ellas hasta llegar a un acuerdo de consenso o de rechazo de la iniciativa.

Una de las iniciativas de la secretaría permanente es la creación de una página web de los Encuentros ([www.comunidadesautonomas.org](http://www.comunidadesautonomas.org)) con el fin de ir dando publicidad a esta nueva forma de colaboración horizontal entre las Comunidades Autónomas. Esta página dispone además de una intranet para uso interno donde se van colgando los distintos documentos de trabajo.

También es importante destacar la labor de la comisión técnica que se reúne previamente a la celebración de cada Encuentro, integrada por técnicos con rango de Director General que examinan las propuestas, analizan los distintos problemas detectados y valoran técnicamente el posible orden del día de cada Encuentro. El papel de esta Comisión Técnica previa también se ha revelado como una pieza indispensable para facilitar los acuerdos y la concurrencia de juristas de primer nivel, con gran experiencia en el desarrollo autonómico, ha sido decisiva para que esta iniciativa de cooperación autonómica fuera progresando.

Superada esta primera fase de las seis Comunidades Autónomas con nuevo Estatuto, la ampliación avanzó rápidamente y todas las Comunidades Autónomas, salvo Asturias, solicitan su participación en los Encuentros. El caso de Asturias no parece que tenga una razón de fondo sino que es una cuestión de tiempo y de oportunidad.

Llegado a este punto, en el VII Encuentro celebrado en Logroño (5 de julio de 2010) se decide dar un carácter más «institucional» a las relaciones de cooperación horizontal entre las Comunidades Autónomas y se acuerda elaborar una propuesta para crear una «Conferencia de Gobiernos de las Comunidades Autónomas» en la que pudiera convocarse una Conferencia de Presidentes de Comunidades Autónomas, como meta política a alcanzar lo antes posible.

De este modo, en el VIII Encuentro que se celebra en Santiago de Compostela (25 de octubre de 2010) se adopta el «Acuerdo para la creación de la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas por transformación de los Encuentros entre Comunidades Autónomas para el desarrollo de los Estatutos de Autonomía». Se trata de dar continuidad a las relaciones de cooperación horizontal ya iniciadas con los Encuentros, pero con unas nuevas normas internas de funcionamiento que otorgan a la Conferencia, en cuanto reuniones de cooperación entre Comunidades Autónomas, un mayor rango institucional. El Acuerdo adoptado es de constitución de la Conferencia y de aprobación de sus normas de organización y funcionamiento.

La Conferencia se constituye como un mecanismo de cooperación horizon-

tal con vocación de que estén todas las Comunidades Autónomas pero la participación de todas ellas se fundamenta en la voluntariedad y una vez incorporadas pueden separarse libremente de la misma. Este carácter voluntario de la Conferencia es la primera característica que debe destacarse y que la diferencia de otras conferencias regionales de otros países europeos en los que la conferencia es una institución de origen legal.

De las normas de organización y funcionamiento de la Conferencia puede destacarse lo siguiente:

– La Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas se constituye como instrumento de colaboración y de cooperación entre las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias respectivas y como foro de diálogo permanente entre las mismas.

– La finalidad de la Conferencia es promover la colaboración y la cooperación política y administrativa entre las diversas Comunidades Autónomas para consolidar y mejorar la descentralización política y administrativa en beneficio de los ciudadanos.

– La Conferencia tiene como principales objetivos los siguientes:

- Impulsar la colaboración entre las Comunidades en el ámbito de sus competencias.
- Impulsar la colaboración entre los Gobiernos de las Comunidades Autónomas y el Gobierno de España.
- Promover acciones políticas en los asuntos de Estado.
- Facilitar la celebración de la Conferencia de Presidentes Autonómicos.

– La Conferencia se reúne dos veces al año en pleno ordinario con todas las Comunidades Autónomas, una en el mes de marzo y otra en el mes de octubre. Cada Gobierno tiene un representante y un voto en la Conferencia. Los representantes se designan por el Gobierno respectivo de entre los miembros de su Consejo de Gobierno, de acuerdo con sus normas internas. Dado que los Presidentes de las Comunidades Autónomas son miembros de los respectivos Consejos de Gobierno, podría convocarse una Conferencia con los Presidentes de las Comunidades Autónomas.

– Se crea una Presidencia semestral rotatoria que ejerce las funciones representativas de la Conferencia y convoca las sesiones. La presidencia tiene a su vez una secretaría propia para la convocatoria de la Conferencia y fijar el orden del día.

– La Secretaria Permanente con sede en la Comunidad que se determine lleva a cabo las funciones de seguimiento, comunicación, preparación y custodia de la documentación de la Conferencia.

– La Conferencia puede invitar a participar en sus sesiones al Gobierno de España, y en todo caso, al finalizar las reuniones le informará de los acuerdos adoptados. Asimismo, la conferencia promoverá la coordinación con los mecanismos de cooperación vertical.

Los acuerdos pueden consistir en declaraciones políticas y otras acciones

políticas o pueden tener por finalidad impulsar la celebración de convenios o protocolos de colaboración. Las declaraciones políticas necesitan el apoyo de al menos quince Comunidades Autónomas y los acuerdos para impulsar convenios y protocolos la regla general es la unanimidad si bien pueden aprobarse por acuerdo mayoritario para las Comunidades Autónomas interesadas.

Tanto los acuerdos que consistan en impulsar la celebración de convenios o protocolos de colaboración, como los acuerdos que consistan en declaraciones y otras acciones políticas, no generan vinculación jurídica ni por tanto obligaciones jurídicas. Se trata de acuerdos que llevan implícito el compromiso político pero para su eficacia jurídica necesita de actos posteriores dictados de acuerdo con lo que disponga el ordenamiento jurídico.

En definitiva, podemos afirmar que la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas es un instrumento de colaboración horizontal de naturaleza voluntaria y política.

Una vez constituida la Conferencia por las Comunidades Autónomas de Galicia, Cataluña, Andalucía, Cantabria, La Rioja, Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Navarra, Extremadura, Islas Baleares, y Castilla y León, que fueron las Comunidades Autónomas que acudieron a la reunión del VIII Encuentro celebrado en Santiago de Compostela, posteriormente han firmado la adenda de adhesión las Comunidades Autónomas de Castilla-La Mancha y Canarias. Quedan únicamente por formalizar la adhesión las Comunidades Autónomas de Asturias, Madrid y País Vasco, no obstante estas Comunidades Autónomas están informadas de los debates preparatorios para la primera reunión de la Conferencia a celebrar en Santander el día 21 de marzo de 2011. Debe de tenerse en cuenta que Madrid y el País Vasco ya estaban incorporadas en los Encuentros de Comunidades Autónomas.

La Presidencia de la Conferencia, por acuerdo adoptado en Santiago de Compostela, la ostenta la Comunidad Autónoma de Cantabria durante el primer semestre del año 2011, y por tanto le corresponde organizar la primera reunión de la Conferencia. Y para la Secretaria Permanente se ha designado a la Comunidad Autónoma de Aragón.

### **Circunstancias que deben concurrir para la consolidación de la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas**

Los avances relatados en el presente *Informe* apuntan a una consolidación de las relaciones horizontales entre las Comunidades Autónomas, pero debemos ser prudentes en este planteamiento dado que todavía hace falta generar mucha confianza entre los actores implicados para que pueda hablarse de una consolidación real y efectiva.

En realidad, a pesar del camino recorrido, no exento de momentos de dificultad, estamos ante el comienzo de unas relaciones horizontales cuyas perspectivas todavía son inciertas.

Para generar confianza en estas relaciones de cooperación horizontal entre las

Comunidades Autónomas, a mi juicio, es necesario que se den una serie de circunstancias favorables:

La primera y más importante es que la clase política o los partidos políticos vean interés político en la colaboración entre Comunidades Autónomas. Es necesario crear de la cultura de la colaboración un rédito político. En este sentido es necesario que los efectos de la colaboración lleguen a los ciudadanos al menos en cuanto a confianza en el sistema político. En el momento actual de crisis económica que como es lógico afecta al funcionamiento del Estado autonómico, es una buena oportunidad para reivindicar la colaboración entre las Comunidades Autónomas, como una muestra de cohesión del Estado autonómico y, de este modo, combatir las críticas de los detractores del Estado de las Autonomías. Las barreras administrativas existentes entre las Comunidades Autónomas, muchas de ellas carentes de sentido político, pueden ser suprimidas en beneficio de los ciudadanos mediante la colaboración horizontal entre ellas. Por otro lado, proyectos que una Comunidad Autónoma por sí sola no puede llevar a cabo, mediante la colaboración horizontal muchos de ellos podrían ser una realidad.

No vamos ahora a destacar las numerosas ventajas que la colaboración horizontal entre Comunidades Autónomas podrían suponer y que la doctrina se ha encargado de resaltar. Lo importante ahora es tratar de transmitir a la clase política que las relaciones horizontales entre regiones en otros Estados es algo habitual y en España deben descubrirse sus beneficios positivos. En este sentido los Encuentros entre las Comunidades Autónomas han sido un eco importante y cada vez son más frecuentes las declaraciones de políticos de distinta ideología sobre los beneficios y la necesidad de la colaboración horizontal entre Comunidades Autónomas. En esta línea se observan avances significativos.

También es muy importante que las Comunidades Autónomas, como instituciones políticas, otorguen confianza a las relaciones de cooperación horizontal y las vean como un instrumento para el ejercicio de sus competencias y no como una limitación a las mismas. En este sentido ya se han dado pasos y debe destacarse de modo especial el nuevo Estatuto de Extremadura aprobado mediante Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero (BOE 29 de enero), que por primera vez ya se contempla en el mismo de una forma institucional y normalizada la existencia de relaciones de colaboración horizontal entre las Comunidades Autónomas. El art. 67 titulado «Foros multilaterales de cooperación horizontal» dice lo siguiente: *«Las instituciones de la Comunidad Autónoma promoverán y participarán en cuantos foros de cooperación horizontal resulten convenientes para un mejor ejercicio de sus respectivas competencias o un mejor funcionamiento general del sistema autonómico. Sin perjuicio de los compromisos puramente programáticos o políticos, los acuerdos de cooperación y convenios de gestión que se negocien en tales ámbitos por parte de la Junta se tramitarán de acuerdo con los procedimientos previstos en los artículos anteriores».*

En la misma línea en Aragón se ha aprobado una Ley 1/2011, de 10 de febrero, de Convenios de la Comunidad Autónoma de Aragón, donde ya se contemplan las relaciones de cooperación horizontal expresamente en el art. 14 sobre Ámbito de actuación, según el cual: *«4. La Comunidad Autónoma de Aragón, junto con otras Comunidades Autónomas, podrá promover la creación y el esta-*



*blecimiento de órganos e instrumentos de coordinación, proyectos, planes y programas conjuntos». Y en el art. 16 sobre Protocolos o Acuerdos de Coordinación dispone que: «1. La Comunidad Autónoma de Aragón podrá celebrar protocolos o acuerdos de coordinación con otras Comunidades Autónomas cuando tengan por objeto la declaración conjunta de intenciones o líneas de actuación política, el intercambio de información o la creación de órganos conjuntos de colaboración o coordinación. 2. Los protocolos o acuerdos de coordinación tendrán plena validez para la Comunidad Autónoma de Aragón desde el día de la firma y no crearán obligaciones jurídicas exigibles para las partes». Y el art. 27 sobre Designación de representantes en órganos e instrumentos de colaboración, se dispone lo siguiente: «1. La participación de la Comunidad Autónoma de Aragón en los órganos e instrumentos de colaboración que se establezcan para el desarrollo de las relaciones verticales y horizontales previstas en la presente ley, se requerirá acuerdo del Gobierno de Aragón por el que se designa el miembro del mismo que le represente. 2. El representante designado en órganos e instrumentos de colaboración estará facultado, en virtud de su designación, para suscribir protocolos o acuerdos de coordinación. En los demás casos, será requisito previo el acuerdo de autorización correspondiente. Dicho acuerdo podrá, en su caso, otorgarse sobre el contenido del proyecto de convenio o acuerdo que deba someterse a la aprobación del órgano o instrumento de colaboración.»*

Para generar confianza entre las Comunidades Autónomas también es muy importante que las relaciones horizontales respeten en todo momento la identidad de cada Comunidad Autónoma. La sensibilidad política sobre las distintas identidades existentes en España, que representan cada una de las Comunidades Autónomas, es un tema fundamental para que las relaciones horizontales lleguen a consolidarse. Las tensiones políticas en torno a la identidad de las distintas comunidades no debe de ser un tema a resolver en las relaciones horizontales entre Comunidades Autónomas. Hay muchos temas, tanto de interés político como administrativo, en los que pueden desarrollarse las relaciones horizontales sin afectar a la identidad propia.

En general debe tenerse especial cuidado, y en cierto modo debe de ser una norma no escrita, que en las relaciones de colaboración horizontal entre todas las Comunidades Autónomas se eviten aquellos asuntos en los que se sabe de antemano que no va a haber acuerdo. Se debe procurar buscar los asuntos que son de interés común y que permitan avanzar en la consolidación de unas relaciones de colaboración horizontal todavía incipientes y, por tanto, con una posición institucional débil, que difícilmente puede ser cauce de resolución de conflictos complejos.

Otra circunstancia a tener en cuenta es la posición del Estado ante las relaciones de cooperación horizontal entre Comunidades Autónomas. También es necesario que el Estado otorgue confianza a estas relaciones y que la Conferencia de Gobiernos de Comunidades Autónomas otorgue confianza al Estado. Hasta el momento el Estado ha mantenido una posición de respeto por estas relaciones horizontales e incluso de un estímulo indirecto, y en este sentido el citado Estatuto de Extremadura es un claro ejemplo. Queda sin embargo por consolidar que la Conferencia sea un interlocutor válido ante el Estado, pero para ello el Estado debe esperar a que la Conferencia se consolide como instru-

mento de cooperación horizontal entre las propias Comunidades Autónomas. Es positivo para generar confianza que el Estado sea informado de todos los acuerdos adoptados en la Conferencia y que pueda ser invitado a participar en la misma. Hasta el momento el Estado ha sido informado de todos los acuerdos alcanzados en los Encuentros.

En orden a la eficacia de la Conferencia es importante generar confianza entre los gestores públicos sobre la utilidad de la colaboración horizontal. En este punto es necesario, por un lado, que desde las Comunidades Autónomas los distintos gestores conozcan la existencia de una coordinación o cooperación horizontal de carácter general a la que debe adaptarse la que pueda existir en el ámbito sectorial. La mera colaboración horizontal de carácter sectorial no dará suficientes resultados si no se apoya en una colaboración horizontal de carácter general, en la que se marquen los criterios políticos de la cooperación. Además, son los propios gestores quienes valoran técnicamente e impulsan mediante actos administrativos los beneficios prácticos de la cooperación, de ahí que sea necesario facilitarles una preparación o formación específica sobre los beneficios de la colaboración horizontal entre Comunidades Autónomas.

Es, por tanto, necesario que los pasos para la consolidación de la Conferencia se vayan produciendo de forma progresiva. Cada avance por pequeño que sea siempre será positivo, lo que hay que evitar a toda costa es que se pierdan los avances alcanzados. En este sentido, es conveniente que los distintos actores, incluidos la doctrina jurídica y los analistas políticos, sean pacientes con los resultados y se valoren positivamente los avances.

Otras circunstancias, que pueden parecer menores, pero tienen en ocasiones una importancia decisiva son: la flexibilidad en los planteamientos de las distintas Comunidades Autónomas para llegar a acuerdos y la necesidad de compartir protagonismos entre todas ellas.

Hay que evitar que alguna Comunidad Autónoma o Comunidades Autónomas pueda aprovecharse de la Conferencia para obtener un beneficio político individual o de partido. Es fundamental que el rédito político que puedan obtener las distintas Comunidades Autónomas sea común y no particular. En cuanto a los protagonismos deben de ser repartidos entre todas las Comunidades Autónomas y, en este sentido, la Presidencia de la Conferencia es fundamental que sea rotatoria entre las distintas Comunidades Autónomas, al menos en estos primeros momentos.

Finalmente, y como elemento fundamental para que se consolide la Conferencia es necesario ganarse la confianza de los ciudadanos en una doble perspectiva, por un lado creando un clima de entendimiento, progreso y normalidad política entre las Comunidades Autónomas y, por otro lado, los ciudadanos deben percibir directamente los beneficios de la colaboración horizontal. En esta línea, el primer convenio impulsado desde los Encuentros sobre el reconocimiento recíproco de licencias de caza y pesca es un buen ejemplo de efectos prácticos para los ciudadanos. La puesta en marcha con plena eficacia para los ciudadanos de los primeros convenios es decisiva para el futuro de la Conferencia.

## Principales retos de la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas

Tal y como se ha expuesto, el objetivo prioritario de la Conferencia es seguir avanzando en la construcción de unas relaciones horizontales entre las Comunidades Autónomas manteniendo las reuniones ordinarias de dos veces al año. En esta legislatura, que en el año 2011 acaba para la mayoría de las Comunidades Autónomas, se han sentado las bases para que en las siguientes se puedan alcanzar los principales retos, que serían deseables, para unas relaciones horizontales plenamente consolidadas en España.

El primer reto es que a las reuniones de la Conferencia asistan todas las Comunidades Autónomas. La asistencia de todas las Comunidades otorgará el máximo ámbito a la Conferencia. Hasta ahora en los distintos Encuentros ha ido aumentando progresivamente el número de Comunidades Autónomas asistentes pero sin llegar a las diecisiete. La fuerza política de los acuerdos y el efecto de los convenios es mayor cuanto mayor sea la participación de las Comunidades Autónomas. La realidad es que todavía se observan recelos por algunas Comunidades Autónomas hacia las relaciones horizontales. Como dato relevante aún no se ha firmado en el Estado Autonómico un convenio entre todas las Comunidades Autónomas

Otra meta planteada desde el principio de los Encuentros es la celebración de una Conferencia de Presidentes de Comunidades Autónomas. Una futura asistencia de los Presidentes a la Conferencia dará el máximo nivel político a las relaciones horizontales entre Comunidades Autónomas y sus acuerdos tendrán una mayor trascendencia pública. Además, con la asistencia de los Presidentes se dotaría a la Conferencia de la máxima autoridad en las relaciones horizontales y sería el vértice a partir del cual dependerían todas las relaciones horizontales sectoriales. Tampoco sería necesario que asistieran a todas las reuniones de la Conferencia pero sí al menos una vez al año.

Conseguidos los dos primeros objetivos, de máximo ámbito y máximo nivel político de la Conferencia, sería fundamental dar coherencia, estabilidad y contenido a las relaciones de la Conferencia con el Estado. Para ello, es preciso que el Estado reconozca a la Conferencia como un interlocutor de las Comunidades Autónomas y valore sus acuerdos. A partir de ahí, las posibilidades son muchas y dependerán en gran medida de la coyuntura política.

Es más, entre los objetivos de la Conferencia está la coordinación de las relaciones horizontales y las relaciones verticales. En otros países, como Italia, ya existe esta coordinación y facilita, en gran medida, el consenso en las políticas estatales relacionadas con las regiones. Y a mayor consenso es evidente que las políticas tendrán una mayor eficacia. Además, la delimitación de las competencias muchas veces no es perfecta y la concurrencia de competencias estatales y autonómicas obliga a una colaboración, en estos casos, la Conferencia puede operar como un mecanismo de cooperación entre las Comunidades Autónomas y el Estado.

Otro reto importante para la Conferencia es agilizar el cumplimiento de los acuerdos y el impulso de los protocolos y convenios de colaboración. En este

punto, el principal problema radica en que el procedimiento de aprobación de los convenios sigue siendo para la mayoría de las Comunidades muy complejo, con una cadena de obstáculos administrativos y de controles que dificultan mucho la puesta en marcha de los objetivos de los Convenios. No obstante, se está avanzando en agilidad y si los convenios se suceden, la práctica administrativa mejorará a pesar de la rigidez del procedimiento. Un objetivo que podría calificarse de muy positivo es que la tramitación de los convenios tuviera una duración máxima de seis meses.

Además, aprobado el Convenio, las dificultades continúan, sobretodo porque en estos momentos, como he indicado, no existe una práctica de colaboración entre las Comunidades Autónomas. Las reuniones son complicadas y novedosas: los representantes de las Comunidades deben tomar decisiones para las que no están acostumbrados, se abren nuevas formas de gestión como intercambiar información entre Comunidades Autónomas, y se ponen en práctica nuevas relaciones jurídicas como los actos administrativos que son reconocidos por otras Comunidades Autónomas. Abrir el camino es un reto jurídico y de gestión que sin duda llevará tiempo.

Y en este avance, de los principales retos de la Conferencia, no puede olvidarse que la Conferencia también podría contribuir a la ejecución de las políticas europeas. La transposición de directivas europeas de acuerdo con la doctrina del TC corresponde a las Comunidades Autónomas en las materias de su competencia y la Conferencia podría facilitar una coordinación que sería deseable. Ello permitirá a los expertos de las distintas Comunidades Autónomas compartir criterios y establecer líneas conjuntas de actuación y responsabilidad ante las políticas europeas.

En fin, son muchos los retos que se podrían alcanzar con la Conferencia de Gobiernos de Comunidades Autónomas, pero en la actualidad no es más que un proyecto político por desarrollar y, por tanto, hay que ser prudente sobre su futuro. El camino se presenta complicado aunque existen signos positivos que deben aprovecharse. De consolidarse, la Conferencia sería una aportación muy importante para mejorar y perfeccionar el Estado autonómico en beneficio de los ciudadanos.

## ANEXO 1. RELACIÓN DE DECLARACIONES POLÍTICAS

*1.- Acuerdo sobre participación en el nombramiento de miembros del Consejo Económico y Social y del Consejo de Administración de la Corporación RTVE.*

*(V Encuentro, Barcelona 16 noviembre 2009)*

Se insta al Gobierno del Estado a que emprenda las reformas legislativas pertinentes para facilitar la participación de las CCAA en el Consejo Económico y Social y en RTVE. Concretamente, se propone que los presidentes de los Consejos Económicos y Sociales de cada Comunidad Autónoma participen en el Consejo Económico y Social; y, por otra parte, respecto al Consejo de Administración de la Corporación RTVE se solicita que el Senado designe miembros entre los candidatos propuestos por los Parlamentos de las CCAA.

*2.- Declaración sobre la incidencia de la fijación de bases estatales en el sistema de distribución de competencias.*

*(V Encuentro, Barcelona 16 noviembre 2009)*

Mediante esta declaración, las CCAA declaran la necesidad de impulsar un cambio en la política normativa estatal relativa a la fijación de bases. Concretamente, que, tal y como ha declarado el TC, éstas se fijen como regla general en normas con rango de ley y que se establezcan criterios más precisos para justificar las excepciones a la citada regla general.

*3.- Declaración sobre la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de las posiciones del Estado ante la Unión Europea.*

*(V Encuentro, Barcelona 16 noviembre 2009)*

En esta declaración se solicita una mayor participación de las CCAA en la formación de las posiciones del Estado ante la UE y, concretamente, que puedan asistir a las reuniones del COREPER, así como a las reuniones informales de los Consejos de Ministros. Asimismo, se solicita la apertura de las restantes formaciones del Consejo de la UE a la participación autonómica (Industria, investigación, transportes, etc.). Otra propuesta contenida en la declaración es que la posición mayoritaria de las CCAA en una materia de su competencia sea vinculante.

*4.- Acuerdo sobre la necesidad de reforma de la norma estatal reguladora del orden de precedencias de autoridades.*

*(V Encuentro, Barcelona 16 noviembre 2009)*

Se insta al Gobierno del Estado a que modifique el Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto, que aprueba el Reglamento de ordenación general de precedencias para adaptarlo a tres objetivos:

– Incorporar en el orden de precedencias a los órganos autonómicos de relevancia estatutaria, como por ejemplo al Justicia de Aragón

– Mejorar en el orden de precedencias la posición de los consejeros/as del gobierno de la Comunidad Autónoma y, en su caso, de sus presidentes y vicepresidentes.

– Actualizar la denominación de las autoridades, así como suprimir cargos hoy inexistentes (ej. Gobernadores civiles).

5.– *Declaración sobre la función constitucional del Senado.*

(VI Encuentro, Palma de Mallorca 8 marzo 2010)

Se declara la necesidad de impulsar una reforma normativa y un cambio en la práctica política y administrativa para potenciar las atribuciones del Senado como Cámara de representación territorial. Así, se solicita una modificación del reglamento para atribuir nuevas funciones al Senado o, en su caso, fortalecer las ya existentes.

Se podría plantear, así –señala la declaración– la obligada participación de la Comisión General de las Comunidades Autónomas en un mayor número de asuntos (como la tramitación parlamentaria de los tratados internacionales con trascendencia autonómica), la potenciación de los grupos territoriales o una cierta especialización del Senado en la función de control del Gobierno sobre temas autonómicos. Igualmente, cabría la posibilidad de modificar la Ley 30/1992 para establecer la necesaria comunicación al Senado de los acuerdos que se alcancen en los órganos de cooperación y coordinación multilateral entre el Gobierno y las CCAA.

6.– *Declaración sobre la incidencia de la actividad subvencional del Estado en el sistema de distribución de competencias.*

(VI Encuentro, Palma de Mallorca 8 marzo 2010)

Se solicita una revisión de la práctica empleada por las convocatorias estatales de subvenciones, en las que a menudo el Estado regula íntegramente los objetivos y condiciones de obtención de las subvenciones en ámbitos de competencia autonómica. Asimismo, se constata que a menudo el Estado no territorializa la gestión de las ayudas y las condiciona al cofinanciamiento de las CCAA, cuestionando así la autonomía para fijar políticas propias y la autonomía financiera.

## ANEXO 2. RELACIÓN DE CONVENIOS Y PROTOCOLOS IMPULSADOS

*1.– Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para el reconocimiento recíproco de las licencias de caza y de pesca en aguas interiores.*

*(III Encuentro, Valladolid 23 febrero 2009)*

En virtud de este Convenio, las CCAA firmantes reconocen recíprocamente en su territorio las licencias de caza o de pesca en aguas interiores expedidas por las demás CCAA que sean parte. Así, el titular de esta licencia con efectos interautonómicos podrá cazar o pescar en el territorio de cualquiera de las CCAA firmantes, para lo cual únicamente se exige el cumplimiento de tres requisitos:

– Que la licencia se haya expedido por la Comunidad Autónoma donde el interesado tenga su vecindad administrativa.

– Que el cazador o pescador cuente con la edad mínima exigida por la normativa de la Comunidad Autónoma donde desee cazar o pescar.

– El pago de la tasa prevista en la correspondiente Comunidad, para lo cual se facilitará el pago electrónico.

*2.– Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para la coordinación de sus redes de centros de acogida a la mujer víctima de violencia de género.*

*(III Encuentro, Valladolid 23 febrero 2009)*

La finalidad de este convenio es la coordinación de las redes de centros de acogida para mujeres víctimas de violencia de género (centros de emergencia, casas de acogida y pisos tutelados). De esta forma se consigue mejorar la protección y la seguridad de la mujer frente a su agresor que, en muchas ocasiones, exige que la víctima deba alojarse en un centro de otra Comunidad Autónoma.

*3.– Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para el reconocimiento recíproco de los certificados de formación de los aplicadores de tatuajes, piercings y micropigmentaciones*

*(IV Encuentro, Valencia 29 de junio de 2009)*

El objeto de este Convenio es que todas las CCAA firmantes reconozcan en su territorio la validez de los certificados que acreditan la formación de los aplicadores de tatuajes, piercings y micropigmentaciones obtenidos en el resto de CCAA signatarias del mismo.

*4.– Protocolo general entre Comunidades Autónomas para la definición de estrategias comunes orientadas a impulsar actuaciones conjuntas en materia turística.*

*(V Encuentro, Barcelona 16 noviembre 2009)*

El protocolo persigue que las CCAA firmantes estrechen sus relaciones y aúnen esfuerzos para fortalecer el sector turístico en sus respectivas CCAA mediante el desarrollo de actuaciones comunes. Para ello, el protocolo habla coordinar la mejora de calidad en los productos y servicios turísticos; fomentar acciones transnacionales que impulsen la cooperación entre regiones transfron-

terizas o con intereses comunes; fomentar el desarrollo de la I+D+i aplicada al sector turístico; coordinar acciones de promoción y comercialización del multi-producto turístico de interés común,...

5.- *Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para el intercambio de información sobre las licencias de funcionamiento a los fabricantes de productos sanitarios a medida*

(V Encuentro, Barcelona 16 noviembre 2009)

A través de este convenio, las CCAA firmantes colaboran para facilitar el otorgamiento de licencias de funcionamiento a los fabricantes de productos sanitarios a medida, mediante el intercambio de información sobre el cumplimiento de los requisitos de las personas físicas o jurídicas que, en régimen de subcontratación, realizan actividades de fabricación para terceros titulares de la licencia, cuando el domicilio de ambos no se encuentre en la misma Comunidad, así como, además, para el intercambio general de información y revocación de dichas licencias de funcionamiento.

6.- *Convenio de colaboración Comunidades Autónomas en materia de prevención y extinción de incendios forestales.*

(VI Encuentro, Palma de Mallorca 8 marzo 2010)

El convenio sobre extinción de incendios forestales persigue establecer un marco de cooperación y colaboración en tareas de prevención y extinción. Así, las CCAA firmantes organizarán programas específicos de concienciación y sensibilización para prevenir los incendios en los bosques y también colaborarán en las labores de extinción de mediante la aportación de personal especializado y recursos económicos.

7.- *Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas, en materia de juventud, para la coordinación de sus actividades e instalaciones juveniles.*

(VI Encuentro, Palma de Mallorca 8 marzo 2010)

El convenio de colaboración en materia de juventud permitirá coordinar las actividades e instalaciones juveniles de las CCAA firmantes, excepto los albergues (que ya son objeto de otro instrumento de colaboración). Cada Comunidad Autónoma reservará un cupo porcentual de plazas para los usuarios del resto de las firmantes. Asimismo, las CCAA parte adoptarán medidas para facilitar información actualizada sobre los recursos de que dispone cada administración: las modalidades de las actividades e instalaciones, el número de plazas, la titularidad o los medios personales de los servicios.

8.- *Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para la ejecución que les corresponde de las medidas de internamiento y medio abierto previstas en el art. 7.1 de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.*

(VI Encuentro, Palma de Mallorca 8 marzo 2010)

Este convenio tiene por objeto establecer la colaboración entre las CCAA firmantes, para la ejecución de las medidas judiciales de internamiento y medio



abierto de los menores. En virtud del convenio, cada una de las instituciones firmantes se compromete a facilitar a las demás, plazas en los centros o servicios específicos para menores de los que dispone, en los siguientes supuestos:

– Cuando quede acreditado que el domicilio del menor o el de sus representantes legales se encuentra en Comunidad Autónoma distinta de la correspondiente al Juzgado de Menores sentenciador.

– Que sea necesario un alejamiento del menor de su entorno familiar y social por resultar dicho entorno perjudicial para el mismo.

– Que la entidad solicitante no disponga en sus centros o servicios de plaza adecuada al régimen o tipo de internamiento o medio abierto impuesto, mientras se mantenga dicha situación.

*9.– Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas en materia de protección civil y gestión de emergencias.*

*(VII Encuentro, Logroño 5 marzo 2010)*

Este convenio establece el marco de cooperación y colaboración de las CCAA firmantes en las actuaciones de protección civil y gestión de emergencias. Entre otras cosas, prevé la elaboración coordinada de programas específicos de prevención y autoprotección en materia de protección civil, así como la prestación de ayuda recíproca en caso de situaciones de grave riesgo o catástrofe.

*10.– Protocolo general entre Comunidades Autónomas para la definición de estrategias comunes orientadas a impulsar actuaciones conjuntas en materia de agricultura y ganadería.*

*(VII Encuentro, Logroño 5 marzo 2010)*

El objetivo de este Protocolo general es la definición de actuaciones comunes en materia de agricultura y ganadería que contribuyan a aunar esfuerzos e impulsar el sector en sus respectivos territorios. El protocolo habla de coordinación y ejecución de estudios e infraestructuras agrarias; planes de lucha contra las plagas; promoción de productos agroalimentarios; investigación agraria y agroalimentaria, etc.

*11.– Protocolo general entre Comunidades Autónomas para la definición de estrategias comunes orientadas a impulsar actuaciones conjuntas en materia de calidad de los servicios públicos y tecnologías de la información.*

*(VII Encuentro, Logroño 5 marzo 2010)*

El protocolo tiene por objeto la definición de actuaciones comunes en materia de reducción de cargas administrativas y mejora de la administración, para aumentar la eficiencia y la calidad en la prestación de los servicios públicos. En él se prevén actuaciones tales como llevar a cabo acciones formativas conjuntas; intercambiar aplicaciones y sistemas informáticos; evaluar y optimizar servicios; organizar redes virtuales de intercambio de experiencias, etc.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARBÓS MARÍN, Xavier: *Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonomico: Relaciones intergubernamentales: estado de la cuestión, cuestión de Estado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pp. 103 y ss. 11 Foro: *La estructura territorial del Estado*.
- CALAFELL FERRÁ, Vicente Juan: *Los convenios entre Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, p. 551.
- CONTRERAS CASADO, Manuel: «A propósito de la colaboración entre las Comunidades Autónomas», en la Revista Aragonesa de Administración Pública, Gobierno de Aragón, núm. 33, diciembre de 2008.
- CORCOY DE FEBRER, Belén: Crónica de las II Jornadas sobre los Estatutos de Autonomía, Las relaciones entre las *Comunidades Autónomas*: un reto pendiente en el Estado autonómico. Participantes: Francisco Balaguer Callejón, Manuel Contreras Casado, Gerardo Menéndez Arrué y María Jesús García Morales. Página web <estatutodearagon.es>.
- DIVASSON MEDIVIL, Jesús: «Los convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en *Estudios Jurídicos sobre el Estatuto de Autonomía de Aragón*, 2007, pp. 205-227. Gobierno de Aragón, Vicepresidencia, Zaragoza, 2008.
- GARCÍA MORALES, M<sup>a</sup> Jesús: *Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonomico. Estado de la cuestión y problemas pendientes*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pp. 9 y ss. 11 Foro: La estructura territorial del Estado.
- GIMENO LÓPEZ, Alberto: «Relaciones de colaboración con otras Comunidades Autónomas» en *Estudios Jurídicos sobre el Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007*, pp 229-245. Gobierno de Aragón; Vicepresidencia, Zaragoza, 2008.
- GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V.: «Autorizaciones, comunicaciones previas y declaraciones responsables en la transposición de la directiva de servicios». *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, pp. 255-293, núm. 33. Generalitat de Catalunya, Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, Barcelona, 2010.
- MONTILLA MARTOS, José Antonio: *Las relaciones intergubernamentales en el Estado Autonomico. El marco normativo de las relaciones intergubernamentales*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2006, pp. 73 y ss. 11 Foro: La estructura Territorial del Estado.
- TAJADURA TEJADA, Javier: «Los Convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas: marco normativo y propuestas de reforma». *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*. Institut d'Estudis Autonòmics. Generalitat de Catalunya. Número 11– Octubre 2010.
- MAP: *Informe sobre las relaciones de colaboración Estado-Comunidad Autónoma de Aragón del año 2008*. Madrid 2008
- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN: Revista Jurídica de Castilla y León, número monográfico. *Las relaciones de colaboración en los nuevos Estatutos de Autonomía*, Valladolid 2010.



**SEGUNDA PARTE**  
**ANÁLISIS DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO**  
**Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**



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

## LEYES Y REGLAMENTOS DEL ESTADO 2010

*José Antonio Montilla Martos*

La actividad legislativa de 2010 ha sido bastante similar, desde una perspectiva cuantitativa, a la de 2009. Se mantiene la tendencia de una legislatura con un gran número de leyes, pese a no contar el Gobierno con el apoyo de la mayoría absoluta del Congreso para aprobar sus iniciativas. Incluso en el año 2010 se han aprobado más leyes orgánicas, hasta 9. El número de leyes ordinarias ha sido similar al año anterior. Aunque el número total ha sido de 44, frente a las 29 del año anterior, no puede olvidarse que 15 de ellas son leyes de cesión de tributos a las Comunidad de régimen común. Los decretos leyes han sido los mismos, 14, y se ha aprobado sólo un decreto legislativo.

En cuanto a su contenido tampoco advertimos diferencias significativas; seguimos inmersos en una severa crisis económica, con sus diversas fases, y en ese contexto se inserta la actividad legislativa. En ese sentido, especialmente los decretos leyes intentan mantener o incorporar medidas para atender al difícil contexto económico. Las novedades más relevantes de ese año se refieren a las drásticas medidas de reducción del gasto público y a la reestructuración del sistema financiero.

En lo que afecta directamente a las Comunidades Autónomas debe destacarse la modificación de la norma institucional básica de Navarra, la LORAFNA. Con ello, son 7 las CCAA que han visto modificado su norma institucional básica. A ellas se añade Extremadura, cuya reforma estatutaria ha sido aprobado en las Cortes Generales durante el año 2010, aunque su publicación en el BOE y, por tanto, su entrada en vigor se ha producido en 2011 (Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero). Además, otras leyes estatales que deben destacarse se refieren a la cesión de tributos a las Comunidades Autónomas de régimen común; el reconocimiento del valor de ley a las normas forales fiscales vascas; la delimitación de las aguas territoriales de Canarias o diversas referencias a la debatida cuestión de la garantía del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Unión Europea cuando la incorporación corresponde a las Comunidades Autónomas, entre otras cuestiones a las que nos referimos en las páginas siguientes.

### Actividad legislativa

#### *Leyes orgánicas*

De las 9 leyes orgánicas aprobadas en 2010 apenas tres tienen incidencia en el Estado autonómico. En primer lugar, destaca la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y

amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, en cuanto supone la modificación de la norma institucional básica de una Comunidad Autónoma. En segundo lugar, la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las leyes orgánicas del TC y del Poder Judicial en cuanto cambia el régimen jurisdiccional de las normas forales de carácter fiscal. Finalmente, siquiera porque el Senado se presenta formalmente en la Constitución como cámara de representación territorial debemos mencionar también los cambios en la papeleta de votación que introduce la Ley Orgánica 8/2010, de 4 de noviembre, de reforma de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General y de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

### *La reforma de la LORAFNA*

La modificación y actualización de la Ley Orgánica 13/1982 supone la adaptación del texto en diversos aspectos. En primer lugar, y en relación con las instituciones de la Comunidad Foral de Navarra (Título I), se adecúa la regulación de las tres Instituciones Forales de Navarra ya reconocidas como tales por el art. 10 del amejoramiento (en particular del Parlamento de Navarra y del Presidente del Gobierno de Navarra, que pasa a configurarse como Presidente de la Comunidad Foral), y se introduce en dicho texto una mención expresa tanto al Defensor del Pueblo de Navarra como al Consejo de Navarra, que por su rango, relevancia y funciones, se considera deben tener cabida en el mismo.

De entre las modificaciones operadas en el título I merece destacarse la del art. 30, con el objetivo de romper el límite del transcurso del término natural de la legislatura para el mandato del nuevo Parlamento elegido como consecuencia de la disolución anticipada del anterior por decisión del Presidente de la Comunidad Foral de Navarra, aumentándolo al término ordinario de una nueva legislatura completa (cuatro años); facultad de disolución anticipada que le fue atribuida al Presidente por la única reforma operada hasta la fecha en el amejoramiento (Ley Orgánica 1/2001, de 26 de marzo).

En cuanto a las facultades y competencias de Navarra (título II), se adecua la terminología del año 1982 a la actualmente utilizada en el ordenamiento jurídico vigente, se suprime alguna figura jurídica ya inexistente, se introduce en el Amejoramiento una expresa referencia al Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Navarra y a la Fiscalía Superior de la Comunidad Foral de Navarra, se da un contenido sustantivo a la actuación exterior de la Comunidad Foral y sus relaciones con la Unión Europea, y se perfilan mejor las funciones de la Junta de Cooperación.

Resulta pertinente recordar el singular procedimiento de reforma estatutaria aplicable a Navarra. El preámbulo de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, establece que es «rasgo propio del Régimen Foral navarro, amparado por la Constitución, que, previamente a la decisión de las Cortes Generales, órgano del Estado en el que se encarna la soberanía indivisible del pueblo español, la representación de la Administración del Estado y la de la Diputación Foral de Navarra, acuerden la reforma y modernización de dicho Régimen. Dada la naturaleza y alcance del amejoramiento acordado entre ambas representaciones, resulta cons-

titucionalmente necesario que el Gobierno, en el ejercicio de su iniciativa legislativa, formalice el pacto con rango y carácter de proyecto de Ley Orgánica y lo remita a las Cortes Generales para que éstas procedan, en su caso, a su incorporación al ordenamiento jurídico español como tal Ley Orgánica». Como consecuencia de esos criterios, señala el art. 71 que «tras las correspondientes negociaciones, la Diputación Foral y el Gobierno formularán, de común acuerdo, la propuesta de reforma, que será sometida a la aprobación del Parlamento Foral y de las Cortes Generales, por el mismo procedimiento seguido para la aprobación de la presente Ley Orgánica».

### *Cambio en el régimen jurisdiccional de las normas forales vascas de carácter fiscal*

También guardan relación con el alcance de la Disposición Adicional Primera de la Constitución los cambios introducidos en las leyes orgánicas del TC y del Poder Judicial respecto al régimen jurisdiccional de las normas forales vascas de carácter fiscal. De acuerdo con esa Disposición Adicional, el Estatuto de Autonomía para el País Vasco reconoce en su art. 3 a «cada uno de los territorios históricos que integran el País Vasco» la facultad de «en el seno del mismo, conservar o, en su caso, restablecer y actualizar su organización e instituciones privativas de autogobierno», reconocimiento que reitera el art. 24.2 y que se traduce en una reserva expresa a los órganos forales por el propio Estatuto de un núcleo competencial exclusivo (art. 37.2), en el que ni siquiera el Parlamento vasco puede entrar (art. 25.1: «El Parlamento vasco ejerce la potestad legislativa..., sin perjuicio de las competencias de las instituciones a que se refiere el art. 37 del presente estatuto»).

A ese núcleo competencial exclusivo de los territorios históricos pertenece destacadamente el sistema fiscal (arts. 37.3.f del Estatuto, y 40 y 41, a los que aquél se remite), que es propio de cada uno de ellos y se regula «mediante el sistema foral tradicional del concierto económico o convenios», lo que supone que «las Instituciones competentes de los Territorios Históricos podrán mantener, establecer y regular, dentro de su territorio, el régimen tributario» (art. 41.2.a). De ello viene a resultar que son las Juntas Generales de cada territorio quienes tienen la competencia para establecer y regular los distintos tributos que nutren la hacienda foral, regulación que realizan mediante la aprobación de normas forales, que tienen naturaleza reglamentaria, puesto que la llamada Ley de Territorios Históricos (LTH), de 25 de noviembre de 1983, reserva al Parlamento vasco en exclusiva la facultad de dictar normas con rango de ley en su art. 6.2.

Las normas forales reguladoras de los distintos impuestos resultan, por lo tanto, recurribles ante los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa, situación ésta que contrasta abiertamente con las normas fiscales del Estado, que tienen rango de ley y, por lo tanto, sólo pueden ser impugnadas ante el TC por la reducida lista de sujetos que el art. 162 de la Constitución considera legitimados.

En consecuencia, en un espacio exclusivo, constitucionalmente garantizado, en el que ni las Cortes Generales ni el propio Parlamento vasco pueden entrar, las instituciones forales han de operar, sin embargo, con normas que, al carecer



de rango de ley, resultan más vulnerables y, por lo tanto, más frágiles, lo que hace consiguientemente más débil la garantía constitucional de la foralidad de los territorios históricos vascos que la de la Comunidad Foral de Navarra, a pesar de que en ambos casos el fundamento constitucional es el mismo: la disposición adicional primera de la norma fundamental. Esta diferencia no tiene justificación material alguna: materialmente la regulación del impuesto sobre la renta de las personas físicas o del impuesto de sociedades es la misma cosa y debería tener, por ello, el mismo tratamiento en Navarra que en Vizcaya, Guipúzcoa y Álava. Todo se reduce a una diferencia formal, que resulta en el caso de los territorios históricos del País Vasco de la falta de reconocimiento a sus instituciones de la potestad legislativa formal, explicación ésta que dista mucho de ser satisfactoria, supuesta la identidad material ya destacada.

Con la modificación legislativa se pretende que las normas forales de los territorios históricos vascos, reguladoras de los distintos impuestos concertados, o de los recargos, arbitrios y recursos provinciales que puedan establecerse sobre ellos tengan un régimen procesal de impugnación equivalente al de las leyes estatales, en cuanto no desarrollan ni complementan ley alguna, sino que suplen a las estatales.

Esa misma exigencia de cambio resulta igualmente observando lo dispuesto en el art. 9.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que es el precepto que define el ámbito del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, en el que incluye el conocimiento de «las disposiciones generales de rango inferior a ley», lo que comprende las normas forales. Finalmente, para completar el ajuste legal necesario, conviene modificar en el mismo sentido el art. 3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, añadiendo como excepción a su alcance las Normas Forales fiscales.

En consecuencia, la modificación de la Ley Orgánica del TC consiste en añadir una «Disposición adicional quinta» según la cual, conforme a su párrafo primero: «Corresponderá al TC el conocimiento de los recursos interpuestos contra las Normas Forales fiscales de los Territorios de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, dictadas en el ejercicio de sus competencias exclusivas garantizadas por la disposición adicional primera de la Constitución y reconocidas en el art. 41.2.a) del Estatuto de Autonomía para el País Vasco (Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre). El TC resolverá también las cuestiones que se susciten con carácter prejudicial por los órganos jurisdiccionales sobre la validez de las referidas disposiciones, cuando de ella dependa el fallo del litigio principal. El parámetro de validez de las Normas Forales enjuiciadas se ajustará a lo dispuesto en el artículo veintiocho de esta Ley».

En la Ley Orgánica del Poder Judicial se introduce una nueva redacción del art. 9.4 en el que se añade: «(...) Quedan excluidos de su conocimiento los recursos directos o indirectos que se interpongan contra las Normas Forales fiscales de las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, que corresponderán, en exclusiva, al TC, en los términos establecidos por la disposición adicional quinta de su Ley Orgánica.»

Finalmente, sin el carácter de orgánico, se modifica la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, añadiendo una

letra d) al art. 3 según el cual: «los recursos directos o indirectos que se interpongan contra las Normas Forales fiscales de las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, que corresponderán, en exclusiva, al TC, en los términos establecidos por la disposición adicional quinta de su Ley Orgánica.»

### *Cambios en la papeleta de votación de las elecciones al Senado*

Aunque tenga una importancia menor, también debe mencionarse que en la Ley Orgánica 8/2010 se modifican diversos preceptos de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General para favorecer el desarrollo de las votaciones al Senado mediante algunos cambios en la papeleta de votación. Es el anticipo de una reforma más amplia producida ya en 2011. La justificación utilizada por el legislador para acometer estos cambios radica en que la experiencia viene demostrando que en las elecciones al Senado se producen un alto número de votos nulos y en blanco. En esta situación influyen diversos elementos, como el desmesurado tamaño de las papeletas, consecuencia del elevado número de candidaturas, lo que dificulta al votante para encontrar a los candidatos de su preferencia. Para la constancia de las candidaturas en la papeleta de votación resulta más lógico utilizar, en lugar del sorteo, el de los resultados en las últimas elecciones. De este modo se facilita la actuación de un número muy elevado de electores. También se incluye la aparición de las candidaturas en columnas ordenadas de izquierda a derecha y de arriba abajo. De otra parte se estima más oportuno que los candidatos de una misma fuerza política aparezcan en el orden que ésta determine y no necesariamente por orden alfabético. Es también conveniente contar con dos suplentes para el caso de que un Senador cese en su escaño por cualquier razón. En caso contrario existe el riesgo de que dicho escaño permanezca vacante hasta las siguientes elecciones. No obstante, para simplificar el diseño de la papeleta se evita que su nombre tenga que aparecer en la misma, bastando su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Finalmente, debe destacarse que siguiendo la deficiente técnica legislativa que consiste en incorporar contenidos normativos diversos, y sin relación entre sí, en una misma fuente, la citada Ley Orgánica 8/2000 incluye también, una modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del TC, para facilitar la elección de los Magistrados del TC en los supuestos de cobertura de vacantes o renovación.

### *Otras leyes orgánicas con escasa incidencia en el Estado autonómico*

– Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo. En ella se prevé la elaboración de la Estrategia Nacional de Salud Sexual y Reproductiva como instrumento de colaboración de las distintas administraciones públicas para el adecuado desarrollo de las políticas públicas en esta materia. Además, conforme a la disposición adicional primera, el Estado ejercerá la Alta Inspección como función de garantía y verificación del cumplimiento efectivo de los derechos y prestaciones reconocidas

en esta Ley en todo el Sistema Nacional de Salud. Para la formulación de propuestas de mejora en equidad y accesibilidad de las prestaciones y con el fin de verificar la aplicación efectiva de los derechos y prestaciones reconocidas en esta Ley en todo el Sistema Nacional de Salud, el Gobierno elaborará un informe anual de situación, en base a los datos presentados por las Comunidades Autónomas al Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. Finalmente, la Disposición final quinta indica, en cuanto al ámbito territorial de la Ley que, sin perjuicio de las correspondientes competencias autonómicas, el marco de aplicación de la presente Ley lo será en todo el territorio del Estado. Corresponderá a las autoridades sanitarias competentes garantizar la prestación contenida en la red sanitaria pública, o vinculada a la misma, en la Comunidad Autónoma de residencia de la mujer embarazada, siempre que así lo solicite la embarazada.

– Ley Orgánica 3/2010, de 10 de marzo, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y complementaria a la Ley para la ejecución en la Unión Europea de resoluciones judiciales de decomiso por la comisión de infracciones penales.

– Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, del régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía.

– Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, por la que se incorporan a nuestro ordenamiento diversas Decisiones Marco del Consejo (JAI) y Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo.

– Ley Orgánica 6/2010, de 27 de julio, complementaria de la Ley 31/2010, de 27 de julio, sobre simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros de la Unión Europea, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

– Ley Orgánica 9/2010, de 22 de diciembre, por la que se autoriza la ratificación por España del Protocolo por el que se modifica el Protocolo sobre las disposiciones transitorias, anejo al Tratado de la Unión Europea, al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, firmado en Bruselas el 23 de junio de 2010. Con ello se permite la incorporación al Parlamento Europeo de 4 nuevos eurodiputados españoles conforme al procedimiento de selección que ya se había previsto en el Real Decreto de convocatoria de las elecciones de 2009, por referencia a los resultados de dichas elecciones.

### *Leyes ordinarias*

De las 44 leyes ordinarias, las que tienen más incidencia en el Estado autonómico son las leyes que regulan el régimen de cesión de tributos del Estado a las 15 Comunidades Autónomas de régimen común y, seguramente, por su novedad, las que abordan, siquiera tangencialmente, la responsabilidad por incumplimiento de las Comunidades Autónomas de las obligaciones contraídas en el marco de la Unión Europea. No obstante, también tienen incidencia, siquiera menor, otras leyes ordinarias aprobadas durante 2010.

*Cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas*

Las leyes 16 a 30/2010, de 16 de julio, incluyen el régimen de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas de régimen común (respectivamente, Cataluña, Galicia, Andalucía, Principado de Asturias, La Rioja, Cantabria, Región de Murcia, Comunitat Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias, Extremadura, Illes Balears, Madrid, Castilla y León).

Como es sabido, la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre ha modificado la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, en la que se establece el marco orgánico general por el que ha de regirse el régimen de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas. A través de la mencionada modificación, la LOFCA ha incorporado en su cuerpo legal el contenido del Acuerdo 6/2009 del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 15 de julio, para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, en aquellos aspectos que requieren rango de ley orgánica. Consecuentemente se han incorporado las adaptaciones derivadas de los mecanismos financieros del nuevo modelo de financiación, como el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales, el Fondo de Suficiencia Global y los Fondos de convergencia autonómica; se ha clarificado y perfeccionado la definición del principio de lealtad institucional; se ha procedido al incremento de los porcentajes de cesión de los tributos parcialmente cedidos (IRPF, IVA e IIEE), así como al aumento de las competencias normativas en el IRPF; se ha establecido el marco para la asunción de la función revisora en vía económico-administrativa respecto de los actos dictados en materia de tributos cedidos por la Comunidad Autónoma; y se ha procedido a realizar las actualizaciones terminológicas necesarias en función del ordenamiento tributario vigente, entre otras modificaciones. Además, ese marco orgánico general se ha visto complementado y desarrollado con la promulgación de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, derogando la hasta ahora vigente Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, para aquellas comunidades que hayan aceptado el nuevo sistema de financiación.

Como consecuencia de estos cambios, el régimen de cesión de tributos se ve afectado de tal manera que se amplían los porcentajes de cesión y las competencias normativas de las Comunidades Autónomas en los tributos que son objeto de cesión parcial. Respecto a la ampliación de los porcentajes de cesión, se produce una elevación del porcentaje de cesión del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas del 33 por ciento al 50 por ciento, del Impuesto sobre el Valor Añadido del 35 por ciento al 50 por ciento y de los Impuestos Especiales de Fabricación sobre la Cerveza, el Vino y Bebidas Fermentadas, Productos Intermedios, Alcohol y Bebidas Derivadas, Hidrocarburos y Labores del Tabaco del 40 por ciento al 58 por ciento. Por otro lado, se amplían las competencias en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, incorporando novedosamente la posibilidad de modificación de los mínimos personales y familiares, así como permi-

tiendo mayores márgenes en la aprobación de la escala autonómica y deducciones de la cuota.

Las leyes que ahora se promulgan proceden a adecuar el contenido de las respectivas leyes de cesión de tributos al nuevo régimen general de tributos cedidos que se contempla en la Ley 22/2009, y proceden, asimismo, a regular el régimen específico de dicha cesión a las distintas Comunidades Autónomas. El art. 1 especifica que se ceden a esta Comunidad Autónoma el 50 por ciento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas; el Impuesto sobre el Patrimonio; el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones; el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; los Tributos sobre el Juego; el 50 por ciento del Impuesto sobre el Valor Añadido; el 58 por ciento del Impuesto sobre la Cerveza; el 58 por ciento del Impuesto sobre el Vino y Bebidas Fermentadas; el 58 por ciento del Impuesto sobre Productos Intermedios; el 58 por ciento del Impuesto sobre Alcohol y Bebidas Derivadas; el 58 por ciento del Impuesto sobre Hidrocarburos; el 58 por ciento del Impuesto sobre las Labores del Tabaco; el Impuesto sobre la Electricidad; el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte (en adelante, IEDMT) y el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos. En el caso de Cataluña conlleva la modificación del contenido de la Disposición adicional séptima del Estatuto. El art. 2, en primer lugar, determina el alcance y condiciones de la cesión a cada Comunidad Autónoma, por remisión al régimen general establecido en la Ley 22/2009 y, en segundo lugar, este precepto establece la asunción, por parte de la Comunidad, de la competencia para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas en los términos establecidos en el segundo párrafo de la letra c) del art. 59.1 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre. Además, el precepto atribuye las competencias normativas en materia de tributos estatales cedidos, en el marco de lo dispuesto en la Ley 22/2009.

### *Delimitación de aguas canarias*

La Ley 44/2010, de 30 de diciembre, de aguas canarias, regula la delimitación de las aguas canarias. En los últimos treinta años se han presentado numerosas iniciativas parlamentarias sobre la delimitación de las aguas canarias; desde preguntas escritas y orales a comparecencias, mociones, interpelaciones. En algunos casos, a pesar de tomarse en consideración, decayeron al término de la legislatura sin que se produjera su aprobación definitiva. La exposición de motivos de la Ley considera que es un tema de extraordinaria importancia tanto para Canarias como para el Estado español, que no puede seguir dilatándose sin perjuicio, especialmente, de todos los canarios, que tienen derecho a que las aguas estén claramente perfiladas, por razones de muy variado tipo que afectan, sobre todo, a la seguridad, a la protección medioambiental y a los recursos de dichas aguas. Ese ámbito territorial está incompleto sin la delimitación de las aguas incluidas en el concepto archipelágico que introduce el art. 2 del Estatuto de Autonomía, que engloba los espacios terrestres y marítimos de Canarias.

En ese sentido, la Ley consta de un artículo único, que con la denominación, «Aguas canarias» establece lo siguiente: «1. Entre los puntos extremos más sa-

lientes de las islas e islotes que integran, según el art. 2 de su Estatuto de Autonomía, el Archipiélago canario, se trazará un contorno perimetral que siga la configuración general del archipiélago, tal como se establece en el Anexo de esta Ley. Las aguas que queden integradas dentro de este contorno perimetral recibirán la denominación de aguas canarias y constituyen el especial ámbito marítimo de la Comunidad Autónoma de Canarias. 2. El ejercicio de las competencias estatales o autonómicas sobre las aguas canarias y, en su caso, sobre los restantes espacios marítimos que rodean a Canarias sobre los que el Estado español ejerza soberanía o jurisdicción se realizará teniendo en cuenta la distribución material de competencias establecidas constitucional y estatutariamente tanto para dichos espacios como para los terrestres».

Especial importancia tiene la Disposición adicional única que con la denominación «Respeto al Derecho Internacional» viene a limitar en la práctica el alcance de esta Ley. Según esa Disposición «El trazado del contorno perimetral no alterará la delimitación de los espacios marítimos de las Islas Canarias tal y como están establecidos por el ordenamiento jurídico español en virtud del Derecho Internacional vigente». Y es que no puede olvidarse que los obstáculos a esta delimitación perimetral proceden precisamente del Derecho Internacional en cuanto puede ocurrir que el Estado español al actuar de esta forma esté vulnerando el Derecho Internacional al convertir en mar territorial de España lo que, según el Derecho Internacional, pueden ser aguas internacionales. De cualquier manera el asunto tiene muchos matices en los que no podemos detenernos. La Convención del Mar reconoce a los Estados archipelágicos la posibilidad de delimitar su mar territorial y su zona económica exclusiva a partir de líneas de bases rectas que unan los puntos extremos de las islas. Esto supone considerar aguas interinsulares el espacio entre sus islas. Sin embargo, no extiende esa posibilidad a los Estados mixtos, esto es, a aquellos que tienen archipiélagos además de zona continental, como es el caso de España. En la Conferencia previa a la mencionada Convención se rechazó la propuesta de los Estados mixtos y luego en la Convención no se dice nada de forma expresa sobre esta cuestión, aunque el art. 46 distingue los Estados archipelágicos de los archipiélagos. Ciertamente, resulta poco razonable que se trate como una unidad a un archipiélago por la simple razón de que forme parte de un Estado. Lo lógico sería dar a los archipiélagos dependientes de un Estado el mismo trato que a los Estados archipelágicos, esto es, soberanía sobre el mar interinsular como mar territorial. En cualquier caso, la cuestión a plantear es si España puede aprobar una Ley en la que se apliquen las reglas de delimitación de aguas interinsulares propias de un Estado archipelágico a una parte de su territorio. A favor puede argumentarse que la Convención del mar no recogió en su texto esa prohibición aunque si distingue, como se ha indicado, entre Estados archipelágicos y archipiélagos. Además, algunos Estados han tomado iniciativas unilaterales aplicando a sus territorios insulares el régimen de «aguas interiores archipelágicas». Ha ocurrido con Dinamarca para las Islas Feroe y con Portugal para Madeira y Azores. Estas iniciativas se habían adoptado a través de leyes internas antes de la Convención del Mar. En contra, se puede argumentar que supone una alteración de los límites del mar territorial que afecta a otros Estados, en concreto a Marruecos. Debe recordarse que el art. 47 de la Convención del Mar indica que no se aplicará el sistema de líneas de bases cuando aisle

de la alta mar o de la zona exclusiva del mar territorial de otro Estado. Además, existe una Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, órgano para la resolución de conflictos surgidos en el seno de la Convención, por lo que España no debería utilizar la vía unilateral de aprobar una ley sino acudir a este organismo para que le reconozca esta pretensión. También Marruecos puede acudir a esta Autoridad alegando un incumplimiento por parte de España de la Convención del Mar. Finalmente, también debe recordarse que la extensión de las aguas interinsulares en este supuesto es más amplia que en los ejemplos advertidos: Azores, Madeira e Islas Feroe y la delimitación se ha efectuado antes de la Convención del Mar.

### *Garantías del cumplimiento de obligaciones derivadas de la Unión Europea por las Comunidades Autónomas*

Durante 2010 se han advertido algunas novedades relevantes en el tratamiento normativo de una cuestión no resuelta en nuestro ordenamiento: la garantía del cumplimiento de las obligaciones europeas cuando corresponde actuar a las Comunidades Autónomas.

Especialmente relevante es, a nuestro objeto, la Ley 34/2010, de 5 de agosto, de modificación de las Leyes 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, y 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para adaptación a la normativa comunitaria de las dos primeras. En concreto nos interesa el contenido de su Disposición Transitoria segunda. Con esta Ley se incorporan las Directivas que regulan los recursos en materia de contratación pero lo destacable a nuestro objeto es que la exposición de motivos señala literalmente que el TC expresamente ha admitido que el Estado legisle con carácter supletorio sobre materias de competencia autonómica en los supuestos en que se trate de incorporación al Derecho interno de la normativa comunitaria. A partir de esa presunción se prevé en la Disposición Transitoria segunda un régimen para las Comunidades Autónomas aplicable en tanto no hayan creado sus propios órganos encargados de la resolución de recursos. La premisa de la que parte el legislador es discutible y, en consecuencia, también la previsión normativa. La doctrina del TC en la que se prevé la supletoriedad es la STC 79/1992. Sin embargo, esa doctrina fue posteriormente modificada por el TC en las SSTC 118/1996 y 61/1997 estableciendo que la supletoriedad no es regla de producción de normas sino de aplicación de normas. En ningún caso se prevé una excepción para la incorporación de normas europeas. Por tanto, de la doctrina establecida en esas sentencias debería derivarse que no pueden dictarse normas estatales para suplir a las autonómicas en el espacio competencial de las Comunidades Autónomas en ningún ámbito, tampoco, por tanto, en la incorporación de normas europeas.

Con un contenido menos problemático, la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino, introduce diversos contenidos que inciden en las Comunidades Autónomas de los que debe destacarse lo que atañe a la responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones derivadas de la Unión Europea, aunque en este caso prevé la aplicación a un supuesto concreto del régi-

men general. Por un lado, la Ley garantiza la participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración de las estrategias marinas, en la medida en que afecte a sus competencias, así como en el seguimiento de su aplicación, a través de la creación de los Comités de seguimiento de las estrategias marinas para cada una de las demarcaciones marinas, que estarán integrados por representantes de las administraciones estatal y autonómica con competencias en la ejecución de la estrategia correspondiente. Asimismo perfila los mecanismos de coordinación y cooperación necesarios para alcanzar los objetivos de protección del medio marino en un marco de pleno respeto a las competencias atribuidas a las comunidades autónomas. Pero, sobre todo, destaca la Disposición Adicional Tercera en la que se regula la responsabilidad por incumplimiento de normas de derecho comunitario. Según su apartado 3, «las Administraciones Públicas y cualesquiera otras entidades integrantes del sector público que, en el ejercicio de sus competencias, incumplieran lo dispuesto en esta Ley respecto a obligaciones derivadas de normas del Derecho de la Unión Europea, dando lugar a que el Reino de España sea sancionado por las instituciones europeas asumirán, en la parte que les sea imputable, las responsabilidades que se devenguen de tal incumplimiento, de conformidad con lo previsto en esta disposición y en las de carácter reglamentario que, en desarrollo y ejecución de la misma, se dicten». El apartado 4 concreta el procedimiento para establecer tal sanción, con un contenido que parece incidir únicamente en el Estado, soslayando a las Comunidades Autónomas. Según este apartado 4, «El Consejo de Ministros, previa audiencia de las Administraciones o entidades afectadas, será el órgano competente para declarar la responsabilidad por dicho incumplimiento y acordar, en su caso, la compensación de dicha deuda con las cantidades que deba transferir el Estado a la Administración o entidad responsable por cualquier concepto, presupuestario y no presupuestario. En dicha resolución que se adopte se tendrán en cuenta los hechos y fundamentos contenidos en la resolución de las instituciones europeas, se recogerán los criterios de imputación tenidos en cuenta para declarar la responsabilidad, y se acordará la extinción total o parcial de la deuda. Dicho acuerdo se publicará en el «Boletín Oficial del Estado».

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

### *Reforma de la ley de ordenación del comercio minorista*

La Ley 1/2010, de 1 de marzo, de reforma de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista, tiene su origen en la Directiva europea de servicios (Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior). Como se sabe, esta fuente europea fue incorporada a través de la Ley 25/2009 (ley omnibus). Sin embargo, se ha decidido abordar la reforma de la Ley de Ordenación del Co-



mercio Minorista de forma independiente y separada de la del resto de normas estatales con rango de ley, entre otros motivos, por la extraordinaria relevancia del sector de que se trata, más acusada si cabe en la actual coyuntura económica y por la complejidad de la distribución competencial en la materia, lo que motiva que se trate de alcanzar el máximo consenso posible tanto con las Comunidades Autónomas como con los operadores comerciales.

Con carácter general, la instalación de establecimientos comerciales no estará sujeta a régimen de autorización. No obstante, de acuerdo con lo establecido por la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, las autoridades competentes podrán establecer un régimen de autorización administrativa para la instalación de establecimientos comerciales únicamente cuando esté justificado por razones imperiosas de interés general amparadas por la normativa de la Unión Europea y de acuerdo con requisitos y procedimientos que deberán justificarse de acuerdo con el principio de proporcionalidad. Además, las Comunidades Autónomas deberán identificar en sus respectivas regulaciones, de forma objetiva y previsible, las razones que motivan el establecimiento de estos regímenes y el impacto estimado de los mismos. Los requisitos que se establezcan para el otorgamiento de estas autorizaciones habrán de atender conjuntamente a criterios basados en razones imperiosas de interés general relacionadas con la distribución comercial, como son la protección del medio ambiente y el entorno urbano, la ordenación del territorio, la conservación del patrimonio histórico artístico y la protección de los consumidores entendida conforme a lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.

En cuanto a la regulación del procedimiento de autorización, que coordinará todos los trámites administrativos para la instalación de establecimientos comerciales, se remite a la normativa de las Comunidades Autónomas. En todo caso, las autorizaciones se concederán por tiempo indefinido, se referirán únicamente a las condiciones del establecimiento físico, impidiendo que se exijan nuevas autorizaciones por cambio de titularidad o sucesión de empresas una vez que en su día se comprobara el impacto del establecimiento, de acuerdo con las exigencias de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, y su otorgamiento se realizará por silencio positivo a falta de resolución administrativa expresa como medida de simplificación administrativa dirigida a facilitar el acceso a la actividad. También se prohíbe la intervención de competidores en los procedimientos de autorización que en su caso se establezcan para la instalación de establecimientos comerciales.

En segundo término, se modifica la regulación contenida en la Ley 7/1996, de 15 de enero, en materia de infracciones y sanciones. La competencia en materia de inspección y sanción corresponde a las Comunidades Autónomas y la Ley parte del pleno respeto a las competencias autonómicas en esta materia. El objetivo de esta nueva regulación es adecuar la cuantía de las sanciones a la realidad económica del momento e introducir un nuevo criterio, relativo a la capacidad o solvencia económica de la empresa, que, junto con los ya contemplados en la Ley, ayude a una graduación de las sanciones que tenga en cuenta las características de la empresa infractora a efectos de la repercusión de la infracción cometi-

da en el sector de la distribución comercial, de modo que las sanciones produzcan efectivamente el efecto disuasorio y represivo que persiguen.

*Ley de medidas urgentes para paliar los daños producidos por incendios forestales y otras catástrofes naturales en diversas CCAA.*

La Ley 3/2010, de 10 de marzo, por la que se aprueban medidas urgentes para paliar los daños producidos por los incendios forestales y otras catástrofes naturales ocurridos en varias Comunidades Autónomas prevé un régimen de ayudas específicas, así como la adopción de un conjunto de medidas paliativas y compensatorias dirigidas a la reparación de los daños producidos en personas y bienes y a la recuperación de las zonas afectadas por incendios forestales y otras catástrofes naturales.

El objetivo de esta norma es, en consecuencia, aprobar un catálogo de medidas que afectan a diversos departamentos ministeriales y abarcan aspectos muy diferentes, desde las que se dirigen a disminuir las cargas tributarias hasta las que prevén la concesión de créditos privilegiados para intentar paliar el impacto en las empresas y ciudadanos afectados.

Así, conforme al art. 1 de la Ley, que establece el ámbito de aplicación: «1). Las medidas establecidas en esta Ley se aplicarán a las personas y bienes afectados por los incendios acaecidos durante los últimos días del mes de junio, durante el mes de julio y primeros días del mes de agosto de 2009 en aquellas Comunidades que hayan sufrido incendios forestales. 2). Igualmente, serán de aplicación las referidas medidas a las consecuencias de la situación meteorológica de fuertes tormentas acaecidas en septiembre en la Comunidad Valenciana, en los primeros días de agosto en las provincias de Lleida y Huesca, así como en algunos puntos de la Región de Murcia y de Castilla-La Mancha, como las tempestades de piedra acaecidas en las provincias de Barcelona, Girona y Lleida durante los meses de abril, junio y julio de 2009 y las intensas tormentas acaecidas en las Islas Canarias a mediados del mes de noviembre. 3). Los términos municipales y núcleos de población afectados a los que concretamente sean de aplicación las medidas aludidas se determinarán por Orden del Ministro del Interior. A tal efecto, se podrá entender también incluidos aquellos otros términos municipales o núcleos de población en los que, para la correcta ejecución de las obras necesarias, sean imprescindibles las actuaciones de los departamentos ministeriales competentes. 4). El Gobierno, mediante Real Decreto, podrá declarar, con delimitación de los municipios y núcleos de población afectados, la aplicación de las medidas previstas en esta Ley a otros incendios y tormentas de características similares que hayan acaecido o puedan acaecer, en cualquier Comunidad o Ciudad Autónoma, desde el 1 de marzo de 2009 hasta la entrada en vigor de esta Ley».

*Leyes vinculadas a la crisis del mercado de trabajo*

Entre las leyes que inciden en el mercado de trabajo y que, en consecuencia, aún sin una incidencia directa en el ordenamiento autonómico afectan a la actuación de las Comunidades Autónomas pueden destacarse las siguientes:

– Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos. Tiene por objeto regular el sistema específico de protección para los trabajadores autónomos que, pudiendo y queriendo ejercer una actividad económica o profesional a título lucrativo y estando incluidos en los niveles de protección en ella recogidos, hubieren cesado en esa actividad, con arreglo a lo establecido en su art. 5.

– Ley 35/2010, de 17 de septiembre de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo. Esta reforma tiene como objetivo esencial contribuir a la reducción del desempleo e incrementar la productividad de la economía española. A estos efectos, se dirige a corregir la dualidad de nuestro mercado de trabajo promoviendo la estabilidad en el empleo y a incrementar la flexibilidad interna de las empresas, como aspectos más destacables. De manera más concreta, las medidas incluidas en esta norma se dirigen a lograr tres objetivos fundamentales. En primer lugar, reducir la dualidad de nuestro mercado laboral, impulsando la creación de empleo estable y de calidad, en línea con los requerimientos de un crecimiento más equilibrado y sostenible. En segundo lugar, reforzar los instrumentos de flexibilidad interna en el desarrollo de las relaciones laborales y, en particular, las medidas de reducción temporal de jornada, como mecanismo que permita el mantenimiento del empleo durante las situaciones de crisis económica, reduciendo el recurso a las extinciones de contratos y ofreciendo mecanismos alternativos más sanos que la contratación temporal para favorecer la adaptabilidad de las empresas. Finalmente, en tercer lugar, elevar las oportunidades de las personas desempleadas, con particular atención a los jóvenes, reordenando para ello la política de bonificaciones a la contratación indefinida para hacerla más eficiente, haciendo más atractivos para empresas y trabajadores los contratos formativos y mejorando los mecanismos de intermediación laboral.

En concreto, en relación a las Comunidades Autónomas, la Disposición Adicional séptima señala que el Gobierno impulsará un plan específico, en colaboración con las Comunidades Autónomas, para la recolocación de los parados procedentes del sector de la construcción, a través de programas específicos de formación y de seguimiento, que les permitan ser contratados en sectores demandantes de mano de obra como por ejemplo los de rehabilitación, instalación energética, seguridad, turismo, dependencia, entre otros.

### *Los Gobiernos autonómicos ante la Comisión Mixta para la Unión Europea*

La Ley 38/2010, de 20 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para reforzar las funciones asignadas a dicha Comisión Mixta introduce leves modificaciones en esta Ley para regular las comparecencias periódicas ante esta Comisión Mixta. En lo que aquí nos interesa, se introduce un capítulo cuarto con la denominación «Regulación de la participación y comparecencia de los Gobiernos Autonómicos ante la Comisión Mixta para la Unión Europea». En el art. 10 se establece que: 1) Los miembros de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla –Presidente o miembros del Consejo ejecutivo competentes– podrán solicitar su comparecencia ante la Comisión Mixta

para la Unión Europea para informar sobre el impacto de la normativa de las instituciones de la Unión Europea y de las propuestas de actos legislativos y otros documentos emanados de instituciones de la Unión Europea, de conformidad con el art. 3.b) de esta Ley, sobre las materias en las que ostenten algún tipo de competencia. 2) La celebración de las comparecencias a las que se refiere el apartado 1.º de este artículo se acordarán por la Mesa de la Comisión Mixta para la Unión Europea o a petición de dos grupos parlamentarios.

### *Ley de Presupuestos Generales del Estado*

El Título VII se estructura en dos capítulos, dedicados, respectivamente, a entidades locales y Comunidades Autónomas. En concreto, el capítulo II regula determinados aspectos de la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y de las Ciudades con Estatuto de Autonomía. Como se sabe, el sistema de financiación vigente en el año 2011 fue aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en su reunión de 15 de julio de 2009 e incorporado al ordenamiento jurídico mediante la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias. Dado que tanto el indicado Acuerdo como la Ley 22/2009 contemplaban un régimen transitorio para los años 2009 y 2010, el Presupuesto para el año 2011 es el primero en el que se recoge el nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

Los recursos financieros que el nuevo sistema asigna para la cobertura de las necesidades globales de financiación de cada Comunidad Autónoma están constituidos por el Fondo de Suficiencia Global, la Transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales y la Capacidad Tributaria. El Presupuesto de gastos del Estado recoge el Fondo de Suficiencia Global y la Aportación del Estado al Fondo de Garantía. La recaudación de los tributos que el Estado les ha cedido total o parcialmente, sin embargo, por su naturaleza, no tienen reflejo en los Presupuestos Generales del Estado. Además, para favorecer la convergencia entre Comunidades Autónomas y el desarrollo de aquellas que tengan menor renta per cápita, la Ley 22/2009 crea dos nuevos Fondos de Convergencia Autonómica dotados con recursos adicionales del Estado: el Fondo de Competitividad y el Fondo de Cooperación.

Por otra parte, en el año 2011 se practicará la liquidación del sistema de financiación correspondiente a 2009, primera a la que resulta aplicable a la Ley 22/2009, de 18 de diciembre. Al igual que a la liquidación del ejercicio 2008, también es aplicable a la liquidación del 2009 el aplazamiento y fraccionamiento de sus saldos negativos derivado del Acuerdo 6/2009 del Consejo de Política Fiscal y Financiera y de la Ley 22/2009.

También se regula en el citado capítulo el régimen de transferencia en el año 2011 correspondiente al coste efectivo de los servicios asumidos por las Comunidades Autónomas, así como el contenido mínimo de los reales decretos que aprueben las nuevas transferencias.

Por último, se recoge la regulación de los Fondos de Compensación Interterritorial, distinguiendo entre Fondo de Compensación y Fondo Complementario. Ambos Fondos tienen como destino la financiación de gastos de inversión por las Comunidades Autónomas. No obstante, el Fondo Complementario puede destinarse a la financiación de gastos de puesta en marcha o funcionamiento de las inversiones realizadas con cargo a la Sección 33 de los Presupuestos Generales del Estado. Al igual que en años anteriores, se prevé que los remanentes de crédito de los Fondos de Compensación Interterritorial de ejercicios anteriores tengan el carácter de incorporables, si bien, como novedad en el año 2011, se dotan los oportunos créditos destinados a financiar dichas incorporaciones.

### *Leyes con escasa incidencia en el Estado autonómico*

- Ley 2/2010, de 1 de marzo, por la que se trasponen determinadas Directivas en el ámbito de la imposición indirecta y se modifica la Ley del Impuesto sobre la Renta de no Residentes para adaptarla a la normativa comunitaria.

- Ley 4/2010, de 10 de marzo, para la ejecución en la Unión Europea de resoluciones judiciales de decomiso.

- Ley 5/2010, de 17 de marzo, por la que se modifica la Ley 48/1960, de 21 de julio, de Navegación Aérea. Se refiere exclusivamente a los aeropuertos de competencia estatal, respecto a los cuales pretende implantar las medidas protectoras necesarias para salvaguardar los derechos de los afectados por el impacto acústico, así como garantizar que estas infraestructuras puedan seguir siendo un elemento clave para el desarrollo de la economía nacional y para el empleo. En todo caso, conforme a la Disposición Adicional, las Administraciones autonómicas y locales deberán tener en cuenta las servidumbres acústicas, los planes de acción, los planes directores y los planes o programas de expansión o ampliación aeroportuarios para adaptar sus ordenamientos urbanísticos, a fin de no generar lesiones o perjuicios a los dueños u ocupantes de los bienes subyacentes. A tal efecto, el gestor aeroportuario asegurará el cumplimiento de los plazos establecidos en la normativa aplicable.

- Ley 6/2010, de 24 de marzo, de modificación del texto refundido de la Ley de Evaluación del Impacto Ambiental de proyectos, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero. Esta ley afecta únicamente a la evaluación de impacto ambiental en el ámbito de la Administración General del Estado, por lo que no tiene carácter básico, salvo aspectos puntuales.

- Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual. Regula la comunicación audiovisual de cobertura estatal y establece las normas básicas en materia audiovisual sin perjuicio de las competencias reservadas a las Comunidades Autónomas y a los entes locales en sus respectivos ámbitos.

- Ley 8/2010, de 31 de marzo, por el que se establece el régimen sancionador previsto en los Reglamentos (CE) relativos al registro, a la evaluación, a autorización y a la restricción de sustancias y mezclas químicas y sobre la clasificación, el etiquetado y el envasado de sustancias y mezclas, que lo modifica. Esta ley incorpora a nuestro ordenamiento normas europeas. El principio de legalidad

exige disponer de una norma con rango de ley que, con carácter básico, tipifique los ilícitos administrativos derivados de los incumplimientos de las obligaciones establecidas en diversos reglamentos. Esta legislación básica estatal se produce sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. Además, conforme al art. 3, «con el fin de garantizar una actuación uniforme, coordinada y eficaz en la ejecución de esta ley, los Ministerios de Sanidad y Política Social y de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino y los órganos correspondientes de las comunidades autónomas suministrarán e intercambiarán los criterios, la información, o cualquier otro elemento del que dispongan, para el adecuado ejercicio de sus funciones».

– Ley 9/2010, de 14 de abril, por el que se regula la prestación de servicios de tránsito aéreo, se establecen las obligaciones de los proveedores civiles de dichos servicios y se fijan determinadas condiciones laborales para los controladores civiles de tránsito aéreo.

– Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo. Incorpora derecho comunitario. Su objeto es la protección de la integridad del sistema financiero y de otros sectores de actividad económica mediante el establecimiento de obligaciones de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo.

– Ley 11/2010, de 28 de junio, de reforma del sistema de apoyo financiero a la internacionalización de la empresa española. Esta ley crea el Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM), como instrumento para la financiación de apoyo oficial a la internacionalización de la empresa española, gestionado por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, a través de la Secretaría de Estado de Comercio.

– Ley 12/2010, de 30 de junio, por la que se modifica la Ley 19/1988, de 12 de julio, de Auditoría de Cuentas, la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores y el texto refundido de la Ley de Sociedades Anónimas aprobado por el Real Decreto Legislativo 1564/1989, de 22 de diciembre, para su adaptación a la normativa comunitaria.

– Ley 13/2010, de 5 de julio, por la que se modifica la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, para perfeccionar y ampliar el régimen general de comercio de derechos de emisión e incluir la aviación en el mismo.

– Ley 14/2010, de 5 de julio, sobre las infraestructuras y los servicios de información geográfica en España. Esta ley básica estatal transpone al ordenamiento jurídico español la Directiva 2007/2/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2007, por la que se establece una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea (Inspire). En relación a las Comunidades Autónomas destacan dos datos. En primer lugar, conforme a su art. 1.3, «la infraestructura de Información Geográfica de España se basará en las infraestructuras y servicios interoperables de información geográfica de las Administraciones y organismos del sector público de España, debiendo asegurar el acceso a los nodos de las infraestructuras de información geográfica establecidas por las Administraciones autonómicas, así como la interoperación entre todos ellos a los

efectos de la Directiva 2007/2/CE. En segundo lugar, En la utilización de las infraestructuras de información geográfica por los ciudadanos, así como en los sistemas y aplicaciones utilizados en su gestión, se garantizará el uso de las lenguas oficiales del Estado, en los términos previstos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y en la normativa que en cada caso resulte de aplicación. A estos efectos, las infraestructuras de información geográfica cuya Administración pública responsable tenga competencia sobre territorios con régimen de cooficialidad lingüística posibilitarán el acceso a su información y servicios geográficos en las lenguas correspondientes.

– Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

– Ley 31/2010, de 27 de julio, sobre simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros de la Unión Europea.

– Ley 33/2010, de 5 de agosto, de modificación de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios en los puertos de interés general.

– Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo. La presente ley tiene como objeto la creación y el establecimiento del régimen jurídico del Fondo para la Promoción del Desarrollo (en adelante, FONPRODE) como instrumento de cooperación al desarrollo, gestionado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, a través de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.

– Ley 37/2010, de 15 de noviembre, por la que se crea la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales. La creación de dicha Oficina obedece a la necesidad de articular en el seno de las Cámaras un mecanismo eficaz de asesoramiento técnico en materia de seguimiento y control de la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado y sobre aquellos aspectos que tengan repercusión en los ingresos y gastos públicos, instrumento inspirado en los principios de independencia, objetividad y transparencia que se pone al alcance de los Diputados y Senadores.

– Ley 40/2010, de 29 de diciembre, de almacenamiento geológico de dióxido de carbono. Ley de carácter básico que incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2009/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

– Ley 42/2010, de 30 de diciembre, por la que se modifica la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco.

– Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal.

### *Decretos leyes*

Entre las fuentes con valor de ley, un año más han sido numerosos los decretos leyes, 14, esto es, el mismo número del año anterior, a diferencia de los decretos legislativos, sólo 1 y sin incidencia en el Estado autonómico (Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital). No resulta sorprendente, pues la mayoría de los decretos leyes se vinculan a la situación de crisis económica y pretenden atenderla desde distintas perspectivas: reducción del gasto público y el déficit público, reforma del mercado de trabajo, fomento del empleo o reforma de sistema financiero. Todas estas reformas tienen incidencia en el ámbito autonómico. Tienen en común su finalidad de incidir directamente en el refuerzo de la confianza de los operadores económicos en la capacidad de la economía española de cumplir con los objetivos de crecimiento, recuperación de la actividad y sostenibilidad financiera. En la situación volátil de los mercados de deuda pública, y especialmente en el marco de los compromisos asumidos por los países integrantes de la zona euro, la recuperación de los niveles de confianza y estabilidad de los inversores constituye un objetivo fundamental para la recuperación de la economía española. Por esa razón resultaba de extraordinaria y urgente necesidad actuar sobre los elementos que fundamentan esa confianza, y hacerlo de modo que sus efectos sean lo más inmediatos posibles, para lo que el Decreto ley resulta el instrumento normativo adecuado.

### *Reducción del gasto público*

En relación a la reducción del gasto público destaca el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. Recoge una serie de medidas de ajuste para contribuir a la sostenibilidad de las finanzas públicas. Adicionalmente, acompañan a este Real Decreto-ley distintos Acuerdos del Consejo de Ministros con los que, por un lado, se concreta el recorte adicional que acentúa el esfuerzo de reducción del gasto en 2010 y 2011, acelerando de esta forma la senda de consolidación fiscal y, por otro, se realiza la revisión de todos los programas y políticas de gasto, dando así concreción a lo establecido en los planes aprobados en el Consejo de Ministros.

En el primer capítulo, se recogen las disposiciones encaminadas a reducir, con criterios de progresividad, la masa salarial del sector público en un 5 por ciento en términos anuales. Por su parte, el capítulo II suspende la revalorización de las pensiones públicas para el año 2011, excluyendo las no contributivas y las pensiones mínimas. El capítulo III suprime, para los nuevos solicitantes, la retroactividad del pago de prestaciones por dependencia al día de presentación de la solicitud, estableciéndose, paralelamente, un plazo máximo de resolución de seis meses, cuyo incumplimiento llevará aparejada retroactividad desde la fecha en que se incurra en el mismo. Asimismo, el capítulo IV deja sin efecto la prestación por nacimiento o adopción de 2.500 euros a partir del 1 de enero de 2011. El capítulo V establece una revisión del precio de los medicamentos excluidos del sis-



tema de precios de referencia y la adecuación del número de unidades de los envases de los medicamentos a la duración estandarizada de los tratamientos, así como dispensación de medicamentos en unidosis. Todo ello con el objetivo de reducir los gastos en farmacia. Además, en el capítulo VI se adoptan medidas con el fin de garantizar la contribución de las entidades locales al esfuerzo de consolidación fiscal y de mejora del control de la gestión económica financiera de las citadas entidades. Por último, en el capítulo VII se establecen medidas adicionales tendentes a realizar un control más eficaz del gasto público.

También debe mencionarse, aún con un carácter más limitado y sectorial, el Real Decreto-ley 4/2010, de racionalización del gasto farmacéutico con cargo al Sistema Nacional de Salud. El Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, reunido en sesión extraordinaria el 18 de marzo de 2010, aprobó de manera unánime el documento «Acciones y medidas para promover la calidad, la equidad, la cohesión y la sostenibilidad del SNS». Entre las medidas de eficiencia del gasto sanitario, el Pleno del Consejo Interterritorial propuso la adopción de medidas de control del gasto farmacéutico mediante una modificación del sistema de precios de referencia y una rebaja del precio de los medicamentos genéricos, entre otras. Por ello, las medidas que se aprueban mediante este Real Decreto-ley persiguen el objetivo urgente de modificar la financiación pública de los medicamentos y productos sanitarios prevista en la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, con la finalidad última de establecer medidas que posibiliten, en el ámbito farmacéutico, una reducción inmediata del gasto que asegure la necesaria sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud.

### *La reforma del sistema financiero*

Una especial trascendencia para las Comunidades Autónomas tiene la reestructuración del sistema financiero que aborda el Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de Ahorro, pues incide en las competencias que las Comunidades Autónomas ejercen sobre estas entidades financieras.

Su contenido puede dividirse en tres apartados. El primero recogería las novedades referidas, en sentido estricto, al gobierno de las Cajas. Los restantes estarían dedicados a las nuevas formas de gobierno de las Cajas: cohabitación de consejeros generales con titulares de cuotas participadas, sistema institucional de protección y gestión del negocio crediticio mediante ente instrumental de naturaleza bancaria. Por último, prevé la extinción de las Cajas como entidades de crédito y la conversión en fundación de carácter especial.

En cuanto a los órganos de gobierno las modificaciones más destacadas introducidas por el Decreto-ley 11/2010 son las siguientes:

- Se reconocen como nuevos órganos necesarios, pero no de gobierno, a la Dirección General (cuyo titular ha de tener dedicación exclusiva y cinco años de experiencia), la Comisión de Inversiones, Retribuciones y Nombramientos, y la Comisión de Obra Social.

– Se introducen tres tipos de causas que hacen inelegible a una persona como consejero general o impiden la compatibilidad. La primera causa tiene que ver con razones previas de gestión que hayan derivado en delitos dolosos, inhabilitaciones, concurso o quiebras; la segunda se extiende a todo cargo político electo; y la tercera causa se aplica a todo alto cargo, cuya inelegibilidad o incompatibilidad se extenderá a los dos años posteriores al cese, en el supuesto de que pueda producirse conflicto de intereses.

– Se prevé la representación de intereses colectivos hasta el 10 por ciento y, sobre todo, se reduce la representación de entidades públicas hasta el 40 por ciento desde el 50 por ciento actual. Esto obliga a las Comunidades Autónomas a modificar su normativa de desarrollo para reducir los derechos de voto de las entidades públicas en los distintos órganos de gobierno de las cajas de ahorro, tanto en la Asamblea General, como en el Consejo de Administración y en la Comisión de Control.

– Al menos la mayoría de los vocales del Consejo de Administración y de la Comisión de Control deberán tener conocimientos y experiencia específicos: cinco años de funciones de alta administración, dirección, control o asesoramiento de entidades financieras o funciones de similar responsabilidad en otras entidades públicas o privadas de, al menos, análoga dimensión. Tal experiencia se exige también para el titular de la Dirección General (nuevo art. 26). Son requisitos que deben incorporar las Comunidades Autónomas en su normativa de desarrollo.

– Se suprime el representante de la Comunidad Autónoma en la Comisión de Control. El texto normativo del Real Decreto-Ley 11/2010 se limita a no disponer nada sobre la figura, pero la exposición de motivos es más clara al indicar literalmente: «como principal novedad se suprime el representante elegido por la Comunidad Autónoma de modo que, en coherencia con otras medidas similares de la norma, se reducen posibles fuentes de injerencia directa en la gestión y gobierno de las Cajas». Esta previsión es constitucionalmente discutible en cuanto la normativa básica pretende fijar por exclusión la composición de los órganos de gobierno de una Caja. Resulta difícil admitir que pueda suprimir la figura del representante, que carece de voto, por lo que de ninguna manera puede suponer una «injerencia directa en la gestión y gobierno de las cajas».

– Se amplía la posibilidad de retribución a todos los miembros de los órganos de gobierno, salvo a los miembros de la Asamblea General, por el ejercicio de tareas específicas.

– Se prevén los contenidos específicos del Informe de Gobierno corporativo a fin de reforzar la eficiencia y profesionalidad del funcionamiento de las Cajas.

La segunda novedad incluida por esta Ley se refiere al reconocimiento de derechos políticos a los cuotapartícipes. Desde el punto de vista del gobierno de la Caja, el primer dato a destacar es el reconocimiento a las cuotas de eficacia para constituir el quórum en la Asamblea general y a sus tenedores de derecho de voto. La Asamblea General se divide en dos bloques. Un bloque equivalente al porcentaje que supongan las cuotas participativas sobre el patrimonio neto, y que en todo caso al no poder llegar la emisión de cuotas al 50% del patrimonio

de la Caja, nunca podrá tener más de la mitad de votos en la asamblea general. El segundo bloque corresponde a los llamados consejeros generales, que serán los resultantes de restar al número total el de los asientos que corresponden a los titulares de las cuotas. Sobre ese número restante, se proyectan los porcentajes de intereses representados, y cada consejero tiene un voto. Una operación similar ocurre en el Consejo de Administración y la Comisión de control, donde su composición habrá de modificarse siempre que se produzca una emisión para reflejar el porcentaje correspondiente de los titulares de cuotas, que, entonces, elegirán separadamente a sus vocales.

Lo más relevante para las Comunidades Autónomas en este ámbito es que el nuevo apartado 8 del art. 7 de la LORCA (según la redacción del 2.3 del Real Decreto-ley) suprime todo tipo de autorización administrativa para la emisión de cuotas participadas, esto es, también la autorización autonómica, con lo que la normativa básica del Estado está prohibiendo actos de ejecución de la Comunidad Autónoma, lo que resulta cuestionable desde una perspectiva constitucional.

En cualquier caso, los aspectos más relevantes de este Decreto-ley son los que afectan al régimen jurídico de las Cajas de Ahorro mediante su incorporación a un sistema institucional de protección, el ejercicio indirecto de su actividad financiera a través de un banco o su conversión en una fundación de carácter especial, aspectos estos dos últimos regulados *ex novo* en este Decreto-ley.

a) El exiguo régimen jurídico del SIP ya quedó básicamente cerrado en el art. 25 del Real Decreto-ley 6/2010. Ahora se introducen dos datos importantes. En primer lugar, la salida del Sistema Institucional de Protección requiere informe de viabilidad del Banco de España, que en términos fácticos equivale a una autorización. En segundo lugar, la sociedad central siempre habrá de tener un 50% de capital suscrito por las Cajas. En su defecto, de acuerdo con el art. 5.6, se entiende que las Cajas pierden su autorización para operar como entidad de crédito y pasan a constituirse necesariamente como fundaciones de carácter especial. Por otro lado, el nuevo apartado 2 del art. 12 de la Ley 31/1985 exige «como mínimo» mayoría de 2/3 para autorizar este tipo de integración en los órganos de gobierno de las cajas.

b) El art. 5 del Real Decreto-ley 11/2010 introduce como novedad, con indudable incidencia en la realidad de las cajas de ahorro, que éstas utilicen un ente instrumental bancario, al que pueden segregar todos sus activos y pasivos, para la gestión del negocio financiero. Es el denominado ejercicio indirecto de la actividad financiera a través de un banco. Si la participación de la caja o cajas se reduce en el 50%, sobre el ente instrumental habrá de transformarse en fundaciones de carácter especial. La aplicación de este precepto ha adquirido especial relevancia pues los Sistemas Institucionales de Protección han utilizado esta vía del ejercicio indirecto a través de un banco constituido en sociedad central que puede ser capitalizado.

c) Finalmente, el art. 6 del Real Decreto-ley 11/2010 prevé la transformación de la caja o cajas en una fundación de carácter especial. Esta transformación es fruto de la extinción de la Caja como entidad de crédito, bien porque su negocio se traslada a una entidad bancaria, bien porque en un SIP se renuncia a la ficha de entidad de crédito. Como se ha dicho, la conversión deviene automáti-

ca cuando se pierde el control sobre el 50% de las acciones de la sociedad central en un SIP.

El Decreto-ley establece un plazo de seis meses para la adaptación de la normativa autonómica. Las cajas, a su vez, tienen un plazo de tres meses desde la aprobación de la normativa autonómica para adaptar sus Estatutos o de ocho meses desde la aprobación del Real Decreto-ley si no se ha acometido la adaptación autonómica.

### *El mantenimiento y la incorporación de medidas diversas para la recuperación económica*

Varios decretos leyes incorporan medidas concretas y fragmentarias, en ámbitos dispares, ubicadas en el contexto de la recuperación económica, a las que también debemos hacer referencia.

El Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo aborda reformas en diferentes ámbitos. En el capítulo I, se incluyen reformas destinadas a recuperar la actividad en el sector de la construcción por la vía, fundamentalmente, del impulso fiscal a la actividad de la rehabilitación de viviendas, y con el objetivo adicional de contribuir a la eficiencia y ahorro energético. Por su parte, el capítulo II, incluye un conjunto de reformas necesarias para favorecer la actividad empresarial, de aplicación general a todo el sector productivo. Incluyen, en primer lugar, medidas que aligeran las cargas impositivas de las empresas, como la prórroga de libertad de amortización en el marco del Impuesto sobre Sociedades o la flexibilización de los requisitos para la recuperación del Impuesto sobre el Valor Añadido en el caso de impago de facturas, que se consideran especialmente relevantes para aliviar el impacto que el debilitamiento de la actividad económica produce a las empresas. En segundo lugar, se incluyen medidas que facilitan el acceso de nuestro sector productivo a nuevos mercados y, en concreto, a mercados internacionales, como son la reforma del seguro de crédito a la exportación o la rebaja temporal de diversas tasas en materia de transporte aéreo, con el fin de apoyar la actividad turística. Las medidas para favorecer la actividad empresarial se completan en el capítulo III con otras más específicas, destinadas a las pequeñas y medianas empresas, que incluyen la reforma de mecanismos de apoyo financiero y la reducción de cargas administrativas en el ámbito tributario. Por otra parte, el capítulo IV contiene medidas con el fin de moderar el impacto negativo de la crisis económica sobre los ciudadanos más vulnerables, en particular, aquellos con cargas familiares. En este contexto, es necesario y urgente aprobar una elevación del umbral de inembargabilidad para este conjunto de ciudadanos, limitado a la situación en la que el precio obtenido por la vivienda habitual hipotecada sea insuficiente para cubrir el crédito garantizado, así como una reforma tributaria que impulse los servicios vinculados a la atención a la dependencia, lo que, a su vez, redundará en el apoyo al crecimiento de este sector y del empleo generado en el mismo. El capítulo V, en el ámbito del sector energético, incluye medidas que tienen como objetivo crear las condiciones para impulsar nuevas actividades para la modernización del sector, como son las empresas de servicios energéticos y el vehículo eléctrico.

El Real Decreto-ley 5/2010, de 31 de marzo, pretende, por su parte, ampliar la vigencia de determinadas medidas económicas de carácter temporal adoptadas en los años 2008 y 2009, ante la persistencia de la situación de crisis económica. El transcurso del plazo inicial de vigencia de estas normas hace ineludible adoptar ahora una nueva decisión con rango de ley para posibilitar su prórroga mientras su aplicación sigue resultando eficaz para favorecer el mantenimiento y desarrollo de la actividad económica en los sectores afectados. Con esa finalidad, el presente Decreto-ley renueva, en primer lugar, la medida complementaria sobre el ordenamiento jurídico mercantil que incluyó el Real Decreto-ley 10/2008, de 12 de diciembre en su disposición adicional única. Así, se establece con una vigencia temporal limitada a dos ejercicios sociales un régimen excepcional para los supuestos de reducción obligatoria de capital y de disolución de sociedades anónimas y de responsabilidad limitada como consecuencia de determinadas pérdidas. Esta medida, tal como fue adoptada en 2008 a través del citado Real Decreto-ley 10/2008, ha permitido amortiguar el impacto de la crisis en muchas empresas que, de otra manera, se habrían visto gravemente afectadas. De ahí la extraordinaria y urgente necesidad de evitar, a través de la renovación de este mismo recurso, que un apreciable número de empresas entren ahora en causa de disolución o, en su caso, en supuestos de reducción obligatoria de capital. Seguimos en un contexto excepcional, y las pérdidas por deterioro, coyunturalmente significativas en determinadas compañías, al incorporarse a la cuenta de pérdidas y ganancias habrían de computar a los efectos del cálculo de la pérdida del patrimonio neto en los supuestos señalados de reducción de capital y disolución. Por esta razón es necesario seguir suspendiendo con una vigencia temporal de dos ejercicios sociales a partir de la entrada en vigor del real decreto-ley, y únicamente para los casos de pérdidas por deterioro del inmovilizado material, de las inversiones inmobiliarias y de las existencias, el régimen societario aplicable, sin que ello suponga, por lo demás, alteración del correspondiente régimen contable. En segundo lugar, el presente decreto-ley retoma la previsión incluida en el apartado tres de la disposición adicional cuadragésima primera de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010, en materia de reequilibrio financiero de concesiones de autopistas de peaje, que establece, con carácter excepcional, la posibilidad de compensar las obras adicionales ya ejecutadas al tiempo de la entrada en vigor de dicha Ley y no previstas en los proyectos iniciales, pudiendo el Ministerio de Fomento, previo informe del Ministerio de Economía y Hacienda, proponer al Gobierno, en los tres meses siguientes a la entrada en vigor de la Ley, la finalización convencional de los procedimientos derivados de las reclamaciones ya presentadas por dicho concepto. El acuerdo de finalización, según establece la disposición adicional cuadragésima primera, deberá determinar las medidas necesarias para restablecer el equilibrio económico financiero de las concesiones, que consistirán preferentemente en un aumento de tarifas o del plazo concesional, debiendo recoger asimismo el importe de las obras reconocidas para cada concesión. A la vista de las distintas circunstancias concurrentes en cada una de las nueve sociedades concesionarias concernidas por la citada disposición, la complejidad de las obras adicionales a compensar y de los estudios requeridos para adoptar las citadas medidas de reequilibrio, resulta imprescindible una ampliación del plazo en ella previsto para la finalización convencional de los procedimientos derivados de las mencionadas reclamaciones por obras adicionales. El

art. 3 del Real Decreto-ley, como medida vinculada al fomento del transporte aéreo y respecto al tráfico de pasajeros operado en el conjunto de los aeropuertos de las Islas Canarias, establece desde la entrada en vigor del presente decreto-ley y hasta 31 de diciembre de 2010 una subvención extraordinaria para los sujetos pasivos de la tarifa B.1 en el importe íntegro de dicha tarifa por cada pasajero adicional que hayan transportado respecto a idéntico período del año 2009. La medida constituye una renovación de la prevista por el apartado uno de la disposición adicional sexagésima primera de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2010, cuyo plazo final se alcanzó el pasado 25 de marzo. El art. 4 del Real Decreto-ley amplía el período de prórroga extraordinaria para la realización de las inversiones previstas en el Real Decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crea un Fondo Estatal de Inversión Local y un Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo y se aprueban créditos extraordinarios para atender su financiación, justificado por las graves situaciones de climatología adversa en todo el territorio estatal que han influido decisivamente en que la ejecución de determinados proyectos de inversión a realizar por los Ayuntamientos en el marco del Real Decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre, se haya demorado. Por último, la disposición adicional única del Real Decreto-ley pretende también evitar, en la actual situación económica, situaciones disfuncionales derivadas de la aplicación de la normativa reguladora de los aranceles de los Procuradores de los Tribunales. Establece con carácter general un límite máximo para los derechos de los procuradores de los tribunales y ajustando la base de cálculo en los procesos concursales.

Finalmente, el Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo aborda la modernización y liberalización de dos sectores, el aeroportuario y el de loterías que, en las circunstancias actuales, reclamaban un cambio de modelo de gestión que además fomente la eficiencia, a través de la apertura de la posibilidad de privatización parcial e incorporación del sector privado de las sociedades cuya creación se prevé en esta norma. Además se incluyen modificaciones en la imposición sobre las labores del tabaco que, a su vez, contribuyen a la política de impulso a la reducción de su consumo, en particular por los jóvenes. Por último, en la miscelánea propia de esta suerte de «ley de acompañamiento», el Real Decreto-ley avanza en la línea de integración de los regímenes de Seguridad Social mediante la integración de los funcionarios de nuevo ingreso en el Régimen General de la Seguridad Social, a los efectos de Clases Pasivas.

### *Medidas vinculadas al mercado de trabajo*

Han sido también diversos los decretos leyes que tienen como objetivo la reforma del mercado de trabajo.

En este sentido, mencionamos en primer lugar el Real Decreto-ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, posteriormente convertido en Ley. Las medidas incluidas en esta norma se dirigen a lograr tres objetivos fundamentales. Primero, reducir la dualidad de nuestro mercado laboral, impulsando la creación de empleo estable y de calidad, en línea con

los requerimientos de un crecimiento más equilibrado y sostenible. Segundo, reforzar los instrumentos de flexibilidad interna en el desarrollo de las relaciones laborales y, en particular, las medidas de reducción temporal de jornada, como mecanismo que permita el mantenimiento del empleo durante las situaciones de crisis económica, reduciendo el recurso a las extinciones de contratos y ofreciendo mecanismos alternativos más sanos que la contratación temporal para favorecer la adaptabilidad de las empresas. Tercero, elevar las oportunidades de las personas desempleadas, con particular atención a los jóvenes, reordenando para ello la política de bonificaciones a la contratación indefinida para hacerla más eficiente, haciendo más atractivos para empresas y trabajadores los contratos formativos y mejorando los mecanismos de intermediación laboral.

También debemos mencionar el Real Decreto-ley 12/2010, de 20 de agosto, por el que se prórroga el programa temporal de protección por desempleo e inserción, regulado en la Ley 14/2009, de 11 de noviembre. En su artículo único se prorroga por seis meses, entre el día 16 de agosto de 2010 y el día 15 de febrero de 2011, ambos inclusive, la aplicación de lo establecido en la Ley 14/2009, de 11 de noviembre, por la que se regula el programa temporal de protección por desempleo e inserción, a los trabajadores en situación de desempleo que cumplan las condiciones y requisitos establecidos en dicha Ley, siempre que, en la fecha de la solicitud de incorporación al programa, sean personas menores de 30 años o mayores de 45 años o, con una edad comprendida entre los 30 y 45 años, siempre que, en este último caso, tengan responsabilidades familiares, en los términos establecidos en el apartado 2 del art. 215 de la Ley General de la Seguridad Social, texto refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio. Para acceder a la prórroga del programa señalado será necesario que, dentro del período antes indicado, los interesados hayan extinguido por agotamiento la prestación por desempleo de nivel contributivo, o los subsidios por desempleo establecidos en el artículo 215 de la Ley General de la Seguridad Social.

### *Reducción del número mínimo de jornadas para acceder a la renta agraria*

La importancia de los daños ocasionados por las graves inundaciones acaecidas en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura, en el último mes de 2009 y durante los primeros meses de 2010, dificulta fuertemente, por su incidencia en la pérdida de jornadas de trabajo, la consecución del número mínimo de jornadas reales cotizadas precisas para acceder al subsidio por desempleo, regulado por el Real Decreto 5/1997, de 10 de enero, y a la renta agraria, regulada por el Real Decreto 426/2003, de 11 de abril, por los trabajadores eventuales del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en las mencionadas comunidades. Por ello, se hace preciso arbitrar los mecanismos necesarios para facilitar con carácter urgente y transitorio el cumplimiento de los requisitos exigidos a los trabajadores eventuales agrarios de las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura, siguiendo los precedentes de ocasiones anteriores, en los que ante circunstancias similares se aprobó, mediante el Real Decreto-ley 10/2005, de 20 de junio, la reducción del número mínimo de jornadas realizadas para acceder a las prestaciones señaladas. A tal finalidad responde la presente disposición, median-

te la que se sitúa en 20 el número de jornadas reales cotizadas exigidas a los trabajadores eventuales agrarios de las comunidades autónomas de Andalucía y Extremadura para poder ser beneficiarios del subsidio por desempleo o de la renta agraria antes indicados.

### *Decretos leyes sin incidencia en el Estado autonómico*

– Real Decreto-ley 1/2010, de 5 de febrero, por el que se regula la prestación de servicios de tránsito aéreo, se establecen las obligaciones de los proveedores civiles de dichos servicios y se fijan determinadas condiciones laborales para los controladores civiles de tránsito aéreo.

– Real Decreto-ley 3/2010, de 26 de marzo, por el que se modifica la Ley 42/1999, de Régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil.

– Real Decreto-ley 7/2010, de 7 de mayo, por el que se crea el Fondo de Apoyo a la República Helénica y se autoriza un crédito extraordinario por el importe de 9.794.387.450 euros para su dotación.

– Real Decreto-ley 9/2010, de 28 de mayo, por el que se autoriza a la Administración General del Estado al otorgamiento de avales a determinadas operaciones de financiación en el marco del mecanismo europeo de estabilización financiera de los Estados miembros de la Zona del Euro.

– Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico.

### **Actividad reglamentaria**

La actividad reglamentaria durante el año 2010 apenas presenta aspectos relevantes en relación a los años anteriores. Se han aprobado en torno a 2000 Reales Decretos cuyo contenido, puede caracterizarse por los siguientes rasgos:

– Se han aprobado pocos reglamentos de desarrollo general de leyes, con un contenido normativo innovador. Se advierten, no obstante, numerosas modificaciones puntuales de reglamentos ejecutivos aprobados en años anteriores.

– Se ha producido un goteo de traspasos, entre los que destacan los que afectan a la inspección de trabajo en Cataluña o a las políticas activas de empleo en el País Vasco.

– Se ha producido una reducción de los altos cargos en la estructura departamental y un cambio en esa estructura con reducción del número de Ministerios.

### *Reglamentos gubernamentales*

Apenas se puede destacar nada sobre los reglamentos gubernamentales con incidencia en el ámbito autonómico.

Se están aplicando las medidas de liberalización de servicios, reducción de trá-



mites burocráticos y agilización administrativa aprobadas por el legislador estatal el año anterior en el marco de la incorporación de la Directiva europea de servicios. En ese sentido, puede mencionarse el Real Decreto 136/2010, de 12 de febrero, por el que se modifica el Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado, la expedición de copias de documentos y devolución de originales y el régimen de las oficinas de registro; los Reales Decretos 248 y 249/2010, por los que se modifican respectivamente el Reglamento de explosivos y determinadas disposiciones en materia de energía y minas para adaptarlos a las Leyes 17/2009 y 25/2009, sobre libre acceso a las actividades de servicios y el Real Decreto 367/2010, de 26 de marzo, de modificación de diversos reglamentos del área de medio ambiente.

En materia de educación pueden destacarse el Real Decreto 132/2010, de 12 de febrero, por el que se establecen los requisitos mínimos de los centros que imparten las enseñanzas de segundo ciclo de la educación infantil, la educación primaria y la educación secundaria; el Real Decreto 303/2010, de 15 de marzo, por el que se establecen los requisitos mínimos de los centros que impartan enseñanzas artísticas reguladas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación; el Real Decreto 860/2010, de 2 de julio, por el que se regulan las condiciones de formación inicial del profesorado de los centros privados para ejercer la docencia en las enseñanzas de educación secundaria obligatoria o de bachillerato. Asimismo, en universidades destaca el Real Decreto 861/2010, de 2 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales; el Real Decreto 1002/2010, de 5 de agosto, sobre expedición de títulos universitarios oficiales y el Real Decreto 1791/2010, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del Estudiante Universitario.

Entre los reglamentos dictados en ejercicio de competencias estatales pero referidos a los territorios de las Comunidades Autónomas puede mencionarse el Real Decreto 172/2010, de 19 de febrero, por el que se regula el Patronato del Museo Nacional y Centro de Investigación de Altamira. Un alcance específico en este sentido tiene el Real Decreto 243/2010, de 5 de marzo, por el que se acuerda transigir con la Comunidad Autónoma de Aragón dándose cumplimiento al apartado 2 de la disposición transitoria primera del Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril. También pueden mencionarse en este apartado los Reales Decretos 1709 a 1712/2010, de 17 de diciembre, por los que se modifican los Reales Decretos de delimitación de las zonas de promoción económica, respectivamente del Principio de Asturias, Región de Murcia, Ciudad de Ceuta y Ciudad de Melilla.

También debemos hacer una referencia somera a reglamentos de alcance general que puedan ser objeto de desarrollo y ejecución por las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias. En este sentido, pueden citarse el Real Decreto 203/2010, de 26 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de prevención de la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte; el Real Decreto 199/2010, de 26 de febrero, por el que se regula el ejercicio de la venta ambulante o no sedentaria; el Real Decreto 201/2010, de 26 de febrero, por el que se regula el ejercicio de la actividad comercial en régimen de franquicia y

la comunicación de datos al registro de franquiciadores; el Real Decreto 937/2010, de 23 de julio, por el que se regula el Fondo Financiero del Estado para la Modernización de las Infraestructuras Turísticas; el Real Decreto 563/2010, de 7 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de artículos pirotécnicos y cartuchería; Real Decreto 691/2010, de 20 de mayo, por el que se regula la Televisión Digital Terrestre de alta definición; Real Decreto 752/2010, de 4 de junio, por el que se aprueba el primer programa de desarrollo rural sostenible para el periodo 2010-2014 en aplicación de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural; el Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de riesgos de inundación y el Real Decreto 1796/2010, de 30 de diciembre, por el que se regulan las agencias de colocación.

Finalmente, por su trascendencia histórica, debemos mencionar el Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo, al ser la primera vez que el Gobierno declara el Estado de alarma previsto en el art. 116.2 de la Constitución. A punto de transcurrir los 15 días a los que se refiere el citado precepto constitucional, fue prorrogado por el Real Decreto 1717/2010, de 17 de diciembre, por el que se prorroga el estado de alarma.

### *Decretos de traspasos*

Los Reales Decretos de traspasos aprobados durante 2010 tienen distinto origen. En unos casos proceden de la aprobación de nuevos Estatutos de Autonomía (Cataluña); en otros de acuerdos largamente postergados por desacuerdos políticos, como los importantes traspasos en materia de empleo al País Vasco; en otros del proceso paulatino de traspaso de la administración de la administración de justicia a las Comunidades Autónomas (Rioja) o, finalmente en otros casos estamos ante traspasos en una determinada materia (gestión de parques nacionales) que afectan a diversas Comunidades Autónomas. Anotamos, finalmente, los traspasos puntuales a diversas Comunidades Autónomas.

En relación a las reformas estatutarias debe mencionarse el Real Decreto 206/2010, sobre traspaso de funciones y servicios a la Generalitat de Cataluña en materia de Función Pública Inspector de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. El origen está en el art. 170.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña cuando dispone que corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva sobre la función pública inspectora en todo lo previsto en este artículo y que, a tal efecto, los funcionarios de los Cuerpos que realicen dicha función dependerán orgánica y funcionalmente de la Generalitat, así como que a través de los mecanismos de cooperación previstos en el título V del Estatuto de Autonomía se establecerán las fórmulas de garantía del ejercicio eficaz de la función inspectora en el ámbito social. El TC consideró constitucional esta previsión en la STC 31/2010.

Pero seguramente los traspasos más relevantes de los aprobados en 2010 han sido los contenidos en el Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre, sobre traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ejecución de la legislación laboral en el ámbito del trabajo, el empleo y la

formación profesional para el empleo, que realiza el Servicio Público de Empleo Estatal y el Real Decreto 1442/2010, de 5 de noviembre, sobre traspaso de funciones y servicios del Instituto Social de la Marina, en materia educativa, de empleo y formación profesional para el empleo. Y ello porque el País Vasco era la única Comunidad Autónoma que no ejercía estas competencias, lo que suponía una desarmonía en el Estado autonómico que ahora queda corregida. En concreto, se traspasan las funciones de ejecución en las materias de intermediación laboral, fomento y apoyo al empleo, así como los programas de políticas activas de empleo establecidos en la legislación laboral y de formación profesional para el empleo. En las funciones de intermediación laboral están las relativas a la inscripción y registro de demandantes, así como la autorización y funcionamiento de las agencias de colocación en el País Vasco. En fomento y apoyo al empleo, la administración del País Vasco asume la elaboración de los programas de políticas activas de empleo, la concesión de subvenciones públicas para este fin, la integración laboral de las personas con discapacidad, la calificación de los centros especiales de empleo, así como la ejecución de los programas de las escuelas taller, casas de oficio y talleres de empleo. Se traspasan los incentivos a la contratación, mediante el régimen de bonificaciones de las cuotas sociales, de conformidad con lo previsto en la legislación estatal. En relación a la formación profesional para el empleo, se traspasa la creación y dirección de escuelas taller, casas de oficio y talleres de empleo, así como la homologación y expedición de certificados de profesionalidad correspondientes. La Comunidad también asume los programas de formación de la oferta dirigidos a trabajadores desempleados y ocupados, y los programas públicos de empleo-formación. Son objeto de traspaso el seguimiento de la formación de demanda, financiadas mediante bonificaciones en las cuotas de formación profesional que se aplican a las empresas vascas. La Comunidad compensará al Estado por importe de las mismas. Finalmente, el País Vasco también asume las funciones de ejecución relativas al cumplimiento de las obligaciones de empresarios y trabajadores y, en su caso, la potestad sancionadora en materia de empleo, en los términos que establece la legislación del Estado.

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

También deben destacarse los traspasos en materia de conservación de la naturaleza a las Comunidades Autónomas de, respectivamente, Cantabria, Asturias y Castilla León, derivados de los Reales Decretos 1740 a 1742/2010. El origen está en el convenio suscrito por estas Comunidades Autónomas, con fecha 9 de marzo de 2009, que tiene por objeto establecer las bases para la colaboración en la gestión coordinada del Parque Nacional de los Picos de Europa y en el que se prevé los diferentes instrumentos de planificación y de gestión, así como la creación de un Consorcio que tiene por finalidad articular la cooperación técnica, administrativa y económica entre las Administraciones consorciadas, a fin de ejercer de forma conjunta y coordinada las actuaciones comunes que a las Comunidades Autónomas indicadas les corresponden en materia de conservación, uso público, investigación, educación ambiental y cualesquiera otras precisas para garantizar la unidad ambiental del Parque.

En cuanto a traspasos puntuales referidos a las diversas Comunidades Autónomas debemos mencionar los siguientes:

– Aragón. El Real Decreto 250/2010, de 5 de marzo, se refiere a la ampliación de los medios económicos adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de Aragón por el Real Decreto 300/1998, de 27 de febrero, en materia de gestión de la formación profesional para el empleo; el Real Decreto 251/2010, de 5 de marzo, a la ampliación de los medios económicos y patrimoniales adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de Aragón por el Real Decreto 778/2006, de 23 de junio, en materia de conservación de la naturaleza (Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido); el Real Decreto 252/2010, de 5 de marzo, al traspaso de las funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón, en materia de instalaciones radiactivas de segunda y tercera categoría; el Real Decreto 253/2010, de 5 de marzo, a la ampliación de medios económicos en materia de agricultura, en concreto al Centro de Capacitación en materia de agricultura de Alcañiz. Finalmente, el Decreto 254/2010, de 5 de marzo, amplía el traspaso en materia de justicia en concreto en los que se refiere a la protección de menores.

– Canarias. El Real Decreto 826/2010, de 25 de junio, sobre ampliación de funciones y servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de agricultura, Fondo Español de Garantía Agraria: funciones relativas al Régimen Específico de Abastecimiento de las Islas Canarias; Real Decreto 827/2010, de 25 de junio, sobre ampliación de los medios económicos adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de Canarias por el Real Decreto 447/1994, de 11 de marzo, en materia de gestión de la formación profesional para el empleo; Real Decreto 828/2010, de 25 de junio, de traspaso a la Comunidad Autónoma de Canarias de los medios adscritos a la gestión de las prestaciones sanitarias del Seguro Escolar y Real Decreto 1743/2010, de 23 de diciembre, sobre ampliación de los medios económicos adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de Canarias por el Real Decreto 1550/2009, de 9 de octubre, en materia de conservación de la naturaleza (Parques Nacionales de Teide, Timanfaya, Caldera de Taburiente y Garajonay).

– Extremadura. El Real Decreto 1744/2010, de 23 de diciembre, sobre ampliación de los medios patrimoniales adscritos a los servicios traspasados por la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Extremadura por el Real Decreto 1594/1984, de 8 de febrero, en materia de conservación de la naturaleza; Real Decreto 1745/2010, de 23 de diciembre, sobre ampliación de los medios patrimoniales traspasados a la Comunidad Autónoma de Extremadura por varios reales decretos de traspasos de funciones y servicios y Real Decreto 1746/2010, de 23 de diciembre, sobre ampliación de los medios económicos adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de Extremadura por el Real Decreto 2024/1997, de 26 de diciembre, en materia de gestión de la formación profesional para el empleo.

– Galicia. El Real Decreto 753/2010, de 4 de junio, de ampliación de los medios patrimoniales adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de Galicia por diversos reales decretos de traspasos de funciones y servicios.

– Andalucía. El Real Decreto 1365/2010, de 29 de octubre, sobre ampliación de los medios económicos adscritos a los servicios traspasados por el Real Decreto 467/2003, de 25 de abril, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma de Andalucía de la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo, en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación.

### *Estructura de Departamentos Ministeriales*

En relación a la estructura de los departamentos ministeriales el primer dato a señalar es que, en el marco de la política de reducción de gasto público, se han reducido los altos cargos de los diversos ministerios a través del Real Decreto 495/2010, de 30 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. Con este Real Decreto se procede a la supresión de 30 altos cargos, una Secretaría General y 29 Direcciones Generales, creando, además, una Dirección General nueva que sustituye a las dos suprimidas en el Ministerio de Igualdad. A estas cifras deben añadirse las Direcciones que se suprimen en la estructura de Presidencia del Gobierno mediante el correspondiente Real Decreto del Presidente. La supresión se realiza tanto mediante la eliminación del órgano afectado y la adscripción de sus funciones a otros órganos directivos como mediante la decisión de asignar rango de Subdirector General a los órganos de dirección de determinados organismos autónomos, que hasta ahora tenían rango de Director General. Este Real Decreto ha sido modificado posteriormente en aspectos concretos por el Real Decreto 869/2010, de 2 de julio, el Real Decreto 929/2010, de 23 de julio y el Real Decreto 940/2010, de 23 de julio.

A través del Real Decreto 1313/2010, de 20 de octubre, se ha producido una reestructuración de los departamentos ministeriales cuyo rasgo más relevante ha sido la supresión de los Ministerios de Vivienda y de Igualdad, más allá de la separación del titular de la Vicepresidencia primera del Gobierno y del Ministerio de Presidencia. Las competencias del Ministerio de Vivienda se asumen por la Secretaría de Estado de Vivienda y Actuaciones urbanísticas, del Ministerio de Fomento y las del Ministerio de Igualdad por la Secretaría de Estado de Igualdad en el nuevo Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad. También el Ministerio de Política Territorial pasa a ser de Política Territorial y Administración Pública, al asumir la Secretaría de Estado para la Función Pública.

Finalmente, se ha acometido en 2010 también una reestructuración de la Casa de Su Majestad el Rey a través del Real Decreto 999/2010 en el que acaso lo más relevante es que se dota de soporte normativo a las tareas de control de orden económico que viene realizando el Interventor de la Casa sobre el presupuesto anual de este organismo.

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

*María Jesús García Morales*

La actividad convencional entre el Estado y las CCAA y entre las CCAA no sólo tiene un régimen jurídico diferente, sino dinámicas muy diversas que se confirman en 2010. Si la continuidad marca en líneas generales la actividad convencional entre el Estado y las CCAA, las novedades se abren paso en la actividad cooperativa entre CCAA.

## Convenios entre el Estado y las comunidades autónomas

*Rasgos generales: estabilidad y continuidad en la actividad convencional vertical también en época de crisis*

La característica principal de los convenios entre el Estado y las CCAA en 2010 es la continuidad tanto en las dimensiones cuantitativas, como cualitativas de este tipo de actividad. El volumen de convenios verticales publicados en el BOE durante este año se sitúa sobre los novecientos, una cantidad algo similar a la de 2009, que sigue manteniendo las dimensiones de la actividad convencional entre el Estado y las CCAA sobre el millar anualmente. Si el contenido de los convenios es eminentemente financiero, el contexto de crisis económica, con una importante contención del gasto público, ha contribuido a estabilizar con un leve decrecimiento el número de convenios que no cesaba de crecer en otras coyunturas.

La actividad convencional entre el Estado y las CCAA es sumamente plural. En 2010, hay convenios singulares, de suscripción entre el Estado y una sola comunidad, para la ejecución de un proyecto de interés común (por ejemplo, para la cesión temporal para una exposición o la organización de la misma), pero la mayoría de instrumentos convencionales responden a los conocidos como convenios-tipo, un convenio-patrón que se suscribe por todas las CCAA, o bien por una amplia mayoría de ellas. Los convenios, en cuanto instrumentos contractuales, permiten *a priori* contenidos potencialmente heterogéneos a pactar entre las partes, pero en la práctica convencional del Estado autonómico, la suscripción bilateral encubre una multilateral material, pues una clara mayoría sirve para desarrollar un mismo programa adaptando las actuaciones a llevar a cabo y los compromisos financieros de las partes a la situación de cada comunidad autónoma. Ello explica el elevado número de convenios verticales por año en España, así como su estabilidad temporal, pues al responder muchos de ellos a programas

plurianuales o de renovación anual aparecen cada año en la actividad convencional del Estado y las CCAA. Además, en la línea de años anteriores, el contenido financiero sigue siendo predominante en los convenios verticales en 2010. La vinculación del convenio al ejercicio presupuestario anual también contribuye a la repetición de muchos programas durante un periodo sostenido.

*Los convenios-tipo en 2010: convenios «clásicos» y escasos nuevos convenios de suscripción generalizada*

Una parte de los convenios con contenido financiero son aquellos que territorializan subvenciones, o bien desarrollan algún Plan o Programa nacional. De este modo, se ha ido formando un sustrato de convenios con un recorrido más o menos dilatado a los que suman nuevos convenios de suscripción generalizada. Así, en 2010 aparecen de nuevo los convenios que desarrollan programas sociales (actuaciones específicamente dirigidas a mujeres, acogida e inmigrantes), algunos de ellos, de mayor impacto económico y mediático (en particular, asistencia social, personas mayores y personas en situación de dependencia), así como los programas de cooperación interterritorial en materia educativa (Escuelas Viajeras, Rutas Literarias, Escuela Web 2.0, Educa 3, Plan PROA). A pesar de que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, exige especificar en el convenio el fundamento competencial de las partes, dicha exigencia no figura en muchos pactos. Por el contrario, en aquellos casos donde figura la competencia de las suscriptoras, el poder central invoca títulos suficientemente transversales y/o amplios para dar cabida a su actividad convencional (por ejemplo, el art. 149.1.30 CE en el caso de los programas de cooperación educativa). Tal y como se ha puesto de manifiesto en las crónicas de *Informes* anteriores, dichos convenios se formalizan sobre competencias compartidas e, incluso, exclusivas de las CCAA. Se trata de un recurso a la técnica convencional que, como se ha señalado en otras crónicas, puede suscitar el riesgo de invasión competencial por la vía financiera. Como se ha analizado en otros años en este mismo lugar, la jurisprudencia constitucional ha conferido una amplia legitimidad al poder de gasto del Estado aun en ámbitos de competencia exclusiva autonómica, pero siempre con la condición de que las CCAA tengan margen para concretar la afectación o destino de los créditos estatales.

Más allá de esos convenios presentes en años anteriores, en 2010, aparecen unos pocos convenios «nuevos» de suscripción generalizada, entre los cuales cabe resaltar los Protocolos Generales y Convenios de colaboración para el desarrollo sostenible del medio rural que aparecen en el panorama de la actividad convencional como novedad destacada. En el marco de sus competencias en materia de bases y coordinación de la planificación general económica (art. 149.1.13 CE), el poder central justifica su actuación cooperativa en este ámbito, una actuación que trae causa de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural. Dicha ley prevé el Programa de Desarrollo Rural Sostenible como instrumento de planificación de objetivos e instrumentos financieros. Dicho Programa se aprobó mediante Real Decreto 752/2010, de 4 de junio, un programa que debe desarrollarse mediante Protocolos Generales y Convenios específicos. A tal efec-

to, el primer paso ha sido la suscripción de Protocolos Generales con las CCAA donde se determinan las zonas rurales para las que se van a desarrollar los planes de zona, el establecimiento de sistemas para la elaboración coordinada de los planes de zona y el marco de cooperación que permita la suscripción ulterior de convenios específicos. Resulta importante destacar que dichos Protocolos Generales no constituyen en sí mismos un compromiso de financiación. Los convenios específicos posteriores son los instrumentos donde se comprometerán los recursos de cada una de las partes. Con ello, la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural impulsa un sistema de planificación conjunta donde los Protocolos Generales y los convenios que irrumpen en la actividad convencional de 2010 forman parte de un complejo entramado cooperativo diseñado por la mencionada ley.

Los Convenios de colaboración para el desarrollo del Plan de Mejora de la Productividad y Competitividad del Comercio (2009-2012) suscritos por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo con varias CCAA para impulsar a las pequeñas y medianas empresas comerciales aparecen también en el panorama de la actividad convencional en 2010. Dichos convenios desarrollan el Plan estatal que sustituye al Plan de mejora de la Calidad en el Comercio (2005-2008) y, con ello, se da continuidad también a diversos planes en materia de comercio interior que se han ido aprobando cada cuatro años. De nuevo, el poder central utiliza su competencia sobre bases y planificación de la actividad económica como fundamento competencial de los convenios en este ámbito. A través de los mismos, se determinan los programas donde la comunidad autónoma obtendrá la cofinanciación del Ministerio. A pesar de la suscripción formalmente bilateral de estos convenios, las acciones pactadas son de alcance multilateral como lo demuestra el hecho de que el propio convenio prevea la creación de un Grupo de Trabajo de la Conferencia Sectorial –por tanto, multilateral– formado por Técnicos de la Dirección General de Política Comercial y de las Direcciones Generales competentes de todas las CCAA y ciudades autónomas, que decidirá los proyectos a cofinanciar.

En materia de empleo, en 2010 hay que destacar dos convenios-tipo, cuyo común denominador radica en la utilización compartida de dispositivos informáticos y el intercambio de información. Por un lado, deben mencionarse los Convenios de colaboración entre el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo de diferentes CCAA para la utilización conjunta de la web teletrabaj@, un portal lanzado por el Ministerio de Trabajo e Inmigración como página oficial de los servicios públicos de empleo. Dicho convenio se fundamenta en la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, a través de la cual se prevé la existencia de un Sistema Nacional de Empleo integrado por el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo de las comunidades autónomas. El funcionamiento del Sistema Nacional de Empleo precisa la integración, la compatibilidad y la coordinación de los sistemas de información, así como la existencia de un sitio común telemático, como el portal mencionado, que facilite el conocimiento de las ofertas laborales por los ciudadanos. Por la utilización compartida de esta web, el Servicio Público de Empleo Estatal abonará a las comunidades autónomas suscriptoras una cantidad global como contraprestación por los gastos que ésta va a tener con el fin de adecuar sus recursos a la uti-



lización efectiva de la web. El Ministerio de Trabajo e Inmigración también ha impulsado Convenios de colaboración con las CCAA para ejecutar, durante 2010, un programa específico de desarrollo de estrategias de gestión para mejorar la prestación de incapacidad temporal y estudio del comportamiento de los procesos de corta duración. Sin invocación de título competencial en el convenio, más allá de la competencia de las suscriptoras para gestionar los procesos de incapacidad temporal, el Ministerio abona una cantidad a la comunidad firmante del convenio y ésta se compromete a destinar los fondos percibidos a la mejora de los recursos informáticos, materiales y de información. No es la primera ocasión en el panorama convencional que se articula la cooperación entre Estado y CCAA en torno a dispositivos informáticos. Bien al contrario, y como se ha señalado en otros años, se trata de una tendencia donde el poder central articula sus competencias legislativas y coordinadoras a través del recurso a sistemas de intercambio de información o dispositivos informáticos que él mismo impulsa.

*Los convenios de encomienda de gestión y los consorcios: figuras que se consolidan*

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común prevé la figura de los convenios para articular encomiendas de gestión (art. 15.4). A través de dichas encomiendas, una instancia encarga a otra la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios que aquella tiene asignada. La funcionalidad de este instrumento para articular encomiendas de gestión resulta creciente en el panorama de la actividad convencional. En 2010, el caso más importante ha sido el Convenio de colaboración por el que se formaliza la encomienda de gestión de la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE) a los Servicios de Salud de varias CCAA en materia de gestión de prestaciones sanitarias. Se trata de un convenio-tipo que han suscrito una buena parte de las comunidades autónomas, a través del cual se formaliza una encomienda de gestión «hacia abajo», esto es, desde órganos del Estado hacia las CCAA, a diferencia de años anteriores, donde, como se ha dado cuenta en otras crónicas, muchas encomiendas se producían desde las comunidades autónomas hacia el poder central. A través de los convenios formalizados en 2010, MUFACE, ante la carencia de medios técnicos, encomienda a los servicios correspondientes de las comunidades autónomas el apoyo técnico en ámbitos tales como la racionalización de la asistencia sanitaria, la gestión de la prestación farmacéutica, la gestión de la prestación ortoprotésica o el apoyo técnico a la gestión de prestaciones. A cambio de ello, MUFACE abonará una cantidad a la comunidad autónoma en concepto de abono de las prestaciones realizadas. El límite de la encomienda de gestión es siempre la prohibición de ceder competencias de una instancia a otra por esta vía. Dicha prohibición se recoge en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en el propio clausulado de estos convenios que tienen una vigencia anual, aunque prorrogable cada año si media acuerdo de las partes.

También la mencionada Ley 30/1992 hace referencia a los consorcios, en cuanto una de las formas que –junto con la sociedad mercantil– puede adoptar la organización común para la gestión de un convenio (art. 6.5). El número de con-

venios que en 2010 crean consorcios resulta también destacable. Se trata de convenios para la creación de consorcios entre el Estado y la comunidad suscriptora especialmente en materia de investigación (Convenio entre el Ministerio de Ciencia e Innovación y la Comunidad de Castilla y León, para el equipamiento y explotación del Consorcio «Centro Nacional de Investigación sobre la Evolución Humana»), cultura (Convenio de colaboración entre el Ministerio de Educación y Cultura y el Ministerio de Economía con la Comunidad Valenciana, la Diputación Provincial de Alicante y los Ayuntamientos de Elche y Orihuela, para la creación del Consorcio para la conmemoración del «Año Hernandiano. Orihuela 2010») y en materia de turismo (Convenio entre el Instituto de Turismo de España y la Comunidad Autónoma de Andalucía, para prestar apoyo económico a las actividades del Consorcio «Desarrollo y Turismo de la Costa del Sol Occidental», y Convenio entre el Instituto de Turismo de España y las Islas Baleares, para prestar apoyo económico a las actividades del «Consortio Urbanístico de la Platja de Palma»). A diferencia de otros años, donde constan convenios multilaterales que crean consorcios también de ese cariz, en 2010 se trata de convenios bilaterales entre el Estado y la comunidad suscriptora.

*Los convenios en desarrollo y aplicación de los nuevos Estatutos: una nueva bilateralidad en la actividad convencional*

Año tras año, se ha indicado que la actividad convencional entre el Estado y las CCAA es mayoritariamente multilateral en su contenido, pese a la suscripción bilateral de muchos convenios, pues los convenios-tipo conducen a que un mismo programa se desarrolle en la mayoría e, incluso, en algunos casos, en todas las CCAA. Sin embargo, en ese panorama de multilateralidad material mayoritaria, este año aparecen en la actividad convencional vertical numerosos convenios que traen causa de las previsiones estatutarias de los nuevos Estatutos y, que, en cuanto tales, son de suscripción, por el momento, entre el Estado y la Comunidad cuyo Estatuto las ha previsto. En efecto, los nuevos Estatutos que se han aprobado desde 2006 han recurrido a los instrumentos de cooperación, ya sea para articular la participación de la Comunidad en competencias estatales, o bien para asegurar un ejercicio cooperativo en ámbitos donde ambas instancias ostentan competencias. En particular, el Estatuto catalán ha previsto múltiples previsiones en ese sentido que se han concretado a través de unos convenios con el Estado que aparecen en la actividad convencional del 2010.

Por un lado, se ha firmado el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Industria y el Departamento de Innovación, Universidades y Empresa de la Generalitat de Cataluña, para el desarrollo y aplicación del art. 125.3 EAC. Dicho precepto establece que «las cámaras de comercio, industria y navegación, previo acuerdo con el Estado», pueden desarrollar funciones de comercio exterior y destinar recursos camerales a estas funciones». Dicha previsión había sido impugnada por condicionar competencias estatales, pero el TC ha confirmado su constitucionalidad (STC 31/2010, de 28 de junio), pues ni cabe excluir competencias autonómicas en este ámbito y el tenor del Estatuto habla expresamente del «previo acuerdo de la Generalitat con el Estado». Justamente, con el objeti-

vo de fijar el marco de concertación entre las partes, el 28 de diciembre de 2009, se firmó el mencionado convenio. En el mismo, se detallan el ámbito de dicha cooperación y se crea una Comisión Mixta de composición paritaria para concretar medios y procedimientos para la realización de las acciones previstas.

El Convenio de colaboración entre la Administración General del Estado y la Administración de la Generalitat de Cataluña en materia de asuntos religiosos, firmado el 22 de septiembre de 2010, se inscribe en el marco de los arts. 161.2 a) y 161.3 EAC, según los cuales la Generalitat participa en la gestión del Registro de entidades religiosas y, asimismo, colabora en los órganos de ámbito estatal que tienen atribuidas funciones en materia de entidades religiosas. Dichas previsiones, cuya constitucionalidad ha confirmado la jurisprudencia constitucional (STC 31/2010, de 28 de junio) se desarrollan a través del mencionado convenio, en virtud del cual se articula la participación del Departamento de la Vicepresidencia de la Generalitat en la gestión del Registro Estatal de entidades religiosas y en la Comisión Asesora. El Estatuto catalán de 2006 prevé dicha participación «en los términos que determine la ley». En tanto dicha ley no ha sido todavía aprobada, el convenio resulta un instrumento provisional para hacer efectiva dicha participación.

En materia de inspección laboral, se han formalizado dos convenios entre el Ministerio de Trabajo e Inmigración y la Generalitat de Cataluña con un importante eco mediático. El nuevo Estatuto catalán, en el marco de la competencia del Estado sobre legislación laboral (art. 149.1.7 CE), ha previsto que corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva sobre la función pública inspectora, así como el establecimiento de mecanismos de cooperación para asegurar el ejercicio eficaz de la función inspectora en el ámbito social (art. 170.2 EAC). En desarrollo de dicha previsión, se aprobó el Acuerdo de traspaso de funciones y servicios a la Generalitat en materia de Función Pública Inspectora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social formalizado, un traspaso impulsado desde la Comisión Bilateral Generalitat-Estado y acordado por la Comisión Mixta de Transferencias. El Real Decreto 206/2010, de 26 de febrero, mediante el cual el Consejo de Ministros aprobó el traspaso prevé la suscripción de un convenio entre ambas Administraciones como instrumento de cooperación institucional. Dicho convenio en materia de organización y funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en Cataluña fue firmado el 5 de marzo de 2010, una semana después de la aprobación del traspaso. Entre otros extremos, el Convenio ha previsto la creación del Consorcio de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en Cataluña, que deberá constituirse a más tardar el 1 de mayo de 2010.

El Consorcio «Inspección de Trabajo y Seguridad Social en Cataluña» se ha creado a través de un nuevo y ulterior Convenio entre el Ministerio de Trabajo e Inmigración y la Generalitat firmado el 30 de abril de ese mismo año. En el Convenio se regula la constitución y el régimen jurídico de dicho Consorcio. El Consorcio se erige como organismo instrumental y mecanismo de cooperación bilateral. Su composición será paritaria, si bien la Presidencia recaerá sobre el titular de la Consejería de Trabajo de la Generalitat. Entre sus funciones se cuentan: la prestación a la ciudadanía de un servicio de información, atención y registro común, a través de una oficina única, el establecimiento de planes y programas de actuación

inspectora, la aprobación del plan integrado de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y Cataluña. El régimen jurídico del Consorcio está previsto en sus Estatutos, así como en la Ley 42/1996, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. El personal al servicio del Consorcio puede ser estatal y autonómico, cada uno de los cuales se rigen por la normativa reguladora de sus cuerpos de referencia. Asimismo, el Convenio regula el régimen de financiación del Consorcio.

Estrechamente vinculado al desarrollo del Estatuto catalán, en 2010 se publica el Convenio de colaboración entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Agencia Tributaria de Cataluña para la implantación de la ventanilla única tributaria y la realización de determinados trámites en materia tributaria. Dicho convenio, firmado el 17 de diciembre de 2009, viene a desarrollar las previsiones del art. 204 EAC, según las cuales las dos administraciones deben articular los mecanismos necesarios para la presentación y recepción en sus respectivas oficinas, de declaraciones y demás documentos con trascendencia tributaria que deban surtir efectos en la otra Administración. Se trata, pues, de un convenio que sirve para articular la ventanilla única tributaria como instrumento de cooperación entre ambas instancias que simplifique trámites para los ciudadanos y sirva para reconocer efectos a la documentación de una instancia por parte de la otra. Entre otros extremos, en el convenio se detallan las actuaciones y procedimientos incluidos en la ventanilla única (actuaciones y procedimientos vinculados a la campaña de IRPF y del Impuesto sobre el Patrimonio).

En desarrollo y aplicación del nuevo Estatuto catalán, se ha suscrito también el Convenio de colaboración entre la Administración General del Estado y la Generalitat de Cataluña para determinadas inversiones en materia de Infraestructuras de Telecomunicaciones. Dicho texto, firmado el 28 de diciembre de 2009, se ha suscrito en aplicación de la Disposición adicional tercera del Estatuto catalán. Conforme a la misma «La inversión del Estado en Cataluña en infraestructuras, excluido el Fondo de Compensación Interterritorial, se equiparará a la participación relativa del producto interior bruto de Cataluña con relación al producto interior bruto del Estado para un período de siete años». El TC ha negado que dicha previsión constituya un privilegio económico y ha salvado su constitucionalidad al entender que no vincula al Estado en la definición de su política de inversiones, ni menoscaba la plena libertad de las Cortes Generales para decidir sobre la existencia y cuantía de dichas inversiones (STC 31/2010, de 28 de junio). Con base en esa previsión, y en seno de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado se adoptó un acuerdo conforme al cual se prevé una dotación económica destinada a inversiones reales por un importe total de 14.744.000 euros destinados al plan de actuación para la televisión digital terrestre, así como la adquisición de equipos. Dicho acuerdo es un compromiso político para el Estado. A través del convenio, las partes se vinculan jurídicamente en los compromisos pactados: para el Estado, la realización de la aportación financiera comprometida; y, para la Generalitat, recibir los fondos y justificar el destino de las aportaciones realizadas.

Todos estos convenios *ex Estatuto* formalizan una clara bilateralidad y, por el momento, no consta su generalización a otras CCAA cuyo Estatuto prevé disposiciones similares. Habrá que esperar a disponer de un desarrollo de los nuevos Estatutos más amplio para confirmar si aparece nueva bilateralidad o, por el

contrario, se asiste a una generalización de la misma, pues la bilateralidad que se generaliza no es bilateralidad, sino multilateralidad.

*Novedades en el régimen jurídico de los convenios verticales derivadas también de los nuevos Estatutos*

Los nuevos Estatutos no han regulado el régimen de los convenios verticales, pero sí remiten a leyes aprobadas por los Parlamentos autonómicos para su desarrollo, tal como prevén los nuevos Estatutos catalán y aragonés.

En cumplimiento del mandato estatutario, en Cataluña, se ha aprobado la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas catalanas, cuyo Título IX, sobre a las «Relaciones interadministrativas», dedica el Capítulo II a los Convenios de colaboración (arts. 108-112). Dicha regulación no se circunscribe sólo a los convenios entre el Estado y la Generalitat, sino a todo tipo de convenio entre administraciones públicas catalanas. La nueva ley regula el concepto de convenio y su delimitación respecto a otras figuras: los convenios son un pacto del que derivan obligaciones jurídicas, mientras que los protocolos carecen de eficacia obligatoria directa. La Ley catalana recoge también dos de las notas que caracterizan los convenios: voluntariedad e igualdad de las partes. Respecto al derecho supletorio, se establece que será la legislación de contratos del sector público, pero sin que sean aplicables las prerrogativas que dicha legislación atribuye a los órganos de contratación. Asimismo, se regulan de forma detalla extremos relacionados con la forma (escrita) que deben revestir los convenios y protocolos, así como aspectos de su contenido mínimo. Respecto a la formación de la voluntad negocial, la ley catalana especifica la documentación que debe acompañar a un convenio, tales como antecedentes, memoria justificativa, memoria económica, informe jurídico, si procede, informe de la intervención y, también informe del Registro de Convenios. En realidad, muchos de estos trámites ya estaban regulados en la norma reglamentaria que regulaba dicho registro, de modo que buena parte de las obligaciones en este punto obtienen con esta ley un respaldo en una norma de mayor rango. La nueva ley catalana aborda también la eficacia de los convenios. Dichos instrumentos despliegan su eficacia *inter partes* desde su firma, pero si hay afectación a terceros su eficacia sólo tendrá lugar tras su publicación en los boletines oficiales.

En Aragón, el Consejo de Gobierno aprobó el 7 de septiembre de 2010 el proyecto de ley de Convenios de la Comunidad Autónoma que entró poco después en el Parlamento autonómico. Una vez culminada su aprobación, dicho proyecto está llamado a convertirse en la primera Ley de Convenios del Estado autonómico, lo cual da una visibilidad en el ordenamiento jurídico sin precedentes a esta técnica de cooperación. Ciertamente, los convenios han sido regulados en la Ley estatal 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común, así como en múltiples leyes autonómicas relativas al Gobierno y la Administración de la Comunidad, pero su regulación aparece siempre dentro de cuerpos normativos muy amplios y cuyo título no siempre parece sugerir que dentro se encuentra el régimen de los convenios verticales. El ámbito de aplicación de la futura ley se prevé para los convenios que ce-

lebre, en nombre la Comunidad, el Gobierno de Aragón, su Administración y sector público con el Estado, las CCAA, los entes públicos de otros Estados u organismos internacionales en el ámbito de la Unión Europea y de la acción exterior, las universidades públicas y las corporaciones de derecho público. A diferencia de la Ley catalana, que opta por una regulación general de los convenios sin diferenciar el tipo de parte que los suscribe, la futura ley aragonesa dispone una regulación específica para cada uno de los convenios que son objeto de la misma. De esta manera, respecto a los convenios con el Estado, se aborda su tipología, así como su objeto en función de su alcance multilateral o bilateral. Como se ha indicado, dicha iniciativa es por ahora un proyecto de ley, de modo que habrá que esperar a que finalice su tramitación, para hacer una valoración de la misma ya como derecho vigente.

## Convenios entre Comunidades Autónomas

### *El crecimiento de los convenios horizontales comunicados a las Cortes Generales*

En 2010, se han comunicado al Parlamento central y, en concreto, al Senado a los efectos del art. 145.2 CE, once convenios entre comunidades autónomas. Como se indicará más adelante, propiamente se trata de diez convenios horizontales. En cualquier caso, se trata de una cifra récord, pues hasta el momento, sólo y de forma excepcional en 2008, se habían comunicado diez pactos interautonómicos. El incremento de la comunicación denota la pérdida de un temor que en otros tiempos existía a remitir un convenio al Senado, porque se corría el riesgo de ser recalificado como acuerdo de cooperación –que necesita autorización de las Cortes Generales–, e incluso se podía desencadenar un episodio conflictivo en las Cámaras, tal como sucedió con la tramitación del Protocolo en materia de televisión entre Andalucía y Extremadura en 2000. Afortunadamente, ese tiempo parece haberse superado y los convenios se remiten al Senado con fluidez, lo que denota también una mayor normalidad institucional en este campo. Los convenios remitidos han sido los siguientes:

Convenio de cooperación entre la Comunidad de Madrid y la Comunidad Autónoma de La Rioja, para el establecimiento de un programa de actuación conjunta en materia de sangre de cordón umbilical.

Convenio de colaboración entre la Administración de la Generalitat de Cataluña, a través del Departamento de la Presidencia, y la Secretaría General de Coordinación de la Presidencia del Gobierno Vasco para la cesión de la aplicación denominada «Pla de Govern (PdG)».

Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para la coordinación de sus redes de centros de acogida a la mujer víctima de violencia de género.

Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para el reconocimiento recíproco de los certificados de formación de los aplicadores de tatuajes, piercings y micropigmentaciones.

Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para la definición

de estrategias comunes orientadas a impulsar actuaciones conjuntas en materia turística.

Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para el intercambio de información sobre las licencias de funcionamiento a los fabricantes de productos sanitarios a medida.

Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para la ejecución que les corresponde de las medidas de internamiento y medio abierto previstas en el art. 7.1 de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.

Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas en materia de prevención y extinción de incendios forestales.

Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas en materia de juventud para la coordinación de sus actividades e instalaciones juveniles.

Convenio de colaboración entre el Gobierno de la Generalitat de Cataluña y el Gobierno de Aragón para la difusión de las emisiones de los canales de televisión de titularidad pública en los territorios respectivos, y

Protocolo de colaboración con el Ministerio de Fomento, la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Administración de la Comunidad Foral de Navarra para la codirección del estudio informativo del proyecto de corredor ferroviario de altas prestaciones Cantábrico-Mediterráneo en el tramo «Pamplona-Conexión «Y» Vasca».

*Dos casos curiosos: ¿repetición de convenios ya tramitados? y remisión a las Cortes Generales de un protocolo general con el Estado*

En este elenco de convenios comunicados a las Cortes Generales, dos de ellos representan dos casos curiosos. Por un lado, el Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para la coordinación de sus redes de centros de acogida a la mujer víctima de violencia de género fue tramitado en 2009. El nuevo texto remitido en 2010 no es un caso de falta de coordinación en la remisión de un convenio horizontal al Senado en el que dos CCAA envían en momentos distintos a la Cámara el mismo pacto, como ha sucedido en alguna ocasión. Ciertamente, se trata del mismo convenio comunicado en 2009 pero con la inclusión de dos nuevas CCAA, La Rioja y Comunidad Valenciana, que se suman a las partes inicialmente suscriptoras (Andalucía, Cataluña, La Rioja, Aragón, Islas Baleares y Castilla y León). Por ello, en atención a esas dos adhesiones, la Mesa decidió tramitarlo como nuevo convenio en 2010.

Asimismo, se ha remitido a la Cámara el Protocolo de colaboración con el Ministerio de Fomento, la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Administración de la Comunidad Foral de Navarra para el corredor ferroviario de altas prestaciones Cantábrico-Mediterráneo en el tramo «Pamplona-Conexión «Y» Vasca». Dicha comunicación presenta una particularidad, pues las partes firmantes del pacto no son sólo dos CCAA, sino el Ministerio de Fo-

mento y las CCAA de Navarra y País Vasco. La primera cuestión es, pues, si dicho pacto es un convenio vertical, horizontal o tiene una naturaleza mixta. Finalmente, la opción del Senado ha sido entender que se trata de un Protocolo General entre Estado y CCAA, por tanto, un pacto vertical, a los efectos de lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Los protocolos generales son una figura que aparece prevista en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, para aquellos pactos que se limiten a «establecer pautas de orientación política», o bien «el marco general y la metodología para el desarrollo de la colaboración» (art. 6.4). De hecho, el texto remitido al Parlamento aparece calificado como «Protocolo General» y en el mismo se indica, siguiendo la terminología de la Ley 30/1992, que «El presente Protocolo establece el marco general, las pautas y la metodología que regulan las relaciones recíprocas entre el Ministerio de Fomento, la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Administración de la Comunidad Foral de Navarra para la codirección del «Estudio informativo del proyecto de corredor ferroviario de altas prestaciones Cantábrico-Mediterráneo»».

### *La actividad convencional horizontal real y los Registros de Convenios en las CCAA*

Sin embargo, los convenios comunicados al Parlamento central son sólo una parte de la actividad cooperativa horizontal que despliegan las CCAA. Tal como se ha puesto de manifiesto en años anteriores, los Registros de Convenios de las CCAA públicos y con acceso telemático dan buena cuenta de los productos de una cooperación interautonómica cada vez más importante.

Como buena muestra de ello, y gracias a la labor y a la información del Registro público de Convenios de la Generalitat de Cataluña, es posible valorar de una forma más precisa las dimensiones y la calidad de la actividad convencional entre CCAA. Respecto al año 2010, en dicho Registro constan inscritos todos los convenios multilaterales ya tramitados en las Cortes Generales, y sobre los que volveremos a continuación, y pactos entre el Gobierno y la Administración de la Generalitat suscritos bilateralmente con varias CCAA. Entre ellos, destacan tres pactos firmados con Islas Baleares, lo que confirma la existencia de una línea de cooperación estable entre ambas CCAA en diversos ámbitos relacionados con la lengua, la televisión y la cultura. Dichos pactos son: la Adenda al Convenio de colaboración entre el Gobierno de las Islas Baleares y el Gobierno de la Generalitat de Cataluña para la recepción recíproca de canales de televisión en los respectivos territorios y para la cooperación en materia audiovisual; el Convenio Marco entre el Consorcio de Comercio, Artesanía y Moda de Cataluña y el Instituto de Innovación Empresarial de las Islas Baleares para el desarrollo del proyecto conjunto «Gastroteca.cat» en las Islas Baleares y Cataluña; y el Convenio entre el Consorcio de Promoción Comercial de Cataluña (COPCA), el Centro de Innovación y Desarrollo Empresarial (CIDEM) y el Instituto de Innovación de las Islas Baleares. Asimismo, pactos bilaterales se registran con Aragón, Galicia, País Vasco y Cantabria, comunidades con las que en años anteriores, también se han mantenido líneas de cooperación: así, el Protocolo entre los Departamentos de Educación de la Generalitat y del Gobierno de Aragón, el Convenio entre



la Agencia Gallega de las Industrias Culturales y el Instituto Catalán de las Industrias Culturales para colaborar en la promoción y la difusión del sector musical catalán y gallego; el Convenio con el País Vasco ya referenciado sobre la cesión de la aplicación «Pla de Govern», así como un Convenio entre la Sociedad Regional de Cantabria y la Agencia de Ayudas Universitarias y de Investigación de la Generalitat (Fuente: *Registro de Convenios de la Generalitat de Cataluña. Dirección General de Relaciones Institucionales y con el Parlamento*).

La generalización de Registros de Convenios en las Comunidades Autónomas puede contribuir sin duda a conocer de forma más precisa las dimensiones de la actividad convencional desde dentro de cada Comunidad. En 2010, tres CCAA se han dotado de un nuevo Registro de Convenios: por un lado, Castilla y León a través del Decreto 30/2010, de 19 de agosto, por el que se regula el Registro General de Convenios de la Administración de la Comunidad; en segundo lugar, Navarra mediante el Decreto foral 43/2010, de 9 de agosto, por el que se regula el Registro de Convenios y Acuerdos de la Administración de la Comunidad Foral; y, en tercer término, Canarias a través del Decreto 160/2010, de 14 de septiembre, del Presidente, de organización y funcionamiento del Registro de convenios de colaboración con el Estado y las Comunidades Autónomas. Dichos Registros, aunque con ámbitos diversos, alcanzan todos ellos a la actividad convencional que entabla la Comunidad con el Estado y las CCAA. Este último punto es especialmente importante, ya que la actividad convencional en su dimensión horizontal ha sido un sector muchas veces opaco. Además de contribuir a sistematizar la actividad convencional, la mayor parte de estos Registros son públicos y su acceso telemático (así, en Castilla y León y Navarra) permiten un acceso universal a la actividad convencional y aportan transparencia a la misma. Respecto a las nuevas tecnologías y los Registros de Convenios, debe destacarse el uso de las mismas no sólo para la difusión pública de información, sino también para agilizar y simplificar la tramitación de los convenios dentro de un Gobierno y Administración autonómicos a través de plataformas informáticas internas. En esta línea se inscribe el nuevo Registro General de Convenios de la Administración de Castilla y León.

### *El motor de los convenios entre CCAA: de los Encuentros entre CCAA a la Conferencia de Gobiernos autonómicos*

En 2010, en ese crecimiento «oficial» de la actividad convencional horizontal mucho tienen que ver los Estatutos de autonomía de segunda generación. En realidad, en el plano jurídico, los nuevos textos han sido bastante continuistas en líneas generales con relación al régimen de los convenios, de modo que no han flexibilizado todo lo que podían hacerlo el proceso de suscripción de un pacto entre CCAA. Sin embargo, los nuevos Estatutos sí han impulsado un clima de cooperación en el plano político que ha resultado el presupuesto básico para su desarrollo. La pieza básica han sido los llamados Encuentros entre Comunidades Autónomas para el desarrollo de sus Estatutos de Autonomía. Dichos Encuentros se iniciaron en 2008 entre las CCAA con nuevos Estatutos, pero el número Comunidades se ha ido paulatinamente incrementando hasta lograr reunir a un

total de dieciséis CCAA (sólo falta el Principado de Asturias y las Ciudades Autónomas) en el VIII Encuentro celebrado el 16 y 27 de septiembre de 2010, en Santiago de Compostela.

Los Encuentros entre CCAA son el foro del que han surgido más de la mitad de los convenios comunicados y tramitados ante el Senado (siete sobre los once convenios remitidos al Senado). Así, el Convenio entre Comunidades Autónomas para la coordinación de sus redes de centros de acogida a la mujer víctima de violencia de género surgió del III Encuentro, celebrado en Valladolid, el 23 de febrero de 2009; el Convenio entre Comunidades Autónomas para el reconocimiento recíproco de los certificados de formación de los aplicadores de tatuajes, piercings y micropigmentaciones, se pactó en el IV Encuentro, celebrado en Valencia, el 29 de junio de 2009; el Convenio para el intercambio de información sobre las licencias de funcionamiento a los fabricantes de productos sanitarios a medida, trae causa del V Encuentro, celebrado en Barcelona, el 16 de noviembre de 2009; y los Convenios en materia de prevención y extinción de incendios forestales, sobre la coordinación de actividades en materia de juventud, así como sobre responsabilidad penal de los menores, surgen del VI Encuentro, celebrado en Baleares, el 8 de marzo de 2010.

En 2010, se han producido también dos Encuentros más. En el VII Encuentro, celebrado en La Rioja, el 5 de julio de 2010, se han gestado tres pactos interautonómicos que seguramente tendrán su reflejo en el Boletín Oficial de las Cortes Generales durante 2011. Se trata del Protocolo general entre Comunidades Autónomas para la definición de estrategias comunes orientadas a impulsar actuaciones conjuntas en materia de calidad de los servicios públicos y tecnologías de la información; el Protocolo general entre Comunidades Autónomas para la definición de estrategias comunes orientadas a impulsar actuaciones conjuntas en materia de agricultura y ganadería; y un proyecto de Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas en materia de protección civil y gestión de emergencias. En el VIII Encuentro, y último celebrado en 2010, que tuvo lugar en Santiago de Compostela, el 26 y 27 de septiembre de 2010, los Encuentros se han transformado en la Conferencia de Gobiernos autonómicos. Es de esperar que este nuevo foro siga siendo motor de la cooperación convencional entre CCAA.

Es importante destacar que en los Encuentros entre CCAA no se suscriben convenios, sino que se pactan borradores que, tras el Encuentro, deben seguir su tramitación en las respectivas CCAA suscriptoras. Asimismo, debe remarcar que los Encuentros no sólo han incrementado el número de convenios interautonómicos, sino que han cambiado radicalmente la calidad de la cooperación convencional horizontal. Los convenios que surgen de esos Encuentros son multilaterales. Hasta la aparición de este foro, los convenios multilaterales entre CCAA eran una rareza. Los pocos convenios existentes solían ser entre CCAA vecinas, justamente porque no existían foros de encuentro entre CCAA. La creación e implantación de los Encuentros no sólo ha propiciado más cooperación entre CCAA, sino una colaboración que cada vez ha implicado a más CCAA, pues el número de participantes en los Encuentros se ha ido paulatinamente incrementando hasta lograr reunir a la casi totalidad de CCAA en el VIII Encuentro cele-

brado a finales de 2010. Con ello, se visualiza un espacio para la cooperación interautonómica antes inexistente. Dicho espacio se ha desarrollado gracias a un clima de cooperación donde de forma recurrente el estímulo para realizar acciones conjunta radica en el desarrollo de un autonomismo cooperativo útil en beneficio del ciudadano.

*La cooperación entre CCAA con referencias a la cooperación transfronteriza y a las Regiones Europeas*

Los Encuentros han propiciado la aparición de una cooperación multilateral entre CCAA, pero la colaboración bilateral entre CCAA, especialmente entre comunidades limítrofes resulta fundamental sobre todo en el contexto de la Unión Europea. Aunque no hallan sido pactos entre CCAA comunicados al Senado, es preciso destacar no sólo cómo la cooperación horizontal puede mejorar el autogobierno y la eficacia en la prestación de servicios a los ciudadanos dentro del Estado autonómico, sino también su incipiente grado de europeización. La actividad convencional comunicada al Senado raramente procede de iniciativas europeas, o bien está relacionada con ellas. Sin embargo, en los dos últimos años se han registrado Protocolos de colaboración entre la Junta de Castilla y León y Extremadura, así como de la primera con Galicia que contienen referencias expresas a la cooperación transfronteriza con regiones de Portugal. En este último caso, en septiembre de 2010 se oficializó la creación de la Macrorregión «Regiones del Sudoeste Europeo (RESEO)» formada por Castilla y León, Galicia y el Norte de Portugal del Suroeste de Europa, la primera Macrorregión que se constituye en la Península. Se trata de un instrumento de cooperación con un doble perfil, interautonómica y transfronteriza, que constituye una apuesta por la creación de espacios competitivos que superan las fronteras.

### Introducción

En línea con el discurrir general de la actual Legislatura, el año 2010 en el Senado ha venido marcado por la realidad política y social, y más concretamente por la crisis económica. Una vez más se puede decir que el debate territorial no ha estado particularmente presente en el Senado, más allá probablemente de las consecuencias políticas y el debate social que se derivan de la extensión del uso de las lenguas cooficiales en las mociones debatidas en el Pleno. Igualmente, la reforma estatutaria no ha tenido un especial protagonismo. Es digna de mencionar la reforma de la LORAFNA y también del Estatuto de Extremadura.

La reforma de la LORAFNA se tramitó, fruto de su peculiar naturaleza jurídica, con una especial celeridad y con particular sencillez procedimental, en gran parte porque se trataba de una reforma más propia del paso del tiempo y de la necesidad de adaptación, que fruto de una voluntad de reafirmación o de profundización en el principio de autonomía, tan peculiar además cuando se ve conectado con la realidad foral de este territorio. Efectivamente, la reforma, operada a través de la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 13/ 1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, estuvo limitada a dos puntos clave que se plasman en su Exposición de Motivos:

Se adecua la regulación de las tres Instituciones Forales de Navarra y se introduce en dicho texto una mención expresa tanto al Defensor del Pueblo de Navarra como al Consejo de Navarra. Se incluye la ruptura del límite del transcurso del término natural de la legislatura para el mandato del nuevo Parlamento elegido como consecuencia de la disolución anticipada del anterior por decisión del Presidente de la Comunidad Foral de Navarra, aumentándolo al término ordinario de una nueva legislatura completa.

En cuanto a las facultades y competencias de Navarra, se adecua la terminología del año 1982 a la actualmente utilizada en el ordenamiento jurídico vigente, y se recogen aspectos ya característicos de los nuevos textos estatutarios, como por ejemplo un contenido sustantivo de la actuación exterior de la Comunidad Foral y sus relaciones con la Unión Europea.

El Estatuto de Extremadura merecería sin embargo una mayor reflexión. No obstante, no puede ser objeto de análisis en el presente *Informe* puesto que su tramitación ha culminado en el mes de enero de 2011.

No es de prever que se realicen reformas estatutarias durante el año 2011, salvo

las que puedan derivar de un acuerdo político entre todas las fuerzas parlamentarias y que en todo caso exigiría de la existencia de un trabajo ya avanzado. Sí que cabe subrayar que cualquier reforma que se opere merece, por un ejercicio de responsabilidad por parte del legislador, tanto autonómico como nacional, que la iniciativa esté ajustada a los parámetros fijados por el TC en la tan esperada sentencia sobre el Estatuto de Cataluña. No es este el lugar para analizar el contenido de esa sentencia pero toda ella, es decir, el fallo resolutorio, el fallo interpretativo y las interpretaciones constitucionales no llevadas al fallo, que las hay, deben informar cualquier otro texto que se publique en el BOE. Otra opción es una trampa jurídica disfrazada de consenso político.

Incluso desde el punto de vista de la participación de órganos externos, no ha habido la actividad de otros años. Así, a diferencia de lo ocurrido en 2009, en el 2010 no se ha celebrado en el Senado ninguna reunión de la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea, ya que la quincuagésimo cuarta reunión tuvo lugar en Bruselas, aunque se ha modificado por las Mesas de ambas Cámaras, en reunión conjunta, la Resolución de 1995 que regula la Comisión Mixta, con la finalidad de adaptar su régimen jurídico a las nuevas funciones derivadas de la Ley 24/2009, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para su adaptación al Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007, fundamentalmente en lo referido a la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Como consecuencia de estas modificaciones normativas, la Comisión Mixta inició en abril de 2010 el control sistemático del principio de subsidiariedad de las iniciativas legislativas de la Unión Europea, de acuerdo con lo dispuesto por el Protocolo 2 anexo al Tratado de la Unión y al de Funcionamiento de la Unión. Así, en la regulación de dicho control, se prevé expresamente que el Congreso de los Diputados y el Senado, a través de la Comisión Mixta para la Unión Europea, remitirán las iniciativas legislativas de la Unión a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas «sin prejuzgar la existencia de competencias autonómicas». A partir de dicho momento, éstas dispondrán de un plazo de cuatro semanas para remitir, en su caso, a la propia Comisión Mixta para la Unión Europea un dictamen motivado sobre la vulneración del principio de subsidiariedad. En el caso en que esta Comisión Mixta aprobara, en relación con una determinada iniciativa europea, un dictamen motivado sobre la vulneración del principio de subsidiariedad, dicho dictamen incluirá la relación de los remitidos por los Parlamentos regionales, junto con las referencias necesarias para su consulta. Por otra parte, y con el objeto de garantizar en este procedimiento una relación rápida y fluida, imprescindible ante la premura de los plazos impuestos por el Protocolo y la Ley, la Resolución de las Mesas de las Cámaras prevé el intercambio de información a través de correo electrónico.

En este punto también es digna de mención la aprobación de la Ley 38/2010, de 20 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para reforzar las funciones asignadas a dicha Comisión Mixta y que, entre otros aspectos, recoge la posibilidad de que los miembros de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla soliciten su comparecencia ante la Comisión Mixta para la Unión Europea para informar sobre el impacto de la normativa de

las instituciones de la Unión Europea y de las propuestas de actos legislativos y otros documentos emanados de instituciones de la Unión Europea, sobre las materias en las que ostenten algún tipo de competencia, correspondiendo en todo caso a la Mesa de la Comisión la decisión respecto a su sustanciación.

Tampoco ha tenido lugar la Conferencia de Presidentes, cuya falta de periodicidad recuerda, en cierta medida, a la triste realidad del Debate sobre el Estado de las Autonomías; aunque la introducción de debates monográficos de interés nacional en el seno de la Comisión General puede ser una buena alternativa al mencionado Debate, tal y como posteriormente explicaremos.

No ha habido en el Senado novedad alguna en cuanto a su composición o a la distribución de Senadores entre los distintos Grupos parlamentarios, más allá de la derivada de alguna sustitución como consecuencia de una renuncia previa. Asimismo, las consecuencias derivadas de las elecciones autonómicas en Cataluña y de la nueva composición del Parlamento catalán, conllevarán alteraciones en la distribución de los Senadores designados por esta Comunidad Autónoma, pero su concreción en el 2011 evita tener que hacer cualquier ulterior comentario.

## Principales eventos e iniciativas de contenido autonómico

Seguidamente procede realizar un sucinto repaso a las iniciativas parlamentarias no legislativas de contenido autonómico sustanciadas en 2010. Las dividiremos en los siguientes bloques: mociones, interpelaciones, preguntas orales en pleno, mociones consecuencia de interpelación y convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas.

### *Mociones*

Fueron éstas:

Del Grupo Parlamentario Catalán en el Senado de *Convergència i Unió*, por la que se insta al Gobierno a la adopción de determinadas medidas en relación con la gestión de los aeropuertos de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Del Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas, por la que se insta al Gobierno a la financiación de la Real Academia Galega.

Del Grupo Parlamentario Socialista, por la que se insta al Gobierno a respaldar el impulso de las administraciones autonómicas, insulares y locales para hacer realidad el proyecto de creación en la Comunidad Autónoma de Canarias de una Zona Internacional para la Cultura de Paz y Derechos Humanos.

Del Grupo Parlamentario Popular, por la que se insta al Gobierno a elaborar un plan de acción global dirigido a la Ciudad Autónoma de Melilla que recoja determinadas medidas urgentes con respecto al transporte portuario, aéreo y en materia de educación.

*Interpelaciones*

Se sustanciaron las siguientes:

De D<sup>a</sup> Montserrat Candini i Puig, del Grupo Parlamentario de Convergència i Unió, sobre la previsión de ejecución de las inversiones previstas en el Plan de Inversiones para Cataluña 2006-2012.

De D<sup>a</sup> Maria Carmen Riobobos Regadera, del Grupo Parlamentario, del Grupo Parlamentario Popular, sobre la política del Gobierno en materia de protección de los consumidores como telespectadores y de coordinación con las Comunidades Autónomas.

De D. Adolfo Abejón Ortega, del Grupo Parlamentario Popular, sobre la política educativa del Gobierno en las Ciudades de Ceuta y Melilla.

De D. Josep María Esquerda Segués, del Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés, sobre la evolución de las comunicaciones terrestres y aéreas en la Comunidad Autónoma de Cataluña, especialmente en la provincia de Lleida.

De D. José Manuel Pérez Bouza, del Grupo de Senadores Nacionalistas, sobre las previsiones del Ministerio de Fomento en relación con los servicios ferroviarios regionales en la Comunidad Autónoma de Galicia y la puesta en marcha de una red ferroviaria de cercanías en las principales áreas metropolitanas gallegas.

De D. José María Mur Bernad, del Grupo Parlamentario Mixto, sobre las razones y criterios aplicados en el recorte inversor en infraestructuras, particularmente en la Comunidad Autónoma de Aragón.

De D. Pere Sampol i Más, del Grupo Parlamentario Mixto, sobre las acciones previstas para solucionar los problemas del transporte aéreo y marítimo de personas y mercancías en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

De D. Ramón Aleu i Jornet, del Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés, sobre las medidas y programas destinados a combatir el fracaso y abandono escolar, incluidos en el Plan de Acción 2010-2011, así como las actuaciones de colaboración con las Comunidades Autónomas puestas en marcha para mejorar estos aspectos educativos.

*Preguntas orales en Pleno*

Nos limitamos a aquellas preguntas que tuvieron una trascendencia autonómica global, sin incluir por tanto las que son meramente específicas de una concreta comunidad autónoma. Se formularon las siguientes:

De D<sup>a</sup> Cristina Maestre Martín de Almagro, del Grupo Parlamentario Socialista, sobre los acuerdos adoptados por el Consejo Territorial de Dependencia reunido el pasado 25 de enero en Madrid.

De D. José Manuel Pérez Bouza, del Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas sobre las causas por las que el Gobierno ha decidido presentar un re-

curso de inconstitucionalidad contra la Ley 10/2009, de 30 de diciembre, de modificación del texto refundido de las leyes de cajas de ahorros de Galicia, cuando no lo hizo con las normativas de otras Comunidades Autónomas.

De D. Francisco Javier Arenas Bocanegra, del Grupo Parlamentario Popular, sobre los planes que el Gobierno va a desarrollar para cumplir con el objetivo del déficit en el año 2013 antes de convocar a las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos.

De D. Jordi Vilajoana i Rovira, del Grupo Parlamentario de Convergència i Unió, sobre los motivos de la no invitación de los consejeros de cultura autonómicos al Forum Europeo de Industrias Culturales celebrado en Barcelona los días 29 y 30 de marzo, en el marco de la Presidencia española de la Unión Europea.

De D<sup>a</sup> Leire Pajín Iraola, del Grupo Parlamentario Socialista, sobre los objetivos y contenidos definitivos del Pacto Social y Político por la Educación que se han propuesto al conjunto de agentes educativos y sociales, fuerzas políticas y Comunidades Autónomas.

De D. Manuel Blasco Marques, del Grupo Parlamentario Popular, sobre el motivo por el que el Gobierno se niega a comparecer en la Comisión General de las Comunidades Autónomas.

De D. José María Mur Bernad, sobre las reformas estructurales que el Presidente del Gobierno cree que deberían aplicarse en el funcionamiento del Estado de las Autonomías.

De D. Jordi Vilajoana i Rovira, del Grupo Parlamentario de Convergència i Unió, sobre el valor que otorga el Presidente del Gobierno a la coincidencia entre la cifra de once mil millones de euros que van a tener que ahorrar las Comunidades Autónomas en el año 2011 y la cifra de once mil millones de euros de mayor aportación del Estado a las Comunidades Autónomas el año 2009, como consecuencia del nuevo acuerdo de financiación autonómica.

De D. Adolfo Abejón Ortega, del Grupo Parlamentario Popular, sobre las medidas a adoptar por el Gobierno para evitar la desvertebración del sistema educativo español, a la vista de los resultados tan dispares obtenidos en las Comunidades Autónomas en la reciente evaluación de educación primaria.

De D. Francisco Javier Arenas Bocanegra, del Grupo Parlamentario Popular, sobre si el Gobierno va a flexibilizar las condiciones de pago de la deuda de las Comunidades Autónomas con el Estado como consecuencia de la liquidación negativa del sistema de financiación del año 2008.

De D. Mario Bedera Bravo, del Grupo Parlamentario Socialista, sobre las actuaciones desarrolladas por el Ministerio de Justicia, en colaboración con las Comunidades Autónomas con competencias transferidas, para conseguir la modernización de la Administración de Justicia.

De D. Pio García-Escudero Márquez, del Grupo Parlamentario Popular, sobre las medidas previstas por el Gobierno para facilitar la sostenibilidad financiera de los servicios públicos prestados por Comunidades Autónomas y Administraciones locales.



De D<sup>a</sup> Cristina Maestre Martín de Almagro, del Grupo Parlamentario Socialista, sobre la fecha prevista por el Gobierno para aprobar una norma común sobre tiempos máximos de espera para todo el territorio español, según lo acordado en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud del pasado 18 de marzo.

De D. José Manuel Barreiro Fernández, del Grupo Parlamentario Popular, sobre si el Gobierno está de acuerdo con el Banco de España en la necesidad de establecer techos de gasto para todas las administraciones públicas.

### *Mociones consecuencia de interpelación*

Se debatieron las siguientes:

Del Grupo Parlamentario de *Convergència i Unió*, por la que se insta al Gobierno a la adopción de determinadas medidas en relación con la ejecución de las inversiones previstas en el Plan de Inversiones para Cataluña 2006-2012.

Del Grupo Parlamentario Popular, por la que se insta al Gobierno a la realización de determinadas actuaciones para mejorar la situación de la educación en las Ciudades de Ceuta y Melilla.

Del Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés, por la que se insta al Gobierno a la adopción de determinadas medidas en materia de infraestructuras ferroviarias para mejorar el transporte de mercancías y el servicio de cercanías en la Comunidad Autónoma de Cataluña.

De Pere Sampol i Mas, del Grupo Parlamentario Mixto, por la que se insta al Gobierno a promover un nuevo modelo de gestión aeroportuaria para los archipiélagos de Baleares y Canarias.

Del Grupo Parlamentario de *Convergència i Unió*, por la que se insta al Gobierno a encargar a una comisión de expertos la realización de un estudio sobre las causas más probables de los fallecimientos de deportistas por motivos cardiovasculares, así como a financiar un programa de prevención de riesgos cardiovasculares en deportistas, a ejecutar por las Comunidades Autónomas.

### *Convenios de colaboración entre Comunidades Autónomas*

Convenio de cooperación entre la Comunidad de Madrid y la Comunidad Autónoma de La Rioja, para el establecimiento de un programa de actuación conjunta en materia de sangre de cordón umbilical.

Convenio de colaboración entre la Administración de la Generalitat de Cataluña, a través del Departamento de la Presidencia, y la Secretaría General de Coordinación de la Presidencia del Gobierno Vasco para la cesión de la aplicación denominada «Pla de Govern (PdG)».

Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para la coordinación de sus redes de centros de acogida a la mujer víctima de violencia de género.

Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para el reconocimiento recíproco de los certificados de formación de los aplicadores de tatuajes, piercings y micropigmentaciones.

Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para la definición de estrategias comunes orientadas a impulsar actuaciones conjuntas en materia turística.

Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para el intercambio de información sobre las licencias de funcionamiento a los fabricantes de productos sanitarios a medida.

Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para la ejecución que les corresponde de las medidas de internamiento y medio abierto previstas en el art. 7.1 de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.

Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas en materia de prevención y extinción de incendios forestales.

Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas en materia de juventud para la coordinación de sus actividades e instalaciones juveniles.

Convenio de colaboración entre el Gobierno de la Generalitat de Cataluña y el Gobierno de Aragón para la difusión de las emisiones de los canales de televisión de titularidad pública en los territorios respectivos.

Protocolo de colaboración con el Ministerio de Fomento, la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Administración de la Comunidad Foral de Navarra para la codirección del estudio informativo del proyecto de corredor ferroviario de altas prestaciones Cantábrico-Mediterráneo en el tramo «Pamplona-Conexión “Y” Vasca».

Aunque no es este el lugar del *Informe* en el que se estudian con detalle los convenios entre CCAA, cabe detenerse, siquiera sucintamente, en el convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para la coordinación de sus redes de centros de acogida a la mujer víctima de violencia de género. En el ejercicio de su competencia de calificación, la Mesa del Senado tuvo dudas respecto a si se trataba de un nuevo Convenio o bien si se trataba de la adhesión de dos CCAA, caso de La Rioja y de Castilla-La Mancha, a un convenio ya existente. Esta última opinión venía apoyada por el hecho de que el Senado ya había tramitado en el año 2009 un convenio con idéntico texto y en el cual además se preveía la posibilidad de que se adhieran nuevas CCAA. En todo caso, ante dicha duda, se admitió a trámite en los términos habituales y siguió la vía contemplada para el resto de convenios.

El otro convenio al que es necesario hacer una especial mención es el Protocolo de colaboración con el Ministerio de Fomento, la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Administración de la Comunidad Foral de Navarra para la codirección del estudio informativo del proyecto de corredor ferroviario de altas prestaciones Cantábrico-Mediterráneo en el tramo «Pamplona-Conexión “Y” Vasca». La duda radicaba en cuanto a su verdadera naturaleza

jurídica puesto que, a pesar de que el Gobierno vasco lo remitió al Congreso de los Diputados al amparo del art. 27.1 del Estatuto del País Vasco, relativo a los Convenios entre Comunidades Autónomas, no parecía que se tratara de un convenio de esa naturaleza, sujeto al procedimiento previsto en el art. 145.2 de la Constitución. La Mesa consideró que se trataba de un convenio de los previstos en el art. 6 de la ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, puesto que era un Convenio en el que participaba el Gobierno y referido además a una competencia exclusiva de éste. A la vista de esta naturaleza jurídica, el Senado se limitó a tomar conocimiento de su celebración y evitar así cualquier otro pronunciamiento impropio de esta modalidad.

### **Actividades de la Comisión General de las Comunidades Autónomas**

La Comisión General de las CCAA ha celebrado dos sesiones en el año 2010, y además una de ellas exigida por el calendario legislativo, lo cual da un balance muy pobre de su actividad. Es el reflejo más evidente de la nota que marca esta Legislatura: el paso del debate autonómico a un segundo plano, frente a la dura realidad de la situación económica como aglutinadora de cualquier otro debate.

#### *Relación de las distintas sesiones de la Comisión*

##### *Sesión de 24 de mayo de 2010*

La sesión tuvo como punto único del Orden del día, el debate para valorar los efectos para las Comunidades Autónomas de la situación actual de las propuestas de candidaturas a magistrados del TC presentadas por las respectivas asambleas legislativas. Se trató de una iniciativa muy particular, sobre cuya novedad y características en el plano jurídico/parlamentario, por su interés, nos pronunciaremos posteriormente con detenimiento. Igualmente habrá que pronunciarse sobre la cuestión objeto del debate que, sin duda, ha constituido uno de los elementos más llamativos de la actividad del Senado durante el año 2010.

En todo caso hay que subrayar la participación en esta sesión del Vicepresidente Tercero del Gobierno y Ministro de Política Territorial; de los Presidentes de las Comunidades Autónomas de Cataluña, Extremadura, Illes Balears y Asturias, lo cual fue indicativo de la importancia del tema objeto de debate; así como de un total de diez Consejeros de diversas Comunidades Autónomas.

##### *Sesión de 30 de junio de 2010*

La sesión tuvo como objeto dictaminar los proyectos de ley del régimen de cesión de tributos del Estado a las quince Comunidades Autónomas que forman parte del sistema común de financiación autonómica. Se trataba de los proyectos de ley que traían causa del nuevo modelo de financiación autonómica acordado en julio de 2009 y tramitado legislativamente en el mes de diciembre de ese mismo año.

La sesión contó únicamente con la presencia de los Consejeros de Andalucía y Madrid competentes en la materia y concluyó con la aprobación de los correspondientes dictámenes que mantuvieron en sus mismos términos lo aprobado por el Congreso de los Diputados, puesto que las escasas enmiendas presentadas (a destacar las presentadas al Proyecto de Ley del régimen de cesión de tributos a Cataluña porque estaban basadas en las disposiciones del Estatuto de Autonomía), no fueron aprobadas.

### *Consideraciones generales acerca de la actividad de la Comisión General de las CCAA en 2010: año de escasa actividad*

Los datos de esta Legislatura han ido poniendo de manifiesto en los últimos *Informes* que la actividad de la Comisión General es muy reducida. El año 2010 no ha roto esta línea de continuidad y buena prueba de ello es que, junto con la Comisión de Política Territorial, que ha celebrado una sesión; y la Comisión de Igualdad, que ha celebrado dos sesiones; la Comisión General de las Comunidades Autónomas ha sido la Comisión legislativa que menor número de sesiones ha celebrado, y desde luego muy alejada de las catorce que ha celebrado la Comisión de Industria, Turismo y Comercio; las doce que han celebrado la Comisión de Medio Ambiente, Agricultura y Pesca; la de Cooperación Internacional al Desarrollo y la de Sanidad, Política Social y Consumo; o las diez de la Comisión de Economía y Hacienda.

### *El régimen de cesión de tributos en los Estatutos de Autonomía*

La tramitación de las leyes de cesión de tributos a las CCAA incardinadas en el régimen común de financiación es una consecuencia obligada de la existencia de un nuevo pacto de financiación. A este respecto, nada cabe objetar a que dichas leyes se tramitaran. Sin embargo, su aprobación es oportunidad para hacer una breve reflexión sobre la técnica normativa utilizada y ya consolidada en esta materia. Me refiero concretamente a la inclusión de los tributos cedidos en las disposiciones adicionales de los Estatutos de Autonomía y más concretamente a la cláusula habitual de que «...*la modificación de la presente disposición no se considerará modificación del Estatuto...*».

Resulta incomprensible una cláusula, por muy arraigada que esté, que contempla que la modificación de una norma no se puede entender como modificación de dicha norma. A este respecto la técnica normativa es muy rica y bastaría que esa misma disposición adicional en cada uno de los Estatutos estableciera una remisión a lo que en cada caso dispusiera la correspondiente ley de cesión de tributos, que es la que de verdad le otorga un contenido jurídico, y que además no es sino fruto del correspondiente pacto político en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

La nueva oleada de reformas estatutarias acometidas a partir de 2006 y que tímidamente, con la reforma extremeña, ha vuelto al debate, hubiera sido una oportunidad para mejorar algunos aspectos normativos que en nada alteran el principio

de autonomía o la voluntad de autogobierno, sino que simplemente suponen una llamada al saber hacer, a legislar con esmero, cuidado y detalle. Un error no se convierte en acierto fruto de la reiteración, y el sistema de financiación autonómica es un elemento lo suficientemente serio como para que merezca ese respeto por parte del Legislador, máxime cuando se disponen de soluciones tan sencillas como la anteriormente señalada.

*La solicitud por parte de un Presidente de Comunidad Autónoma de un debate monográfico*

Como ya hemos adelantado, una de las novedades acaecidas en el quehacer de la Comisión General de las CCAA vino dada por la presentación, en mayo de 2010, de un escrito en el que el entonces Presidente de la Comunidad Autónoma de Cataluña, D. José Montilla, adjuntaba el acuerdo de la *Generalitat* por el que se solicitaba la convocatoria de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, con base en el art. 56 bis.3 del Reglamento del Senado, a fin de que valorara los efectos para las Comunidades Autónomas de la situación en la que se encontraban las propuestas de candidaturas a magistrados del TC presentadas por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

Ningún problema planteaba la legitimidad de la *Generalitat de Catalunya* para solicitar la convocatoria de la Comisión General, puesto que así lo ampara el citado art. 56 bis.3 del Reglamento del Senado; sin perjuicio de que corresponde a la Mesa de la Comisión General de las Comunidades Autónomas pronunciarse sobre la sustanciación de dicha iniciativa y a su Presidente, oída la Mesa y los Portavoces de la Comisión, la fijación, en su caso, del orden del día y la convocatoria, tal y como se deriva tanto de las previsiones reglamentarias como de los precedentes similares que se habían planteado en la Comisión General.

Cuestión distinta era sin embargo el objeto del escrito, puesto que no consistía, como suele ser práctica habitual, en la solicitud de comparecencia de alguna autoridad, sino en la celebración de una suerte de debate monográfico en el seno de la Comisión, lo cual planteaba la duda de la fórmula jurídica bajo la cual cabría realizar dicho debate. El escrito del Gobierno de la *Generalitat*, que es el documento al que hay que atender a estos efectos, decía: «*En coherencia con esta finalidad expresada....., el art. 56 [RS] establece, entre las funciones de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, la de iniciar cualesquiera de los trámites informativos, de estudio o de seguimiento que esta Comisión considere oportunos sobre materias de naturaleza autonómica, respecto a las competencias de las Comunidades Autónomas*».

De este contenido se deduce que el Gobierno de la *Generalitat* se estaba refiriendo al art. 56 a) RS, que dice:

«*Son funciones de esta Comisión [la Comisión General de las Comunidades Autónomas]:*

*a) Iniciar cuantos trámites informativos, de estudio o de seguimiento considere oportunos sobre materias de naturaleza autonómica, con respeto a las competencias de las Comunidades Autónomas*».

Lo cierto es que el art. 56 a) es un precepto muy abierto y cuya utilización solo tenía un precedente en la historia de la Comisión General. En concreto, en el año 1997, dieciocho Senadores pidieron la convocatoria de la Comisión General de las Comunidades Autónomas para ejercer las funciones previstas en el art. 56, letras a) y g), del Reglamento del Senado, con objeto de conocer los acuerdos del Consejo de Política Fiscal y Financiera e informar del contenido autonómico de cualquier iniciativa que se presentara en relación con dichos acuerdos.

Sin embargo, se trataba de un supuesto relativamente diferente al que ahora analizamos puesto que, además de apoyarse en el art. 56 g) RS (referido al tema objeto del debate y que habla de la posibilidad de que la Comisión pueda *recabar información y conocer los acuerdos que se alcancen en los órganos...*, en especial el Consejo de Política Fiscal y Financiera), hay que tener en cuenta que el propio Gobierno solicitó entonces comparecer para informar sobre la materia, lo que conllevó una acumulación de las iniciativas y lo transformó en una sesión informativa con presencia del Gobierno de la Nación, tan habituales en el seno de la Comisión General.

En una iniciativa muy similar, en julio del año 2000, el Gobierno del Principado de Asturias pidió la convocatoria de la Comisión para proceder al estudio y, en su caso, pronunciamiento sobre las medidas en materia económica adoptadas por el Gobierno mediante los Reales Decretos-ley de fecha 23 de junio de 2000. Esta iniciativa se acumuló a otras presentadas por Gobiernos de otras Comunidades Autónomas en las que, sobre el mismo objeto, se pedía conocer la posición del Gobierno o que el Gobierno informara sobre dichos Reales Decretos, por lo que finalmente se sustanció a través de una comparecencia del entonces Secretario de Estado de Organización Territorial del Estado.

Para terminar con los precedentes dignos de mención, y en línea con el anterior, en mayo de 2005, la Junta de Castilla y León solicitó la convocatoria de la Comisión General para debatir el tema de la financiación sanitaria; si bien es cierto que no apeló al art. 56 a) del Reglamento y que la sesión de la Comisión que se celebró acumuló dicha iniciativa a la previa solicitud que había formulado un Grupo parlamentario de comparecencia de la entonces Ministra de Sanidad para tratar ese mismo tema.

A pesar, por tanto, de lo novedoso de la iniciativa, ya que no estaba vinculada a ninguna otra referida a la comparecencia de una autoridad, se acordó por los órganos de gobierno de la Cámara y de la Comisión que cabía celebrar debates instados por los Gobiernos de las Comunidades Autónomas en el seno de la Comisión General. Como ya hemos comentado, dicha iniciativa se sustanció y la sesión contó además con la participación del Vicepresidente Tercero del Gobierno y Ministro de Política Territorial.

La celebración de este debate puede tener una especial repercusión en el trabajo de la Comisión General y entronca con el espíritu con el que surgió en 1994, ya que no hay ningún otro foro parlamentario en el que se puedan celebrar este tipo de debates, con todo lo que conlleva desde el punto de vista de la publicidad y de la consiguiente trascendencia para los ciudadanos. La utilización de esta vía para la celebración de debates monográficos con la participación de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, de las fuerzas políticas con representación

en el Senado y, en su caso, del Gobierno de la Nación, más allá de las comparencias informativas de éste, puede constituir una vía a utilizar para el diálogo político autonómico con un enorme potencial. No obstante, la realidad parlamentaria ha disminuido hasta ahora el citado debate a la categoría de anécdota.

## Principales novedades en la actividad del Senado

Son tres los puntos en los cuales conviene detenerse respecto a la actividad del Senado en el año 2010, todos ellos con trascendencia política y jurídica. En primer lugar nos vamos a referir a la modificación en la papeleta de votación del Senado. La segunda cuestión de especial relevancia es la reforma acometida en el Reglamento del Senado que aumenta los supuestos en los que se pueden utilizar las lenguas cooficiales, introduciendo dicha posibilidad en determinadas iniciativas ante el Pleno de la Cámara. Para terminar, habrá que detenerse en la definitiva propuesta de nombramiento de cuatro magistrados del TC tras un largo periodo de vicisitudes políticas y jurídicas y que ha tenido como principal novedad la propuesta de candidatos por parte de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

### *La modificación de la papeleta electoral del Senado y un breve excursus sobre la homogeneidad de las leyes*

Tal y como señalamos en anteriores *Informes*, la Comisión Constitucional del Senado creó en el año 2008 una Ponencia de estudio sobre esta materia y ello como consecuencia de que «a lo largo de varias elecciones al Senado se venía apreciando que se emitía un número relativamente alto de votos en blanco y votos nulos en todas o casi todas las circunscripciones, incluso en porcentajes muy superiores a los votos en blanco y nulos en la elección del Congreso de los Diputados. Dado que la votación para ambas Cámaras se ha producido siempre en las mismas fechas, esta discrepancia hacía intuir que dependía de elementos exclusivos de la elección del Senado. Y entre esos elementos figuraba sin duda su papeleta de votación, pues las restantes formalidades de votación son las mismas para una y otra Cámara».

Tras los trabajos realizados durante dos años, el 2 de febrero de 2010, la Comisión Constitucional del Senado aprobó el Informe elaborado por la Ponencia, al igual que hizo posteriormente el Pleno de la Cámara en su sesión de 24 de febrero de ese mismo año. Por su interés transcribimos las conclusiones:

*I. Que buena parte de los votos nulos y blancos producidos en la elección del Senado viene determinada por la dificultad en encontrar al candidato o candidatos de preferencia en unas papeletas en las que figura un número muy alto de candidaturas, como son normalmente las del Senado, circunstancia que se acentúa especialmente en las circunscripciones de gran población.*

*II. Que, consiguientemente, debe abandonarse el actual sistema en el que el orden de aparición de las candidaturas se determina por sorteo, por otro en el que*

*este orden venga determinado por los resultados de las últimas elecciones, ya que esto implica un reconocimiento de las candidaturas que justifica que aparezcan en los primeros puestos de la papeleta de votación. En el mismo sentido debe tenerse en cuenta que la mayoría de los votantes limita sus opciones a un número reducido de candidaturas por lo que es lógico facilitar su tarea.*

*III. Que no es lógico que los candidatos presentados por una misma fuerza política tengan que aparecer por orden alfabético, según exige el actual art. 172.3.b de la LOREG, debiendo ser dicha fuerza la que decida ese orden, sin perjuicio de la facultad del votante de emitir su voto en modo distinto.*

*IV. Que, dado este nuevo orden de aparición de candidaturas según los últimos resultados electorales, es necesario regular los supuestos de coaliciones que desaparecen pasando sus componentes a presentar separadamente su candidatura en las siguientes elecciones. Y también el supuesto inverso de fuerzas políticas que, habiendo concurrido por separado en una concreta elección, deciden hacerlo en las siguientes formando una coalición.*

*V. Que también la forma y diseño de la papeleta, en ocasiones excesivamente grande, dificulta su manejo por el elector, induciendo errores en la emisión del voto. Por eso se impone una dimensión y aprovechamiento del espacio que clarifiquen la presencia de las distintas candidaturas.*

*VI. Que, rigiendo en las elecciones al Senado un sistema de voto restringido, es necesario aclarar en la papeleta de votación el número de votos máximo que puede emitir un elector, evitando así la nulidad que se da en ocasiones por emitir más votos de los admisibles.*

*VII. Que la experiencia demuestra la conveniencia de que cada candidato al Senado cuente con dos suplentes, pues en caso contrario se puede dar el caso de que un escaño quede vacante durante largo tiempo.*

*VIII. Para evitar que lo anterior se traduzca en una configuración abigarrada de la papeleta de votación, debe omitirse el nombre de los suplentes en la misma, bastando su publicación en el BOE.*

*IX. Que también es conveniente que se realicen campañas de difusión y aclaración del sistema de votación del Senado.*

*X. Que las anteriores medidas requieren reformas legales y reglamentarias, por lo que a continuación se inserta el texto de una proposición de reforma de la LOREG.*

Esta última conclusión derivó en la modificación de la LOREG a través de la Ley Orgánica 8/2010, de 4 de noviembre, de reforma de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, y de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del TC. En esta Ley Orgánica se modificaron los arts. 171.2 y 172.3 de la LOREG. Se acababa en este sentido con algunas tradiciones consolidadas, a la par que difícilmente justificables, como la necesidad de que el orden de los partidos en la papeleta quedase fijado por sorteo o que fuera necesaria la ordenación de los candidatos en cada lista en orden alfabético. Así, se introduce el orden de las listas en función de los resultados obtenidos por cada partido político en las elecciones anteriores y se permite plena libertad a los partidos políticos para la ubica-



ción de sus candidatos individuales en el seno de las listas. Asimismo se contempla la necesidad de que haya dos suplentes por cada candidato. En este último punto ha tenido mucho que ver la circunstancia excepcional acaecida en esta Legislatura y que explicamos en el *Informe* del año pasado, esto es, la existencia de 263 Senadores frente a los 264 que correspondería, como consecuencia de la baja de una Senadora cuyo suplente además había fallecido previamente.

Por último, en aras de la claridad y transparencia en el acto de votación, se recoge la necesidad de que se incluya en la papeleta una nota informativa, dirigida a los electores, indicando el número máximo de candidatos que pueden votar en cada circunscripción, puesto que igualmente se apreciaba en elecciones anteriores un alto número de votos nulos por la confusión que la fórmula electoral del Senado plantea a los ciudadanos.

Aunque sea por mi parte incurrir en el mismo vicio que pretendo denunciar, no quiero dejar de mencionar que, a raíz de la reforma de la LOREG, se incluyó en la Ley Orgánica 8/2010, tal y como se deriva de su título, una reforma del artículo de la Ley Orgánica del TC para acortar los periodos de mandato de los Magistrados en los casos de cobertura de vacantes o retraso en la renovación por tercios, intentando dar solución un debate jurídico constitucional que excede de los contenidos propios de esta parte del *Informe*, pero que básicamente decidía entre los dos imperativos del art. 159.3 de la Constitución: la duración del mandato de nueve años y la necesidad de renovación por tercios. Mi denuncia se refiere a la tradición que desgraciadamente se está consolidando de que el legislador, sea ordinario u orgánico, aproveche la modificación de determinadas normas para introducir modificaciones a otras normas con las que la primera no guarda relación alguna, más allá de la lógica del rango normativo. La homogeneidad y congruencia de los proyectos normativos y de las enmiendas que se presentan durante la tramitación parlamentaria forman parte ya de la Historia del Derecho parlamentario y desde luego dificultan enormemente la labor del operador jurídico.

Leyes voluntaristas, mandatos normativos privados de su fuerza jurídica por nuestro TC a través de pronunciamientos interpretativos llevados al máximo de sus posibilidades, leyes de acompañamiento sucesivas, heterogeneidad de las normas, continuas reformas de la misma norma en breves espacios de tiempo o la falta de lealtad constitucional en el ejercicio de las facultades normativas derivadas del reparto competencial son algunos de los males que aquejan a nuestro ordenamiento y que llevan a la desesperanza del más versado de los operadores jurídicos.

### *La modificación del Reglamento para aumentar los supuestos de uso de las lenguas cooficiales*

El 18 de febrero de 2010, un total de treinta y cuatro Senadores presentaron una iniciativa para la reforma del Reglamento del Senado referida a la utilización de las lenguas cooficiales en el Senado. A este respecto, cabe recordar que, en el año 2005 se había aprobado una reforma del Reglamento del Senado sobre la ampliación del uso de las lenguas oficiales en las Comunidades Autónomas en el Senado, que permite desde entonces su empleo en todas las sesiones de la Comisión

General de Comunidades Autónomas, y que autoriza la publicación de las iniciativas de carácter no legislativo que sean presentadas en dichas lenguas, además del castellano, en la sección del Senado del Boletín Oficial de las Cortes Generales.

La iniciativa que ahora comentamos pretendía en principio aumentar los supuestos del uso de dichas lenguas de manera cotidiana para cualquier iniciativa parlamentaria y la posibilidad de intervenir en dichas lenguas en todas las sesiones del Pleno, la Diputación Permanente y las Comisiones. Durante la tramitación de la propuesta se introdujo una modificación relevante en los términos en los que definitivamente el Pleno, con la oposición del Grupo Parlamentario Popular, aprobó la reforma el 23 de julio de 2010 y que quedó como sigue:

La posibilidad de que los Senadores utilicen cualquiera de las lenguas para la presentación de escritos en el Registro, junto a su texto en castellano.

La posibilidad de que intervengan en el Pleno, con ocasión del debate de las mociones, en cualquiera de las lenguas.

A ello será necesario añadir los supuestos que ya contemplaba anteriormente el Reglamento:

La primera intervención del Presidente del Senado ante el Pleno.

Las intervenciones en las sesiones de la Comisión General de las Comunidades Autónomas.

Las interpelaciones, mociones o preguntas que se presenten, además de en castellano, en otra lengua cooficial, se publicarán en ambas.

En los escritos que los ciudadanos y las instituciones dirijan al Senado.

En todo caso la reforma ha entrado en vigor el 1 de enero de 2011, por lo que los debates sociales y políticos derivados de la misma escapan ya al contenido cronológico del presente *Informe*.

### *La elección de los Magistrados del Tribunal Constitucional*

Una de las materias que se pueden considerar como clásicas en este *Informe* en los últimos años es la referencia al proceso de elección de los Magistrados del TC que trae causa de la solicitud por parte del TC en el año 2007 para que el Senado abriera el procedimiento de renovación parcial. En nuestro *Informe de 2007* se daba cuenta de la reforma en la Ley Orgánica del TC para introducir un nuevo procedimiento por el que los candidatos elegidos por el Senado, lo serían a propuesta, en principio, de las correspondientes Asambleas Legislativas. Posteriormente, en el *Informe de 2008*, se daba cuenta de las Sentencias del TC 49/2008 y 101/2008, que avalaban tanto la citada reforma como la concordante modificación del Reglamento del Senado. Por último, en el *Informe de 2009* reflejábamos que dicho proceso de designación se encontraba políticamente estancado.

Siendo ésta la breve crónica de los hechos en años anteriores, en mayo de 2010 se reanudó el proceso que se había quedado en la fase de pronunciamiento de la

Mesa respecto a la admisibilidad de los candidatos propuestos por las citadas Asambleas, una vez que fueron remitidas las solicitudes de aclaración que se requirieron respecto de alguno de sus candidatos. En el *iter* que transcurrió desde el mes de mayo hasta la definitiva elección por parte del Pleno del Senado de 1 de diciembre; sin perjuicio de la llamativa tardanza en la posterior publicación del nombramiento en el BOE que merecerá un breve comentario, se sucedieron los siguientes hechos:

La primera cuestión que planteó dudas fue la referida a si las propuestas presentadas en el año 2008 por parte de las Asambleas Legislativas mantenían su vigencia, teniendo en cuenta el tiempo transcurrido. Al respecto la Mesa del Senado consideró que así era sobre la base de que no se prevé ningún supuesto ni en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional ni en el Reglamento del Senado respecto a que el mero transcurso, inusual por otro lado, del tiempo, conllevara la solicitud de ratificación de las propuestas ya elevadas por la correspondiente institución autonómica. Asimismo se planteó si esto era igualmente aplicable en aquellos supuestos en los que existiera una nueva Cámara como consecuencia de las elecciones autonómicas que tuvieron lugar en 2009, caso de Galicia y País Vasco. Al respecto, la Mesa de la Cámara acordó, con la oposición de los miembros del Grupo Parlamentario Popular, considerar que la propuesta elevada en su día por ambos Parlamentos era perfectamente válida y firme, situándose procesalmente sus candidaturas en el ámbito del Senado, sin que estuviera prevista causa alguna de presentación de una nueva propuesta más allá de los casos en los que se declarara la inadmisibilidad de alguno de los candidatos, tal y como contempla el art. 184.4 del Reglamento del Senado.

La segunda cuestión que se suscitó trajo causa de la no admisión, por mayoría y no por unanimidad de la Mesa, de las candidaturas de D. Enrique López y López propuesta por las Asambleas de Madrid y Extremadura, las Cortes de Castilla y León y los Parlamentos de Cantabria y La Rioja; y de D. Juan Carlos Campo Moreno, propuesta por el Parlamento de Andalucía. En ambos casos el motivo venía dado por el incumplimiento de los quince años de ejercicio profesional o en activo. En este sentido me remito a lo expuesto en el *Informe de 2008* respecto a la motivación jurídica que en su caso respaldaba la no admisibilidad de la primera de las candidaturas citadas y que resultó objeto de polémica.

Al hilo de dicha decisión, se comunicó a las Asambleas afectadas la no admisibilidad de uno de sus candidatos, con la finalidad de que, de conformidad con el art. 184.4 del Reglamento propusieran un nuevo candidato. En los casos de Madrid, Castilla y León y La Rioja sus Asambleas propusieron de nuevo al mismo candidato; mientras que el Parlamento de Andalucía propuso a un candidato distinto. En el ámbito interno del Senado, el Grupo Parlamentario Popular también presentó un recurso ante la no admisibilidad del primero de los candidatos citados; de igual modo que lo hizo la Asamblea de Madrid. Ambos recursos fueron denegados por la Mesa de la Cámara sobre la base de los mismos argumentos que los sostenidos en el acto de no admisión objeto del recurso.

Superada la larga fase de calificación, correspondía la celebración de una sesión de la Comisión de Nombramientos a los efectos de que comparecieran ante la misma los candidatos propuestos (art. 184.7 b) del Reglamento del Senado).

Dicha sesión tuvo lugar en el mes de julio. Posteriormente, se fue retrasando la elevación de una propuesta, sobre la base de que era necesaria mayoría cualificada que obligaba a un acuerdo entre las diferentes fuerzas políticas.

A finales de septiembre, se reunió de nuevo la Comisión de Nombramientos y acordó proponer tres nombres al Pleno; en concreto los de D. Luis Ignacio Ortega Álvarez y Dña. Adela Asúa Batarrita, a propuesta del Grupo Parlamentario Socialista, y el de D. Francisco José Hernando Santiago, a propuesta del Grupo Parlamentario Popular en el Senado. El hecho de que únicamente existiera acuerdo en la Comisión sobre tres de los candidatos propuestos por las Asambleas Legislativas de las CCAA y la necesidad de que al Pleno se elevara una propuesta de cuatro candidatos, conllevó que entrará en funcionamiento el procedimiento subsidiario que se deriva del art. 184.7b) RS que dice: *«La Comisión de Nombramientos elevará al Pleno de la Cámara una propuesta con tantos candidatos como puestos a cubrir, que deberán haber comparecido previamente en la Comisión. Si no se hubieran presentado en plazo candidaturas suficientes, la propuesta que se eleve al Pleno podrá incluir otros candidatos.»* Recordemos igualmente al respecto la Sentencia del TC 101/2008 que interpretó y defendió la constitucionalidad en su día de este último inciso *«Llegados a este punto, hemos de señalar que tampoco puede negarse que la referencia del precepto impugnado a la falta de candidatos «suficientes» es susceptible de ser interpretada en un sentido literal o meramente numérico, esto es, relativo a la presentación por las instancias autonómicas de candidatos bastantes en relación con los puestos a cubrir, pero también en otro cualitativo o de mérito, de forma que, en este segundo sentido, solamente serán consideradas suficientes las candidaturas de aquellas personas, sobre las que pueda recaer el apoyo de la Cámara expuesto en la exigencia de que obtengan el voto favorable de, al menos, tres quintos de los Senadores...»*

*En principio, tales candidatos serán los que hayan presentado las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, pero la libertad institucional, insuprimible, del Senado y, en este trámite procedimental, de su Comisión de Nombramientos, no puede llevar a la Cámara a la imposibilidad de cumplir con su obligación constitucional de designar Magistrados del TC. Imposibilidad que, como hemos examinado, podría darse tanto si las Asambleas Legislativas no atendieran a la invitación del Senado para presentar candidatos, como si los presentados no reunieran los requisitos necesarios o no resultaran, a juicio de la Comisión de Nombramientos cuya voluntad, en virtud de su propia composición y funcionamiento, es legítimo trasunto de la del Pleno, al que, en todo caso, compete la última palabra, merecedores de la confianza institucional del Senado. En esos casos se estaría ante el supuesto de que «no se hubiesen presentado en plazo candidaturas suficientes», contemplado en el art. 184.7 b) RS y para el que se ha previsto que la Comisión presente otros candidatos, que no serán ya propuestos por las Asambleas, sino por los Grupos Parlamentarios del Senado con arreglo al procedimiento que se inicia con la fase de admisión regulada en los apartados 3 y 4 del art. 187 RS.»*

Sobre la base del Reglamento del Senado y de lo establecido por el TC, se abrió un nuevo plazo para la presentación de propuestas por los Grupos parlamentarios. De este modo el Grupo Parlamentario Popular propuso a Don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, quien compareció a principios del mes de oc-

tubre ante la Comisión de Nombramientos y cuya candidatura, junto con las otras tres anteriormente citadas, conformaron la propuesta que elevó al Pleno de la Cámara la Comisión de Nombramientos.

La fase conflictual del proceso no había terminado sin embargo, puesto que a principios del mes de octubre, la Asamblea de Madrid y el Parlamento de La Rioja presentaron sendos recursos de amparo frente a los Acuerdos de la Mesa del Senado de 1 de junio y de 6 de julio, referidos respectivamente a la no admisión de la candidatura de D. Enrique López como candidato y a la ratificación de dicho acuerdo. Ninguno de los dos recursos fue admitido a trámite por el TC mediante Autos de 1 de diciembre de 2010, por considerar que las citadas Asambleas Legislativas carecían de legitimación para la interposición de dicho recurso.

Finalmente, el último paso que correspondía al Senado tuvo lugar el 1 de diciembre con la aprobación por el Pleno de los cuatro candidatos citados y su remisión para su nombramiento por S.M. El Rey como Magistrados del TC.

Lo azaroso de este procedimiento, con más de dos años de tramitación, tuvo su punto final con la más que llamativa tardanza por parte de las autoridades correspondientes en la publicación en el BOE del nombramiento de los Magistrados. Hubo que esperar hasta el 10 de enero de 2011 para que la misma tuviera lugar. Se trata sin lugar a dudas de un elemento distorsionador más que supone un resquebrajamiento de la cada vez más necesaria y ausente responsabilidad institucional.

# LENGUAS PROPIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

*Lluís Aguiló Lúcia*

## Marco jurídico

La regulación constitucional de las lenguas propias de las Comunidades Autónomas se circunscribe a una puntual referencia en el preámbulo de la Constitución (párrafo 4º: «Proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones»). Y en tres preceptos (arts. 3, 20.3 y 148.1.7), así como la disposición final.

El art. 3 es el que proclama el carácter oficial de esas lenguas en las respectivas Comunidades Autónomas cuando así lo acuerden sus estatutos. La declaración de la oficialidad se da en unos casos y en otros tal y como establece este artículo, la mera protección de las lenguas. El art. 20.3 establece que los medios de comunicación pública deben respetar «el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España». Y el art. 148.1.17 dice que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias, entre otras, en materia de «fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma». En cuanto a la disposición final de la Constitución se establece que «se publicará también en las demás lenguas de España», obligación que hay que entenderla no sólo para la publicación, en su día, del texto constitucional, sino extensible también a cualquier reforma de la misma, como así se hizo en 1992 cuando se reformó el apartado 2 de su art. 13.

De conformidad con lo establecido en el art. 3, han sido los Estatutos de Autonomía los que han acordado el carácter oficial de las otras lenguas. Ahora bien, en este sentido hay que indicar que en unos estatutos se declara su carácter oficial como lengua de la Comunidad Autónoma (País Vasco, Cataluña, Galicia, Comunidad Valenciana, Islas Baleares y Navarra) y en otros sólo se plantea su protección (Asturias, Aragón y Castilla y León).

En el caso de las primeras seis Comunidades Autónomas se han aprobado leyes autonómicas que regulan el carácter oficial de su lengua propia. En el caso de los otros tres estatutos que prevén la protección, en Asturias para el bable/asturiano y el gallego/asturiano y en Aragón para el aragonés y el catalán, también se han dictado leyes para su protección. En cambio, en el caso de Castilla y León el art. 5 de su Estatuto prevé la protección del leonés (apartado 2) y del gallego (apartado 3). En este punto hay que indicar que el Estatuto de Autonomía de Melilla recoge una mínima referencia a la pluralidad lingüística de su población (art. 5.2.b).

## Normativa durante 2010

Durante el año 2010 sólo se han aprobado tres leyes en materia lingüística: dos en Cataluña y una en Navarra. En primer lugar la Ley 17/2010, de 3 de junio, de Signos de Cataluña, cuyo objeto es regular la lengua de signos catalana como sistema lingüístico propio de las personas sordas y sordociegas signantes de Cataluña. Con ello se ha desarrollado el art. 50.6 del Estatuto de Autonomía catalán.

En segundo lugar, también en Cataluña, la Ley 35/2010, del Occitano aranés en Arán, que desarrolla el art. 11 del Estatuto catalán. Con relación a esta Ley y teniendo en cuenta la Sentencia del TC 31/2010, hay que indicar que en su art. 2, apartado 3.a), establece que el aranés, como lengua propia de Arán es la lengua propia de uso preferente en todas las instituciones de Arán, especialmente del Conselh Generau d'Aran, la administración local y las entidades que dependen de ellas, los medios de comunicación públicos, la enseñanza y la toponimia. Y además el art. 13 da al aranés el carácter de lengua vehicular y de aprendizaje habitual en los centros educativos de Arán.

Finalmente en Navarra nos encontramos con la Ley Foral 2/2010, de 23 de febrero, de modificación del art. 5.1 letras a) y b) de la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vasconce. La finalidad es incluir algunos municipios de la comarca de Pamplona como pertenecientes a la zona mixta ante la demanda de escolarización en vasconce. La aprobación de esta Ley produjo la ruptura de la coalición de gobierno en Navarra.

En cuanto a la normativa de rango inferior a la ley destacaremos el Decreto 79/2010, de 20 de mayo, para el plurilingüismo en la enseñanza no universitaria de Galicia, que deroga el anterior –Decreto 124/2007, de 28 de junio–. En la crónica sobre Galicia de este *Informe* se da amplia información sobre el contenido y los efectos de la aprobación de este nuevo Decreto.

## Jurisprudencia

Desde el punto de vista jurisprudencial lo más importante del 2010 ha sido la STC 31/2010, sobre el Estatuto de Cataluña. Y dimanante de la misma hay que reseñar tanto el Auto del TSJ de Cataluña de 25 de octubre, como la Sentencia del TS 6.632/2010, de 16 de diciembre. Junto a ello nos referiremos también a dos Autos del TC (27/2010 y 108/2010) referidos respectivamente a Asturias y Aragón. Y en el caso del TS también nos referiremos a cinco sentencias referentes a Baleares, Galicia, la Comunidad Valenciana y Navarra.

La STC 31/2010, sobre el Estatuto de Cataluña, y respecto a los temas lingüísticos, hay que indicar que los preceptos impugnados fueron el art. 6, en sus párrafos 1, 2, 3 y 5; el art. 33.5; el art. 34; el art. 35.1 y 2; el art. 36.1; el art. 50.4 y 5; el art. 102.4; y el art. 147.1, apartado a, y 3.

De todos ellos el TC sólo ha declarado inconstitucional el inciso «y preferente», que aparece en el art. 6.1, cuando dice: «1. La lengua propia del Cataluña es el catalán. Como tal, el catalán es la lengua de uso normal y preferente de las administraciones públicas y de los medios de comunicación públicos de Cataluña,

y es también la lengua normalmente utilizada como vehículo de aprendizaje en la enseñanza».

Y, por otro lado, declara como no inconstitucionales, «siempre que se interpreten en los términos establecidos en el correspondiente fundamento jurídico que indica en los siguientes preceptos: (...); el apartado 2 del art. 6 (F.14.b); (...); el apartado 5 del art. 33 (F.21); el art. 34 (F.22); el apartado 1 y el primer enunciado del apartado 2 del art. 35 (F.44); el apartado 5 del art. 50 (F.23) ...».

Hay que recordar que en esta materia sólo se pretendía incorporar al Estatuto tanto el uso preferente del catalán como el sistema de inmersión lingüística que ya estaban regulados en leyes aprobadas por el Parlamento de Cataluña. Asimismo se pretendía equiparar el deber de conocimiento del catalán, lo cual sí que constituía una novedad.

El TC proclama la igualdad entre castellano y catalán, igualdad de la que exceptúa el deber del conocimiento del catalán.

Respecto al primer apartado del art. 6 la Sentencia dice que la referencia a «uso normal» no es prescriptiva sino meramente descriptiva de una realidad y que por ello no se declara inconstitucional. En cambio sí declara inconstitucional el inciso «y preferente» pues el TC considera que supone una imposición de una lengua sobre la otra. Pese a ello el TC deja la puerta abierta a que el legislador adopte «adecuadas y proporcionadas medidas de política lingüística tendentes a corregir, de existir, situaciones históricas de desequilibrio de una de las lenguas oficiales respecto a la otra, subsanando así la posición secundaria o de postergación que alguna de ellas pudiera tener».

Y respecto al segundo apartado del art. 6 el TC no acepta que exista un deber de conocimiento del catalán paralelo al deber de conocer el castellano, porque dice es ésta la única lengua constitucionalmente exigible. Ahora bien, el TC no declara inconstitucional este apartado del precepto siempre que se interprete que la exigencia que puedan hacer los poderes públicos de conocer el catalán tiene una naturaleza diferente al deber de conocer el castellano y deriva de situaciones de subjeción especial como es el caso de profesores y funcionarios.

Tampoco se declaran inconstitucionales los arts. 33.5 y 50.2, que regulan el uso de la lengua entre los organismos públicos y los ciudadanos. El 33.5 establece que los ciudadanos de Cataluña tienen el derecho de relacionarse en catalán con los organismos constitucionales y con los órganos jurisdiccionales de ámbito estatal. El TC dice que el precepto sería inconstitucional si se extendiera la cooficialidad fuera del territorio de Cataluña, pero como el precepto dice que ello se hará «de acuerdo con el procedimiento establecido por la legislación competente» y ésta ha de ser necesariamente estatal, siempre que se interprete así el precepto no es inconstitucional.

Por su parte el art. 50.5 que establece que el catalán será la lengua habitual de la Generalitat, la administración local y demás corporaciones y empresas públicas en sus actuaciones internas y en sus relaciones entre ellas, extiende su uso también a las comunicaciones y notificaciones dirigidas a personas físicas o jurídicas residentes en Cataluña, sin perjuicio del derecho de los ciudadanos a recibirlas en castellano si así lo piden. La Sentencia establece que el precepto es conforme a la



Constitución, ya que puede interpretarse «en el sentido de que, en el marco de la política de fomento y difusión del catalán, las entidades públicas, instituciones y empresas a que el precepto se refiere, puedan utilizar la lengua catalana con normalidad, sin perjuicio de poder utilizar también con normalidad el castellano» (...) «siempre que se arbitren los mecanismos pertinentes para que el derecho de los ciudadanos a recibir tales comunicaciones en castellano pueda hacerse efectivo sin formalidades ni condiciones que redunden para ellos en una carga u obligación que les constituya en la posición de sujeto activo en sus relaciones con la administración pública». Como ya se ha afirmado, este último inciso es difícilmente comprensible, es contradictorio, e incluso puede ser de imposible cumplimiento.

En cuanto al art. 34 que regula la lengua en las relaciones privadas, el precepto viene a reproducir lo que ya decía la Ley de Política Lingüística en su Capítulo V «La actividad socioeconómica» (arts. 30 al 32). El TC acepta el deber de disponibilidad lingüística pero indica que ello no puede significar la imposición de uso de cualquiera de las dos lenguas porque «el derecho a ser atendido en cualquiera de dichas lenguas sólo puede ser exigible en las relaciones entre poderes públicos y los ciudadanos». Con esta interpretación el precepto es constitucional.

Finalmente nos encontramos con las referencias al art. 35.1 y 2, que regula la lengua en la enseñanza. En este precepto se establece que el catalán sea normalmente la lengua vehicular en la enseñanza universitaria y no universitaria y que todas las personas tengan el derecho a recibir la enseñanza en catalán.

El TC acepta el precepto siempre que «con la mención al catalán no se prive al castellano de la condición de lengua vehicular y de aprendizaje de la enseñanza». En este sentido el TC corrobora su jurisprudencia que quedó ya patente en la STC 337/1994.

Por tanto con esta interpretación el TC establece que no existe derecho a que los hijos reciban la educación nada más que en una lengua y que corresponde a los poderes públicos determinar la presencia de las dos lenguas en el sistema educativo. También establece que el catalán puede ser el centro de gravedad del sistema educativo sin que ello signifique la exclusión del castellano como lengua de enseñanza.

Sin duda las consecuencias de esa Sentencia se verán tanto en la normativa que se apruebe o se modifique, como en la futura jurisprudencia que aplique el contenido de la Sentencia.

Y en este último sentido ya tenemos dos ejemplos recientes.

Por un lado, está el Auto de 25 de octubre de 2010, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que acordó suspender la ejecutividad de diversos preceptos del Reglamento de Uso de la Lengua Catalana del Ayuntamiento de Barcelona. Concretamente suspende los arts. 3.1; 3.2; 3.4; 5.2; 7 (primera frase); 12 y 18, referidos todos ellos a la preeminencia del uso del catalán en las actuaciones cotidianas del Ayuntamiento de Barcelona. Para ello el Tribunal invoca su propia jurisprudencia en las sentencias 75/2001, de 28 de enero, referida a la Universidad Pompeu Fabra, y en la de 18 de enero de 2001, con relación a la Universidad Rovira i Virgili. También aduce el TSJ su Auto de suspensión de 8 de febrero de 2001 referido

al Ayuntamiento de Sabadell que luego se traducirá en la Sentencia 372/2004, de 19 de marzo así como su Sentencia 1230/2003, de 3 de diciembre, referida de nuevo a la Universidad Pompeu Fabra.

El Auto que comentamos recoge al final de sus fundamentos jurídicos, junto a todos estos precedentes, la doctrina de la Sentencia del TC 31/2010, cuando declara inconstitucional el inciso «y preferente» del art. 6 del Estatuto. Como ha escrito al respecto Joaquín Tornos «no puede afirmarse (...) que el Auto sea consecuencia de la doctrina del Tribunal Constitucional» en esta cuestión. Pero el hecho de que se cite la Sentencia nos pone en alerta y habrá que esperar a la Sentencia definitiva.

Cuestión distinta es la Sentencia del TS 6.632/2010, de 16 de diciembre, por la que estima el recurso planteado por una madre en un colegio concertado para que pueda solicitar la enseñanza primaria en castellano para su hija. En el fallo se dice que se declara «el derecho de la recurrente a que el castellano se utilice también como lengua vehicular en el sistema educativo de Cataluña y para ello la Generalitat deberá adoptar cuántas medidas sean necesarias para adaptar su sistema de enseñanza a la nueva situación creada por la declaración de la Sentencia 31/2010, del TC que considera el castellano como lengua vehicular de la enseñanza en Cataluña junto al catalán, incluyendo el derecho de los niños en educación infantil a recibir la enseñanza en la lengua peticionada por los padres y de igual modo declara que el modelo de inscripción en educación infantil ha de preguntar por la lengua habitual a los padres o tutores de los niños preinscritos en los cursos escolares de centros sostenidos con fondos públicos».

Así pues, esta Sentencia del Tribunal Supremo va mucho más allá de lo que ha dicho el TC y, por otro lado, afecta directamente al modelo de inmersión lingüística adoptado desde los inicios en Cataluña.

También el TC ha dictado dos Autos referidos respectivamente a Asturias y Aragón, dos comunidades que reconocen lenguas propias pero no su carácter oficial y sólo con medidas de protección.

El Auto 27/2010, de 25 de febrero, acuerda inadmitir la Cuestión de Inconstitucionalidad planteada por un funcionario, al no habersele admitido su recurso contra una Resolución de la Consejería de Presidencia del Principado de Asturias de dar curso a la solicitud de permiso presentada por el funcionario al estar redactada en bable. Todo en base a que el bable no es la lengua oficial de Asturias tal como establece su Estatuto de Autonomía y la Ley 1/1998, de 23 de marzo, de uso y promoción del bable/asturiano.

Por su parte el Auto 108/2010, de 28 de septiembre, inadmite a trámite el conflicto en defensa de la autonomía local planteado por ocho municipios aragoneses contra la Ley 10/2009, de 22 de diciembre, de uso, protección y promoción de las lenguas propias de Aragón, por entender que con la misma se les impone el uso de la lengua catalana como lengua oficial de hecho.

Aparte de descartar a uno de los municipios por no cumplir los requisitos exigidos para la adopción del acuerdo y otros dos por extemporáneos, el Auto no entra en el fondo del asunto y acaba inadmitiendo el conflicto por no cumplir el requisito del art. 75.ter.1.b, de la LOTC, dado que los municipios no suponen «al

menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley que representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente».

Volviendo al TS nos encontramos con cuatro Sentencias más referidas a temas puntuales. La de 5 de mayo de 2010, no admite un recurso de casación interpuesto por un sindicato que entiende que la exigencia del conocimiento de la lengua propia de la Comunidad Autónoma, como es el caso que se planteaba en Galicia, no es constitucionalmente válida cuando se trata de puestos de trabajo en los que resulta necesario para su adecuado y eficaz desempeño. El TC da la razón a la Xunta.

La segunda Sentencia del TS es de 18 de mayo de 2010, que anula el art. 10 del Decreto 132/2005, de 25 de octubre, de las Islas Baleares, que regula su Boletín Oficial pues «una norma reglamentaria autonómica no puede imponer a la Administración del Estado la carga de que sus textos oficiales vengán ya redactados en las lenguas cooficiales que el envío de ambas versiones sea simultáneo» como pretendía establecer el Decreto. Ello sin embargo, dice la Sentencia, no impide que la administración autonómica proceda, por propia iniciativa, a la publicación de los textos de la Administración General del Estado en las dos lenguas cooficiales de la Comunidad Autónoma.

Con referencia a la Comunidad Valenciana se han dictado por el TS dos Sentencias, de 24 y 31 de marzo, en las que reitera la jurisprudencia del Tribunal Supremo en el sentido de que, frente al criterio del Gobierno valenciano, deben equipararse a todos los efectos el valenciano y el catalán al tratarse de una misma lengua con dos denominaciones diferentes.

La novedad de estas reiteradas Sentencias está en la de 31 de marzo con la que el TS incluye por vez primera el acuerdo de la Acadèmia Valenciana de la Llengua de 9 de febrero de 2005, que es de obligado cumplimiento para el Gobierno valenciano, en la que se afirma la unidad de la lengua compartida por valencianos y catalanes y añade que «es un hecho que en España hay dos denominaciones igualmente legales para designar esta lengua: la de valenciano y la de catalán».

Finalmente, con relación a Navarra está la sentencia del TS de 23 de diciembre de 2009 por la que se desestima el recurso de casación del Gobierno de Navarra contra la sentencia que estimaba la solicitud de denominación bilingüe de la población de Zizur Mayor / Zizur Nagusia, en las señales de tráfico de carretera.

# LA ACTIVIDAD DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

## ANDALUCÍA

*Juan Antonio Carrillo Donaire*

### Rasgos generales

*Un curso político marcado por la crisis económica y por las reacciones frente a la misma*

Durante 2010, la crisis económica se ha enquistado plenamente en el epicentro de un curso político marcado por un tono de fondo preelectoral y por la peculiar tesitura interna que han vivido las dos grandes fuerzas políticas andaluzas. De reforma en el caso del PSOE de Andalucía, acompañada de algunos sobresaltos; y de euforia en las filas del PP andaluz, menos contenida a medida que las encuestas iban reflejando un vuelco en las intenciones de voto ante unas eventuales elecciones. Mientras que todas las encuestas corroboran el ascenso del PP en Andalucía, que consolidaba a finales de año una –corta– ventaja sobre el PSOE en intención de voto (entre 1 y 2 puntos), el PSOE andaluz ha vivido un año más convulso de lo esperado. Poco después del Congreso regional de marzo, en el que el Presidente Griñán salió elegido como Secretario General al frente de una nueva y reducida Ejecutiva designada por él, el propio Presidente acometió un cambio de Gobierno –sobre el que luego volveremos– con la finalidad de consolidar su liderazgo con la vista puesta en las próximas elecciones autonómicas del año que viene. Pero el rumbo que se pretendió marcar con estas decisiones se vio alterado por causas externas (como el nombramiento de Rosa Aguilar pare el Ministerio de Medio Ambiente, por citar sólo una de las más sonadas). Ninguna tan determinante, sin embargo, como la dimisión del primer Vicesecretario General del partido –cabeza visible de la nueva Ejecutiva–, Rafael Velasco, tras revelarse que su esposa podía verse implicada en un caso de supuesta corrupción por la percepción indebida de subvenciones.

Se recordará que el relevo en la Presidencia de la Junta de Andalucía de mediados del curso pasado trajo consigo la focalización de la acción del Ejecutivo en la gestión de la crisis económica, que no ha dejado de agudizarse a lo largo del ejercicio. Andalucía, cuya economía creció por encima de la media española y comunitaria durante 14 años consecutivos hasta 2007, es también hoy una de las Comunidades Autónomas más devastadas por la crisis, acusando más incisivamente que otras la caída de ciertos indicadores económicos, como el consumo, el crédito, el producto interior bruto o la inversión pública (especialmente en obras e infraestructuras); llegando a alcanzar cifras negativas de crecimiento a finales de año (-0,3%) y cifras de desempleo realmente preocupantes: más de un millón de parados, con una tasa del 28% de la población activa, de los cuales un importante porcentaje corresponde a jóvenes menores de 25 años (y con el dato añadido de que algo más del 30% no percibe ya ninguna contraprestación por desempleo).

En este contexto, y a pesar de los frenos impuestos desde el Gobierno central, la deuda del sector público andaluz no ha dejado de crecer, por encima incluso de las previsiones presupuestarias. Si la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma para 2010 estableció la posibilidad de emitir deuda amortizable o concertar operaciones de crédito con la limitación de que su saldo vivo a 31 de diciembre de 2010 no superase el existente a 1 de enero de 2010 en más de cuatro mil treinta cinco millones veinte mil euros (4.035.020.000 €), las autorizaciones de emisión de deuda y de concertación de operaciones de endeudamiento (Decreto 29/2010, de 16 de febrero, y Decreto 386/2010, de 19 de octubre) han superado en casi 300 millones de euros esa cifra, lo que testimonia una voluntad política contraria –al menos en este punto– a la política marcada desde el Gobierno central que refleja un cierto desencuentro entre ambos Gobiernos, central y autonómico en el manejo de la deuda pública en el contexto de crisis. Prueba de ello es que desde que se fijó como objetivo de estabilidad de la Unión Europea contener el déficit público en el 3% del PIB en 2013, y el Gobierno central cifró en el 1,3 del PIB el tope del déficit para 2011, la Junta de Andalucía no ha dejado de manifestar su descontento con el método de reparto fijado por el Ministerio de Economía para que las Comunidades Autónomas cumplan con los criterios de estabilidad, argumentando que sus niveles de solvencia le permiten un mayor endeudamiento (actualmente, la deuda *per capita* andaluza es «sólo» 1.300 euros por habitante, lo que supone un 11,5% del endeudamiento del conjunto del Estado, mientras que la población andaluza representa un 17,5 del total nacional).

La lucha contra la crisis ha hipertrofiado definitivamente el uso de la figura del Decreto-ley en todo el contexto estatal y autonómico. Andalucía no se ha quedado a la zaga en este punto, aprobando hasta 7 Decretos-leyes, cuatro de los cuales se han adoptado como causa directa de la crisis. Otros dos, según veremos en otro apartado, han puesto en marcha una reforma del sector público andaluz bastante ligada a la necesidad de economizar medios –y por lo tanto a la crisis–, de la que lo menos que puede decirse es que ha levantado importantes ampollas. Y el último Decreto-ley del paquete, también conectado al ámbito económico, ha afrontado reformas más estructurales del mercado combinadas con medidas de simplificación y eliminación de trabas en la prestación de servicios, por lo que seguimos comprobando que la mecha de la crisis no deja de inflamarse con efectos inflacionistas el uso de esta medida legislativa «excepcional».

El primero de los Decretos-leyes «anticrisis» fue el *Decreto-ley 1/2010, de 9 de marzo*, probablemente el más timorato de todos, donde se adoptaron una serie de medidas tributarias orientadas a estimular la inversión empresarial y a aumentar la progresividad fiscal. Sus previsiones más resonantes son las que afectan al tramo autonómico del IRPF (aumento de la deducción en supuestos de autoempleo y regulación de una deducción por inversión en la adquisición de acciones o participaciones sociales de entidades empresariales nuevas que mantengan o generen puestos de trabajo) y en los impuestos sobre Sucesiones y Donaciones y sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ampliación de los beneficiarios de la reducción autonómica del 99% y regulación de dos nuevas reducciones por idéntico importe: por donaciones a favor de personas con discapacidad y por transmisión *mortis causa* o donación de empresas indivi-

duales, negocios profesionales y participaciones a personas sin parentesco pero con vínculos laborales o profesionales).

Posteriormente, y para estar en sintonía con las previsiones del polémico Real Decreto-ley estatal 8/2010, de 20 de mayo, el Gobierno andaluz aprobó el *Decreto-ley 2/2010, de 28 de mayo*, de medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público, que plasma reducciones salariales progresivas para los empleados públicos de la Comunidad que abarcan desde la exención para los niveles más bajos del personal laboral hasta el 15% para los miembros del Gobierno andaluz. Para el conjunto del personal funcionario no laboral, se establece una reducción media general del 5% en términos anuales. Respecto al personal laboral, la reducción también promedia del 5% e incluye a los empleados de alta dirección, a los de empresas públicas y a los no acogidos a convenio colectivo que no tengan la consideración de altos cargos. Por contra, se excluyen de la medida a los trabajadores cuyas retribuciones sean inferiores a 949 euros mensuales. La norma afecta tanto a la Administración autonómica andaluza como a sus organismos y entes instrumentales, así como a las 10 universidades públicas y al Consejo Consultivo de Andalucía, con la pretensión de ahorrar unos 861 millones de euros durante 2010 y 2011. De esta cantidad, 314 millones corresponden a su aplicación en 2010, desde el 1 de junio, a través de las modificaciones que el Decreto-ley realiza en la Ley de Presupuestos.

Se recordará que una de las primeras medidas que adoptó el Gobierno andaluz para paliar los efectos de la crisis económica fue el Decreto-ley 1/2008 por el que se aprobaba el Programa de Transición al Empleo de la Junta de Andalucía (PROTEJA) como complemento del «Plan e» aprobado por el Gobierno de la Nación. El Plan establecía una serie de ayudas al desempleo, de reinserción laboral y de formación para el empleo que tuvieron continuidad en 2009. El tercer Decreto-ley «anticrisis» de este ejercicio, el *Decreto-ley 3/2010, de 8 de junio*, reedita el Plan PROTEJA con ciertos retoques. El nuevo programa consta de dos subprogramas, en función de la entidad local que promueva de las actuaciones: municipios y provincias. El primero de ellos se regula con más detalle debido a la complejidad derivada de la participación de 771 municipios en su gestión; mientras que el segundo tiene la particularidad de ejecutarse con los recursos de las propias Diputaciones. En ambos casos, las personas empleadas en las actuaciones financiadas con cargo al Programa seguirán con posterioridad actividades de formación con vistas a su mejor adaptación al mercado laboral. También se reorienta el perfil del empleo que se fomenta, incidiendo no tanto en la falta de dinamismo del sector construcción como en lo que ya se ha convertido en una situación de desempleo estructural de las familias. Por ello, las actuaciones a financiar no tendrán forzosamente que estar vinculadas con contratos de obras, sino que se extienden también a los contratos de servicios con el fin de atender a colectivos con mayores dificultades de empleo. Asimismo se orientan los objetivos de la contratación a una serie de prioridades, en especial a la reparación de daños causados en las infraestructuras municipales y edificios e instalaciones de titularidad pública por las grandes riadas e inundaciones que tuvieron lugar en Andalucía durante el primer cuatrimestre de 2010.

Un mes más tarde, el Gobierno andaluz adoptó el *Decreto-ley 4/2010, de 6 de julio*, de medidas fiscales para la reducción del déficit público y para la sosteni-

bilidad. La norma, especialmente polémica en lo que supone al recorte del gasto público y de aumento de la presión fiscal, acoge el compromiso adquirido en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 15 de junio en el que se revisaron los planes de reequilibrio de las Comunidades Autónomas y se acordó adaptar la política presupuestaria para 2010-2013 a una drástica reducción del déficit, en línea con lo dispuesto por el del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. El grano que aporta Andalucía a este esfuerzo de contención del conjunto del gasto público supone un recorte de casi 1.600 millones de euros, equivalente a un 4% del Presupuesto.

En este contexto de ajuste, la Junta de Andalucía apoyó finalmente –no sin reticencias– la propuesta del Gobierno de la Nación de rebajar el déficit de las Comunidades Autónomas desde el 2% del PIB en 2009 al 1,1% en 2013, de acuerdo al Plan de Estabilidad y Crecimiento 2010-2013. Se persigue con ello manejar un volumen de deuda pública sostenible buscando su revalorización en los mercados financieros, al tiempo que se aumentan los ingresos tributarios, particularmente los procedentes del IRPF, donde se crean tres nuevos tramos en la tarifa autonómica para las rentas más altas (con bases superiores a los 80.000 euros). Junto a ello se limitan ciertas deducciones en el impuesto, como la inversión en vivienda protegida o por número de hijos; y se aumentan los límites de renta para acceder a otras deducciones, como las derivadas de casos de adopción. Como contrapunto, se extiende la deducción por autoempleo y se crea una deducción autonómica por inversión en la adquisición de acciones y participaciones sociales como consecuencia de acuerdos de constitución de sociedades o ampliación de capital en las sociedades mercantiles, por importe del 20% de las cantidades invertidas durante el ejercicio, siempre que creen y mantengan empleo. En el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones se introduce el requisito de patrimonio preexistente para la aplicación de la mejora de la reducción autonómica a favor de personas con discapacidad cuya base imponible no supere los 250.000 euros. En el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales se eliminan los tipos reducidos en transmisiones de viviendas protegidas, armonizando la normativa tributaria con la específica de vivienda protegida. En la Tasa Fiscal sobre el Juego, se regula el devengo semestral para las máquinas recreativas «tipo B». Junto a estas medidas, se crea el Impuesto sobre los Depósitos de Clientes en las Entidades de Crédito en Andalucía, a través de la aplicación de una tarifa en tres tramos a la base integrada por el valor de los depósitos de los clientes en las entidades de crédito con oficinas en Andalucía (del 0,3% hasta 150 millones de euros, 0,4% hasta 600 y 0,5% para los depósitos de más de 600 millones de euros); aunque este nuevo impuesto contempla deducciones por créditos a proyectos ligados al Plan «Andalucía sostenible» para incentivar el crédito a la innovación. Por otra parte, se aumenta el tipo de gravamen del Impuesto Especial de Determinados Medios de Transporte para aquellos especialmente contaminantes o de elevado valor. Se crea el Impuesto sobre las Bolsas de Plástico de un Solo Uso en Andalucía, repercutiendo los establecimientos comerciales sobre los clientes un importe por cada bolsa de plástico de un solo uso (5 céntimos por bolsa no biodegradable). Se incrementa el tipo aplicable en el Impuesto sobre Residuos Radiactivos de 7.000 a 10.000 euros por metros cúbicos de residuos. Finalmente, se regula el tipo auto-

nómico del Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos para destinarlo a gasto sanitario (de 2 y 2,4 céntimos por litro de gasolina o gasoil, respectivamente).

Todas estas medidas condimentaron un caldo de cultivo ya engrosado por los recortes acordados desde el Gobierno central y por la reforma del sector público andaluz aprobada, también por Decreto-ley, en plenas vacaciones estivales. La agitación social fue en aumento tras el verano. El primer embate que prepararon los sindicatos, la huelga de funcionarios de 8 de junio, tuvo escaso éxito en Andalucía, sin apenas repercusión en el funcionamiento de los servicios públicos, salvo en educación. Mayor respaldo tuvo, aunque bastante desigual, la convocatoria de huelga general del 29 de septiembre, secundada ampliamente en algunos sectores (industria, transportes) aunque con limitado seguimiento en otros (comercio, sector público). No obstante –como se ha apuntado–, la tensión sindical en Andalucía ha tenido su propio foco de refracción en torno a la reforma del sector público andaluz, de la que nos ocupamos seguidamente.

### *La polémica reforma del sector público*

Uno de los principales compromisos asumidos por el Presidente Griñán en su discurso de investidura fue el de reformar la Administración autonómica en una triple dirección: la remodelación de su estructura directiva y provincial, la simplificación de los procedimientos administrativos y el desarrollo del estatuto del empleado público. En el plano organizativo interno, la consigna marcada desde la Presidencia fue la reducción de órganos directivos y la reforma del sector público, engordado en magnitud y en volumen de deuda hasta un punto crítico.

Acelerando este rumbo al socaire de la crisis económica se aprobó el muy polémico *Decreto-ley 5/2010, de 27 de julio*, de medidas urgentes en materia de reordenación del sector público. La norma se sitúa en línea con el objetivo de rebajar el déficit autonómico, porque esta reordenación tiene un objetivo claro: adelgazar el sector público andaluz para reducir el gasto y racionalizar la Administración autonómica. En términos cuantitativos, el Decreto-ley persigue un ahorro total de más de casi 120 millones de euros hasta 2013 que provendría de la desaparición –por reagrupación– de más de un centenar de entidades instrumentales. Conviene apuntar el dato de que en el momento de aprobarse esta reordenación, Andalucía tenía el sector público más inflacionado tras Cataluña, con tres centenares de entidades vinculadas o dependientes de la Administración de la Junta.

Desde luego, la reforma es de calado, y se acompaña de un Acuerdo del Consejo de Gobierno, de la misma fecha (publicado en el mismo BOJA, a continuación del Decreto-ley), que explica el Plan de reordenación en torno a tres ejes: a) la reducción del número de entidades instrumentales de la Administración autonómica mediante operaciones de integración, fusión, absorción y extinción; b) la simplificación de la estructura periférica de la Administración instrumental; y c) la mejora de gestión de la información, de los recursos humanos y a la gestión económico-financiera del sector público.



Según la Exposición de Motivos del Decreto-ley, *«el Plan de Reordenación del Sector Público de la Junta de Andalucía incide en la estricta reordenación de las estructuras, optimizando las nuevas formas organizativas, pero asentando, a la vez, el empleo público. En suma, se opta por un modelo público de prestación de servicios, rechazando otros modelos liberalizadores que inciden esencialmente en la privatización de la prestación de tales servicios»*. Paradójicamente, la plasmación de esta idea se hace en torno a una «agencialización» generalizada de muchos organismos y entidades que se concentran o refunden, en no pocos casos, en torno a una nueva Agencia pública empresarial, cuyo régimen operativo principal y de contratación de personal es de Derecho privado, que emerge ahora como ente instrumental prácticamente único en algunas Consejerías (a veces, podría hablarse –más que de Agencia– de *megagencia*, como en lo casos de la nueva «Agencia Andaluza del Conocimiento», la «Agencia de Obras Pública», la «Agencia de servicios sociales», o la «Agencia Andaluza de instituciones culturales»). Ello requiere una reforma del régimen jurídico de las Agencias que contiene la Ley 9/2007 de Administración de la Junta de Andalucía, pero sobre todo requiere un trasvase de personal en una doble dirección: funcionarios que pasan a las nuevas Agencias y laborales adscritos a entidades y empresas que se extinguen que pasan también a la Agencia.

Además de las medidas de supresión y refundición de organismos y entidades, el Decreto-ley da algún paso hacia la simplificación general de las estructuras periféricas de la Administración instrumental andaluza, siquiera sea en una dimensión patrimonial, para economizar medios. De este modo, se dispone un proceso para concentrar en edificios únicos las sedes y subsedes de las entidades en aquellos municipios donde existan varias. Esta reubicación pretende un ahorro de costes por la mayor eficiencia en los gastos de alquiler y mantenimiento. La plasmación de esta idea dio pie a otras, incluso de orientación inversa. Así fue anunciado por la Consejera de Economía y Hacienda a mitad de octubre, en el marco de la presentación de los Presupuestos para 2011, un ambicioso proyecto: la recaudación de casi 1000 millones de euros mediante una operación de venta y alquiler de parte del patrimonio inmobiliario de la Junta de Andalucía. La operación, que cuenta con un antecedente claro en el Derecho francés de bienes, consistiría en que los Institutos, Agencias, Fundaciones y demás entidades del sector público compren dichos inmuebles para seguir siendo ocupados por las mismas dependencias de la Junta de Andalucía que hoy los ocupan pero en régimen de alquiler, sin que –por lo demás– el importe de esos arrendamientos se compute como deuda financiera, por lo que no repercutiría en el compromiso de contención del déficit.

La reacción ante el Decreto-ley 5/2010 ha sido tan intensa como el alcance de la propia reforma que se proponía. Todos los sindicatos y una gran mayoría del funcionariado andaluz rechazaron de inicio la norma, considerándola contraria al estatuto básico del empleado público. De un lado, los funcionarios temen su laboralización o su adscripción funcional a una Agencia; de otro, se quejan de la conversión en personal laboral fijo, en las Agencias y Fundaciones de nueva creación, de los empleados de empresas públicas y demás entidades del sector público que ahora se extinguen sin haber pasado un sistema de selección de mérito y capacidad. Las quejas y movilizaciones entre los empleados públicos se acrecentaron

tras el verano. El PP andaluz impulsó la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra el Decreto-ley en octubre (con núm. 7686-2010, admitido a trámite por providencia del Tribunal Constitucional de 23 de noviembre). Anteriormente, los sindicatos habían solicitado al Defensor del Pueblo de Andalucía su interposición, y alguno (como el CSI-CSIF) interpuso un recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, por la vía especial de protección de derechos fundamentales, contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno, de la misma fecha que el Decreto-ley, que formulaba el plan de reordenación que el Decreto-ley ejecutaba; lo que fue secundado por otros sindicatos minoritarios.

La presión sindical y el conflicto laboral desatado por los funcionarios forzó que, a principios de noviembre, la Junta de Andalucía se viese obligada a negociar la reforma del que ya se conocía popularmente como «el decretazo». La reforma se pactó con los dos sindicatos mayoritarios, UGT y CCOO, para reformar los aspectos más polémicos de la norma, pero contó con la oposición de los minoritarios y un sector importante del funcionariado, que siguieron pidiendo la retirada de la medida. Fruto de las mencionadas negociaciones es el *Decreto-ley 6/2010*, de 23 de noviembre, de medidas complementarias del Decreto-ley 5/2010, que en el momento de su convalidación parlamentaria a finales de año inició su tramitación como proyecto de Ley. La pretensión principal de esta medida correctora es precisar el régimen de integración del personal, tanto funcionario como laboral, en las Agencias públicas empresariales y de régimen especial intentando paliar los miedos sindicales antes apuntados. Respecto a los funcionarios, la norma subraya el carácter voluntario de su incorporación y garantiza la aplicación del Acuerdo de Condiciones de Trabajo del Personal Funcionario de la Junta de Andalucía. En el caso de que se integren como personal laboral, quedarían en la situación administrativa de excedencia voluntaria por prestación de servicios en el sector público andaluz. De reingresar al servicio activo, les será reconocido el trabajo desarrollado en las Agencias para los concursos de méritos y también a efectos de reconocimiento de trienios. De igual modo, la reforma garantiza la voluntariedad de la integración del personal laboral de la Administración General en las Agencias. Por su parte, el personal laboral de las entidades instrumentales que se extinguen o transforman se integrará en las nuevas agencias resultantes de estos procesos. Para adquirir, en su caso, la condición de personal funcionario o laboral de la Administración General, estos trabajadores deben participar en las pruebas selectivas de acceso libre que se convoquen. En cuanto a la Agencia Andaluza del Agua, extinguida como consecuencia del Decreto-ley de julio (por absorción de Egmasa), sus empleados –uno de los colectivos más batalladores contra la medida– se integrarán en la estructura de la Consejería de Medio Ambiente, previa negociación de las condiciones en la Mesa General de la Función Pública.

### *El adiós al proyecto de la Caja única andaluza y la intervención de CajaSur*

La crisis económica ha golpeado duramente el flanco más débil del sector financiero y crediticio: las Cajas de Ahorro, importantes coadyuvantes del crecimiento económico andaluz de las últimas décadas y cuya actual debilidad atena-

za la recuperación económica. La concentración de riesgos, la multiplicación de pasivos consolidables y la pérdida del valor de los activos de las Cajas se ha intentado enjugar con una política generalizada de fusiones directamente auspiciada por el Banco de España, que ha impulsado una operación de gran calado dirigida a la reestructuración, integración y recapitalización de las Cajas de Ahorro españolas.

La blandura del sistema financiero andaluz y de la singular fragmentación territorial de las Cajas andaluzas las ha hecho propensas a un baile de fusiones reales y virtuales (mediante Sistemas Integrados de Protección –SIP–, o fusiones «frías») que han dado al traste con el proyecto de creación de una «gran Caja» andaluza; idea alumbrada a principios de 2008 por el Presidente Chaves a la que en 2010 se acabaron sumando todas las fuerzas parlamentarias. El proyecto de la gran Caja se ha puesto definitivamente en solfa en este ejercicio por dos circunstancias irreversibles: las fusiones interregionales protagonizadas por algunas Cajas andaluzas, de un lado, y, de otro, la sonada intervención de *CajaSur* por el Fondo de Reestructuración Bancaria (FROB) acordada por el Banco de España tras el fracaso de la fusión proyectada entre la Caja cordobesa y *Unicaja*.

La primera fusión interregional de una Caja andaluza se suscribió en marzo, cuando los Consejos de Administración de la sevillana *Cajasol* y de *Caja Guadalajara* aprobaron su fusión, formalizada en junio. En abril, *CajaGranada* entabló conversaciones en varias direcciones en vistas a una fusión fría con varias Cajas (ninguna de ellas andaluza) que en junio fructificaron con el acuerdo de su Consejo de Administración de fusionarse con *Caja Murcia*, *Caixa Penedés* y *Sa Nostra*.

Como consecuencia del abandono de las negociaciones para la fusión entre *Unicaja* y *CajaSur*, la Comisión Ejecutiva del Banco de España acordó el 21 de mayo, a solicitud de la mayoría del Consejo de Administración de *CajaSur*, la intervención de esta Caja para proveer su «reestructuración ordenada» en aplicación del Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito, al apreciar que *CajaSur* no alcanzaba el coeficiente de solvencia legalmente exigido. Se designó al Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) como administrador provisional de *CajaSur*, que le inyectó fondos por el importe estimado de su déficit de recursos propios (800 millones de euros) y acordó adjudicar la Caja en subasta, a la que –junto a otras entidades– concurren las dos Cajas andaluzas más fuertes, *Unicaja* y *Cajasol*, con una oferta conjunta. El 16 de julio, el FROB resolvió esa subasta a favor de la *Caja Bilbao Bizkaia Kutxa* (BBK), la entidad que menos cantidad solicitaba al FROB (unos 400 millones de euros), que se haría con la totalidad de los activos y pasivos de *CajaSur* en una Asamblea General de la Caja celebrada el 23 de noviembre, en la que el FROB se arrogó el 100% del derecho de representación y de los derechos de voto, lo que impidió la oposición *in situ* los anteriores administradores y Consejeros.

Con anterioridad a la celebración de la Asamblea General de noviembre, esgrimiendo al vulneración de las garantías en el procedimiento de valoración y venta forzosa de una entidad de crédito seguido y el desconocimiento de derechos patrimoniales, los miembros del Cabildo Catedral de Córdoba Consejeros de *CajaSur*

y representantes de la entidad fundadora interpusieron ante el Banco de España un requerimiento previo al recurso contencioso-administrativo contra la vía de hecho previsto en el artículo 30 de la Ley la jurisdicción contencioso administrativa. El Banco de España se negó a atender el citado requerimiento, por lo que el 15 de noviembre de 2010 quedó presentado ante la Audiencia Nacional un recurso contencioso-administrativo que fue admitido a trámite a principios de enero de 2011.

Por otra parte, poco antes del verano, el Banco de España comunicó la incoación de un expediente sancionador frente a antiguos miembros del Consejo de Administración de *CajaSur* (muchos de ellos miembros también del Cabildo Catedral de Córdoba). La tesis del Pliego de cargos es que resulta imputable a los administradores de la Caja la no atención a los requerimientos efectuados por el Banco de España desde 2005 en los que se ponía de manifiesto la necesidad de que la entidad emprendiese una serie de medidas para corregir su política de riesgos, su control y la concentración de los mismos en el sector inmobiliario. Los males achacados en este procedimiento sancionador a *CajaSur*, lejos de ser endémicos o exclusivos de esta Caja, eran generalizados a todo el sector, hasta el punto de haber justificado la propia creación y existencia del FROB y la orientación de sus actuaciones en un doble frente: la política de reestructuración, reforzamiento y recapitalización del sector financiero (el llamado «impulso sectorial») y la política de fusiones o de integración en aras de lo que el FROB llama «necesidad de aprovechar sinergias» que incrementen el tamaño medio de las entidades financieras para reforzar su capacidad de afrontar el riesgo y de consolidar pasivos –especialmente los de dudosa fiabilidad–, reconvertir los medios materiales y personales del sector y potenciar la rentabilidad a medio y largo plazo.

Tras la adjudicación de *CajaSur* a *BBK*, *Unicaja* y *Cajasol* intentaron un acuerdo de fusión, en parte por inercia de su puja conjunta por la Caja cordobesa pero, sobre todo, por el impulso de la Junta de Andalucía –que pretendió incorporar a *CajaGranada*– que veía aquí una última posibilidad para la «gran Caja»; finalmente frustrada a la vuelta del verano por el enfriamiento de las negociaciones entre *Unicaja* y *Cajasol*, pero, sobre todo, porque ésta última fijó la vista a otro proyecto interregional: el del Grupo *Banca Cívica* (formado por *Caja Navarra*, *Caja Canarias* y *Caja de Burgos*), al que finalmente se unió en diciembre para liderar un proyecto abierto a la incorporación de nuevos socios.

### *El desbloqueo de algunas transferencias*

En el capítulo de transferencias, el Gobierno Central y el de la Junta de Andalucía han polemizado en torno a las competencias sobre vivienda, Parques Nacionales (Doñana) y Costas. A mediados de diciembre el Presidente Griñán y el Vicepresidente Pérez Rubalcaba anunciaron un acuerdo conjunto que desbloqueaba los traspasos.

El acuerdo sobre vivienda tiene cuantificación económica. La Secretaría de Estado de Vivienda y la Consejería de Obras Públicas firmaron a finales de año un Convenio por 311 millones de euros para hacer 24.000 actuaciones en VPO,

ayudas a inquilinos y rehabilitación, en el que el acento se pondrá en las políticas de fomento del alquiler. Se quiere así paliar la decisión del Gobierno Central de poner fin a partir del 1 de enero de 2011 a las ayudas a la compra de viviendas protegidas. Desde Andalucía se pedían fórmulas transitorias que paliasen la interrupción de dichas ayudas, toda vez que uno de los principales compromisos electorales del PSOE en Andalucía era la construcción de 135.000 VPO hasta 2012 –como veremos al comentar la nueva Ley andaluza de Vivienda–. Con este Convenio se espera triplicar las ayudas previstas al alquiler de viviendas, lo que se traduce presupuestariamente en 20 millones de euros.

Otro de los asuntos políticamente tensos era el traspaso de las competencias sobre ordenación y gestión del litoral. Ya entrados en enero de 2011, se alcanzó un acuerdo en el seno de la Comisión Mixta de Transferencias para traspasar las competencias sobre el dominio público marítimo terrestre del litoral andaluz a partir del próximo 1 de abril de 2011, con lo que el llamado «conflicto de los Chiringuitos» del que dábamos cuenta en *Informe* del año pasado y que enfrentaba al Ministerio de Medio Ambiente y a la Junta de Andalucía podrá pacificarse antes del comienzo de la campaña estival.

El acuerdo sobre los chiringuitos implica también la solución para el conflicto sobre el deslinde de Doñana, a lo que se comprometió en noviembre la Ministra de Medio Ambiente, Rosa Aguilar. El Gobierno central decidió unilateralmente ampliar la zona de protección no sólo de la primera línea litoral de Doñana, sino también cinco kilómetros hacia el interior (unas 10.000 hectáreas más) para proteger el cordón dunar, donde priman las competencias autonómicas. Con el traspaso del dominio público marítimo y terrestre, la gestión de la zona quedará en manos de la Junta, lo que pone punto y final al conato de conflicto competencial y el amago de impugnación de los nuevos deslindes de Doñana protagonizado por el Gobierno autónomo.

### *La reforma agraria: un problema pendiente*

La viabilidad económica del campo andaluz se enfrenta desde hace años a dos problemas principales. De un lado está la cuestión de la inestabilidad de los mercados, agravada por el condicionamiento de los precios en origen por las grandes distribuidoras multinacionales. La aplicación de la legislación de la competencia al sector hace ilegales los acuerdos de fijación de precios en origen, algo que la Junta de Andalucía no tiene competencias para excepcionar, por mucho que lo venga demandando (con casos de incumplimiento que se reiteran año a año y que en éste le ha tocado al sector vitivinícola jerezano)

El otro problema estructural del campo andaluz es un mercado laboral poco compatible con los criterios de competitividad y con los recortes provocados por la crisis, pues en Andalucía hay más de 135.000 perceptores del subsidio agrario (que este año han visto reducidas de 35 a 20 las peonadas que habilitan a su cobro) y unos 35.000 perceptores de la renta agraria, cuyo coste anual promedia unos 650 millones de euros.

En este contexto, 2010 ha traído la apertura de un debate que seguro dará

mucho que hablar: la reestructuración de la Política Agrícola Común (PAC) de la que en buena medida depende la supervivencia del sector. El presupuesto comunitario de la PAC se agota en 2013 y el nuevo régimen de financiación supondrá que en los próximos dos cursos se rediseñe todo el sistema de ayudas atendiendo a nuevos retos, como la ampliación a 27 países, el descontento provocado por la desvinculación de las ayudas de la producción final tras la reforma de la PAC en 2003, el incremento de la demanda (que está en la raíz del espectacular incremento de la superficie de regadío en Andalucía: un 36% en la última década) o las reticencias de los países del norte a que la PAC absorba el 40% del presupuesto comunitario. Actualmente las subvenciones al campo suponen un 22% de la renta agraria andaluza, por lo que el futuro del sector agrícola andaluz, el más importante en el conjunto del Estado, se juega en esa reforma.

## Parlamento

### *A) Actividad legislativa*

– *Ley 1/2010, de 8 de marzo, del derecho a la vivienda* (BOJA núm. 54, de 19 de marzo).

Una de las prioridades de la agenda legislativa para el desarrollo estatutario es la promoción de vivienda pública, recogida como obligación para los poderes públicos en los artículos 25, 37.1, 56, 74, 92 del Estatuto. En este contexto, y en el marco de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Vivienda Protegida y el Suelo, es de recordar que en diciembre de 2007 se adoptó el llamado «Pacto por la Vivienda», en el que la Junta de Andalucía, la FAMP, los empresarios, los sindicatos UGT y CCOO y 31 entidades financieras suscribieron el compromiso de construir 300.000 viviendas protegidas durante los próximos diez años. A raíz de este Pacto, el Ejecutivo aprobó el Decreto 11/2008, de 22 de enero, para dar cobertura normativa a los convenios que la Junta de Andalucía firmase con Ayuntamientos y Diputaciones para dotar suelo urbanizable en el que ejecutar vivienda protegida. Poco después se aprobó el Plan Concertado de Vivienda y Suelo 2008-2012 mediante Decreto 395/2008, de 24 de junio, que materializaba los objetivos del Pacto por la Vivienda. Por su parte, el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 22 de diciembre de 2009 aprobó una serie de medidas para impulsar la venta del inflacionado parque de viviendas libres (unas 70.000), una de las medidas pactadas en el VII Acuerdo de concertación social firmado en noviembre del curso pasado.

La aprobación de esta Ley culmina este proceso de impulso y configuración del derecho de acceso a la vivienda como un derecho público subjetivo, pues el objeto principal de la misma es regular de forma integral el conjunto de facultades y deberes que integran dicho derecho, así como las actuaciones que para hacerlo efectivo corresponden a las Administraciones Públicas andaluzas y a las entidades públicas y privadas que actúan en este sector.

– *Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía* (BOJA núm. 53, de 18 de marzo de 2010).

En su ya larga vigencia, la originaria Ley 5/1983, de 19 de julio, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, ha registrado un total de 16 modificaciones. Entre ellas, las más destacadas han sido las dirigidas a la adaptación al nuevo Estatuto de Autonomía; la evolución de los sistemas de financiación autonómica; la creación de nuevas figuras como los fondos sin personalidad jurídica. Junto a la necesidad de armonizar estas reformas, la adopción de un Texto Refundido deriva de la existencia desde el año 2003 de dos relevantes leyes de aplicación básica: la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones; así como de la promulgación de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, que define los nuevos entes instrumentales de la misma. Este Texto Refundido pretende superar la dispersión legislativa provocada por estas modificaciones sucesivas, que era el sentido de la autorización que al efecto hizo la Ley 3/2008, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2009, que conminaba al Consejo de Gobierno para que, en el plazo de un año, aprobara mediante Decreto Legislativo la regularización, unificación y armonización de tan dispersa normativa.

Por lo demás, ha de consignarse que este Decreto Legislativo enlaza directamente con el primero que aprobó la Comunidad Autónoma en septiembre de 2009 (que estrenó la figura recogida novedosamente por el art. 109 del nuevo Estatuto de Autonomía) en materia de tributos cedidos. Se recordará que aquél primer Decreto Legislativo puso de manifiesto una laguna en la práctica parlamentaria y en el Reglamento de la Cámara: la inexistencia de un procedimiento de control *a posteriori* de la legislación delegada que adopte el Consejo de Gobierno, lo que se subsanó para aquella ocasión –y ha servido para ésta– mediante el diseño de un procedimiento *ab hoc* recogido por la Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía de 20 de abril de 2009 (BOJA núm. 81, de 29 de abril). Ha de saberse que, a diferencia de lo que sucede en las delegaciones legislativas que puede hacer el Congreso de los Diputados, el citado art. 109 del Estatuto sólo prevé formas adicionales de control de la delegación legislativa otorgada mediante una Ley de bases para la formación de textos articulados (apdo. 3), lo que paradójicamente no se prevé para el caso de la delegación legislativa otorgada mediante Ley ordinaria para la refundición de los mismos (apdo. 4).

– Ley 2/2010, de 8 de abril, de Derechos y Garantías de la Dignidad de la Persona en el Proceso de la Muerte (BOJA núm. 88, de 7 de mayo).

La protección de la dignidad de la persona en los últimos momentos de su vida, la autonomía del paciente y el respeto a su voluntad en ese trance, además de lo que pueda haber manifestado de forma anticipada en su testamento vital, son derechos plasmados en el artículo 20 del Estatuto de Autonomía para Andalucía. En desarrollo de esas previsiones estatutarias, esta Ley tiene por objeto regular el ejercicio de los derechos de la persona durante el proceso de su muerte y las garantías que las instituciones sanitarias y los profesionales están obligados a proporcionar respecto a este proceso. Un objetivo importante de la Ley era la regulación del testamento vital, cuya génesis se remonta a la Ley 5/2003, de 9 de octubre, de Declaración de Voluntad Vital Anticipada. La Ley proporciona el armazón y el rango preciso a la herencia recibida (en los primeros cinco años de existencia del

Registro Andaluz de Voluntades Vitales Anticipadas, un total de 15.728 andalucés ejercieron este derecho), regulando el derecho del ciudadano a inscribir su testamento vital y a que éste sea tenido en cuenta en lo relativo a los tratamientos que desean o no recibir en caso de encontrarse en situaciones en las que no puedan expresar su voluntad.

– *Ley 3/2010, de 21 de mayo, que modifica diversas Leyes para la transposición en Andalucía de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior* (BOJA núm. 111, de 8 de junio de 2010).

Tras el precedente del Decreto-ley 3/2009, de 22 de diciembre (que se limitó a adaptar tres leyes en materia de comercio cuya reforma se consideraba urgente y prioritaria), esta Ley parte de una previa evaluación de toda la normativa andaluza reguladora del acceso a las actividades de servicios, tras la que se ha concluido la conveniencia de introducir reformas en 16 textos legales: la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo; en la Ley 8/2001, de 12 de julio, de Carreteras de Andalucía; en la Ley 14/2007, de 26 de octubre, de Museos y Colecciones Museográficas de Andalucía; en la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía; en la Ley 2/1986, de 19 de abril, del Juego y Apuestas de la Comunidad Autónoma de Andalucía; en el Decreto Legislativo 1/2009, de 1 de septiembre, sobre tributos cedidos; en la Ley 22/2007, de 18 de diciembre, de Farmacia de Andalucía; en la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía; en la Ley 2/1989, de 18 de julio, del Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía; en la Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía; en la Ley 5/1999, de 29 de junio, de prevención y lucha contra los incendios forestales; en la Ley 8/1999, de 27 de octubre, del Espacio Natural de Doñana; en la Ley 8/2003, de 28 de octubre, de la flora y la fauna silvestres; en la Ley 9/1988, de 25 de noviembre, del Comercio Ambulante; en la Ley 3/1992, de 22 de octubre, de Ferias Comerciales Oficiales de Andalucía, y en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Comercio Interior de Andalucía.

En relación con las tres leyes andaluzas que regulan la actividad comercial y ferial, la Ley es fruto de la tramitación del citado Decreto-ley 3/2009, de 22 de diciembre. Las principales trabas de esta legislación que se eliminan para dar cumplimiento a la Directiva son: a) la licencia comercial específica previa a la licencia municipal de los grandes establecimientos comerciales; b) los límites inferiores a 2.500 metros cuadrados de superficie útil de exposición y venta para la consideración de gran superficie minorista; c) las pruebas económicas para fundamentar la decisión de otorgamiento de la licencia comercial específica; d) las disposiciones que permitían la intervención en el procedimiento de autorización de personas que representan los intereses comerciales ya presentes en el mercado; e) la licencia comercial específica para los establecimientos de descuento y de venta de restos de fábrica con una superficie útil de exposición y venta mínima de 400 metros cuadrados; f) la tasa autonómica por la tramitación de la licencia comercial; y, g) las inscripciones previas en el Registro de Comerciantes y Actividades Comerciales de Andalucía, en el Registro General de Comerciantes Ambulantes de Andalucía y en el Registro de Ferias Comerciales Oficiales de Andalucía. Ha de resaltarse que se aprovecha esta modificación de la legislación



comercial para cambiar por completo el régimen jurídico de los establecimientos comerciales en Andalucía, (especialmente el de las grandes superficies minoristas) mediante la reforma sustancial de la Ley de Comercio interior, que también se modifica en materia de horarios comerciales.

Con la reforma de la legislación turística se suprime la tradicional autorización por el régimen de la «declaración responsable», incorporando el cambio de paradigma en el sistema de control, ahora centrado en la actuación inspectora. Así, la inscripción en el Registro de Turismo de Andalucía pierde su carácter autorizatorio para convertirse en un mero instrumento de información, lo que conlleva una modificación considerable del procedimiento de inscripción en el que ésta se conceptúa como un acto debido de la Administración que trae causa de la mera declaración responsable. La transposición de la Directiva también incide en la concepción tradicional de determinados servicios turísticos, especialmente, la intermediación turística realizada por agencias de viajes, a las que se asigna, con carácter exclusivo, la organización y comercialización de viajes combinados de acuerdo con lo establecido por el Texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios.

La modificación de la Ley de Carreteras afecta al otorgamiento de autorización para la instalación, fuera de la zona de dominio público, de rótulos de establecimientos mercantiles o industriales, indicativos de la actividad que se desarrolla en los mismos, que queda sustituido por un régimen de comunicación previa. Las modificaciones sobre la Ley de Museos y Colecciones Museográficas de Andalucía, se refieren al procedimiento de autorización para la disolución de estas instalaciones y al procedimiento de notificación y autorización de salida de fondos museísticos. El primero, consistente en la comprobación de que la extinción de un museo o colección no comporta riesgo o peligro para la protección y conservación de los bienes culturales, que se sustituye por una comunicación previa. En el segundo, relativo a la notificación y autorización de salida de fondos museísticos, se reemplaza por un régimen único de control de los movimientos de fondos mediante una notificación previa de los movimientos con indicación de las condiciones de seguridad que se establezcan reglamentariamente. Además, se recoge una modificación en relación con la autorización para actividades arqueológicas preventivas modificando en lo correspondiente la Ley del Patrimonio Histórico de Andalucía para aplicar los criterios de necesidad, proporcionalidad y carácter no discriminatorio.

En las reformas introducidas en la Ley del Juego y Apuestas se suprime la exigencia de autorización administrativa previa para la organización, celebración y desarrollo de combinaciones aleatorias con fines publicitarios o promocionales, cualquiera que sea la fórmula de loterías o juegos promocionales que revistan, siempre que la participación del público en estas actividades sea gratuita y en ningún caso exista sobreprecio o coste adicional, cualquiera que fuere el procedimiento o sistema a través del que se realice. La supresión de esta autorización requiere, a su vez, la reforma puntual del Texto Refundido de las disposiciones dictadas por la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de tributos cedidos.

Igualmente, se modifica la Ley 22/2007 de Farmacia de Andalucía en cuanto al requisito de los almacenes mayoristas de distribución de medicamentos deban dis-

poner de un número adicional suficiente de farmacéuticos para garantizar su adecuado funcionamiento. Dicha modificación viene determinada, a su vez, por la modificación que la Ley estatal de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio realiza en el párrafo segundo del art. 71 de la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios.

Importante es también, por último, el paquete de reformas de leyes medioambientales. Se modifica la Ley de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética para eliminar el régimen de autorización de los organismos colaboradores en estos ámbitos y las restricciones a la forma jurídica que deben adoptar los prestadores de servicios, así como incluir la exigencia legal del seguro de responsabilidad civil. Las reformas de las Ley del Inventario de Espacios Naturales, de la de prevención y lucha contra los incendios forestales, la del Espacio Natural de Doñana y la de Flora y la de Fauna Silvestres responden a la necesidad de tipificar determinadas infracciones en los casos en los que por vía reglamentaria se establezcan mecanismos alternativos al régimen de autorización para determinadas y concretas actuaciones siempre que no pongan en peligro los valores naturales protegidos en cada caso.

– *Ley 4/2010, de 8 de junio, de Aguas de la Comunidad Autónoma de Andalucía* (BOJA núm.121, de 22 de junio).

Véase el comentario que se hace a la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas para Andalucía.

– *Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía* (BOJA núm. 122, de 23 de junio de 2010).

Ésta Ley, junto a la 6/2010 de la misma fecha, conforman la reforma del régimen local andaluz preconizada por el nuevo Estatuto, que apuesta de forma clara por la descentralización y por el principio de subsidiariedad, y se remite a una Ley que, en virtud del carácter «orgánico» de la materia, ha necesitado un quórum reforzado para su aprobación (mayoría absoluta del Pleno del Parlamento en una votación final sobre el conjunto del texto, según dispone el art. 108 del Estatuto). No ha sido fácil el acuerdo político en la materia, como tampoco fueron rodadas las negociaciones previas con la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, que expresó serias dudas al proyecto (y también al de financiación local mediante la participación en los tributos autonómicos).

La clave de bóveda de concepto legal de autonomía local que maneja la Ley es el art. 92 del Estatuto, que atribuye a los municipios un elenco de competencias propias en coherencia con lo dispuesto en la Carta Europea: funciones (ordenación y gestión) sobre no pocas materias (una parte importante de los asuntos públicos). En ese marco funcional, el objetivo de la Ley es garantizar la titularidad de competencias propias municipales tratando de deslindar y clarificar las funciones que, en cada caso, correspondan a la Comunidad Autónoma o a los entes locales, que es uno de los contenidos obligatorios de la Ley (art. 98 del Estatuto), junto al diseño de técnicas de cooperación y la colaboración entre ambas instancias territoriales. En este orden de consideraciones, la configuración constitucional y estatutaria de la provincia como agrupación de municipios obli-

ga a distinguir autonomía provincial y autonomía municipal. La Ley ubica la autonomía provincial al servicio de la autonomía municipal, diferenciando ambas, reconociendo relevancia jurídica a las prioridades y solicitudes presentadas por los municipios, que no podrán ser ignoradas ni suplantadas, pero no necesariamente satisfechas si la Provincia –obligada a ponderar la prioridad municipal con visión intermunicipal– la entendiera desmesurada o lesiva para la prestación equitativa de un servicio. Para conjugar de manera equilibrada autonomía provincial y autonomía municipal, la ley diseña un procedimiento de elaboración de planes y redes donde las dos entidades locales están obligadas a la actuación conjunta.

Fijada la titularidad de las competencias municipales y provinciales, la Ley aborda la otra dimensión de la competencia: el ejercicio. Al igual que en el reconocimiento de las competencias, la potestad de autoorganización sirve aquí de punto de inflexión para la Ley. Hasta ahora, el espacio reservado a la autoorganización local había quedado inevitablemente reducido a una facultad residual una vez que el Estado estableció las bases sobre la materia. Tanto el art. 91.3 del Estatuto de Autonomía como el art. 6.1 de la Carta Europea de la Autonomía Local invierten el razonamiento: la regla es la capacidad de autoorganización municipal entendida como función de gobierno. Desde este entendimiento, la Ley deja elegir entre desconcentrar la gestión o descentralizar la acción de la Administración municipal, graduando esta segunda opción con la creación de entidades vecinales o entidades locales autónomas. En cuanto a las modalidades de prestación de servicios públicos, la Ley se remite a la capacidad de autoorganización para la creación, organización, modificación y supresión de actividades y servicios de interés general, sin más límites que la preservación de los de carácter básico enumerados en el art. 92.2.d) del Estatuto. En cuanto a la organización prestadora del servicio, la Ley se inspira en el modelo de la LOFAGE reiterado por la Ley de Modernización del Gobierno Local de 2003 y, en el ámbito autonómico, por la Ley 9/2007 de Administración de la Junta de Andalucía, que permite crear organismos autónomos, entes híbridos (Agencias empresariales locales) y empresas mercantiles o fundaciones, con el añadido de las Agencias de régimen especial. Se dedica también atención al cambio de paradigma en el papel de las entidades locales en relación a la prestación de servicios a la ciudadanía, donde, al menos en el terreno de las actividades económicas susceptibles de contraprestación, es claro el tránsito a un papel de regulación frente a las prestaciones directas por influencia y aplicación del Derecho Comunitario Europeo. No obstante, la Ley también es consciente de lo matizada que está la anterior afirmación en el ámbito local, en el sentido que ha recogido la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa de 1 de abril de 1997 sobre los servicios públicos locales y los derechos de los usuarios, afirmando al cabo que en este ámbito el servicio público constituye una expresión de la autonomía local y de la protección de los ciudadanos, titulares de derechos y libertades políticas fundamentales y no meros sujetos de relaciones económicas.

En el diseño de la planta local, la Ley parte de las previsiones estatutarias, distinguiendo con claridad entre agrupaciones y asociaciones de municipios. En la agrupación, la regulación autonómica es más amplia que en la asociación. La asociación de municipios es manifestación de la capacidad de autoorganización. El principio de diferenciación, recogido en el artículo 98.2 del Estatuto proporcio-

na la flexibilidad necesaria para que tanto la agrupación (áreas metropolitanas y comarcas) como la asociación (mancomunidades y consorcios) no queden limitadas por la Ley. Este debe ser, igualmente, el criterio que fundamente el reparto del contenido regulador entre esta Ley y la que decida crear comarcas o áreas metropolitanas (artículos 97 y 94 del Estatuto). Con respecto a la asociación de municipios, en la medida que refleja el derecho y la libertad de asociación, la normativa autonómica no se erige en requisito para la creación, y circunscribe su regulación a la fijación de las reglas en los momentos clave de constitución, modificación subjetiva u objetiva y extinción.

– *Ley 6/2010, de 11 de junio, de participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía* (BOJA núm. 123, de 24 de junio de 2010).

El art. 192. 1 del nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía contempla la aprobación de una Ley que regule la participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma, instrumentada a través de un fondo de nivelación municipal de carácter incondicionado. En cumplimiento de este mandato, esta Ley crea el Fondo de Participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía y establece los criterios para la dotación, distribución y evolución dinámica del mismo, con la finalidad de apoyar las Haciendas Locales andaluzas; criterios que, conforme dice la Ley desde su frontispicio, se asientan en los principios de eficiencia, equidad, corresponsabilidad fiscal y lealtad institucional.

La introducción de elementos de equidad en el Fondo conduce a fijar criterios de nivelación, lo que a su vez requiere establecer convenientemente indicadores de necesidad de gasto y de capacidad fiscal de los municipios. A este respecto, la Ley tiene en cuenta la diversidad de las necesidades de gasto de las distintas entidades locales. Por otra parte, en aplicación del principio de corresponsabilidad fiscal, los indicadores de capacidad fiscal que la Ley recoge pretenden recoger las fundamentales fuentes de ingresos propios de las Entidades Locales midiendo la «capacidad fiscal normativa» de cada municipio con independencia de las decisiones de política fiscal que en cada uno de ellos se adopten. Además, la configuración del Fondo pretende incentivar que los gobiernos locales no sustituyan sus propios ingresos tributarios por financiación incondicionada procedente de la Comunidad Autónoma. Finalmente, el reconocimiento explícito del principio de lealtad institucional supone el compromiso de la Administración autonómica de que cualquier modificación en su marco normativo, que afecte directa o indirectamente al Fondo sea debidamente valorada e incluso compensada.

– *Ley 7/2010, de 14 de julio, para la Dehesa* (BOJA núm. 144, de 23 de julio de 2010).

La mitad del total nacional de tierras destinadas a dehesa radican en Andalucía (1,25 millones de hectáreas, que suponen el 14% de la superficie regional), distribuidas entre Sierra Morena y las serranías gaditanas y sub-bética. Andalucía cuenta con la Reserva de la Biosfera de las Dehesas de Sierra Morena, declarada por la Unesco en 2002 y que con sus 424.000 hectáreas es el mayor espacio protegido de este tipo en España y uno de los mayores del planeta. Un total de 128

municipios andaluces tienen más de una cuarta parte de sus términos ocupados por dehesas y encuentran en ellas la base de su economía y de su patrimonio natural. El origen de este ecosistema se encuentra en el aclaramiento de los bosques originarios de encinas y alcornoques para integrar aprovechamientos asociados (agrícolas, ganaderos, forestales y cinegéticos) sin alterar los equilibrios ecológicos. Actualmente, las principales actividades económicas se ligan al corcho (80% de la producción nacional), al cerdo ibérico, el ganado ovino y caprino y el toro de lidia. La diversidad biológica, el carácter de refugio para especies amenazadas de la flora y la fauna, el papel que desempeñan en territorios en los que apenas hay otras alternativas económicas, la producción de alimentos biológicos o el gran potencial para el desarrollo del turismo rural, constituyen algunos de los valores más destacados de la dehesa.

Estos territorios se protegen desde distintas perspectivas sectoriales. La de la conservación de los recursos naturales está contenida en la Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía; en la Ley 5/1999, de 29 de junio, de prevención y lucha contra incendios forestales; en la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, y en la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos. Ha de recordarse también que el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, aprobado mediante el Decreto 129/2006, de 27 de junio, hace una consideración explícita de la dehesa andaluza, estableciendo la necesidad de un Programa Regional de Conservación y puesta en valor de la dehesa, para el que establece orientaciones y líneas de actuación. No obstante, retomando la iniciativa plasmada en el llamado «Pacto Andaluz por la Dehesa», de octubre de 2005, esta Ley considera conveniente reforzar esa protección en atención a la singularidad de la dehesa, al confluir en ella tanto parámetros ambientales como agrarios y culturales. En este sentido, la Ley aporta una visión de conjunto centrada en el propio ecosistema, al que define como «paisaje humanizado», agroecosistema fruto actuación secular de las poblaciones locales en el medio. La oportunidad de la Ley se refuerza por el hecho de que la conservación de las dehesas está hoy comprometida por una serie de amenazas en el equilibrio de sus recursos y su sistema de explotación. Factores como el abandono de explotaciones (a un ritmo de un 5% anual) por la caída de los precios del ganado, el síndrome del decaimiento del arbolado y la falta de regeneración están provocando el deterioro progresivo de uno de los elementos clave de este ecosistema. Además, la necesidad de rentabilizar las producciones, la dificultad para encontrar trabajadores cualificados, el insuficiente nivel de asociacionismo o la complejidad para transformar y comercializar sus productos ponen en peligro su economía y, con ello, el mantenimiento de su identidad.

– *Ley 8/2010, de 14 de julio, de medidas tributarias de reactivación económica* (BOJA núm. 144, de 23 de julio de 2010).

El origen de esta disposición está en el Decreto-ley 4/2010, de 6 de julio, de medidas fiscales para la reducción del déficit público y para la sostenibilidad, que comentamos al abordar los «Rasgos Generales» del ejercicio 2010, al hilo de las medidas «anticrisis».

– *Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas para Andalucía* (BOJA núm. 155, de 9 de agosto de 2010).

Ha sido un asunto bastante sonado, que quedará para los anales de las curiosidades del parlamentarismo andaluz, que la primera medida que hace esta Ley sea la de derogar la Ley 4/2010, de 8 de junio, de Aguas de la Comunidad Autónoma de Andalucía (publicada en el BOJA núm. 121, de 22 de junio de 2010). Es preciso explicar mínimamente el desaguizado de que, en poco más de un mes, una Ley de Aguas siga a otra de signo contrario que, además, no ha llegado a entrar en vigor, pues preveía una *vacatio legis* de tres meses y la Ley 9/2010 entró en vigor al día siguiente de su publicación en el BOJA, interrumpiendo esa *vacatio* con la derogación de la Ley 4/2010. Esta segunda Ley de Aguas, tramitada como proposición de Ley por la vía de urgencia, es el remedio parlamentario ideado por el Grupo socialista para recomponer un «error»: la primera Ley aprobada en mayo incluyó 29 enmiendas del Grupo popular votadas afirmativamente por la mayoría de la Cámara en la sesión plenaria de aprobación definitiva del proyecto, siendo así que dichas enmiendas alteraban sustancialmente el texto del proyecto gubernamental (parece ser que el «error» radicó en un fallo en la indicación del sentido del voto por parte del Grupo parlamentario socialista). Lo más curioso y paradójico es que, suponiendo el sentido del voto socialista, el Grupo parlamentario popular votó en contra del proyecto (y de sus propias enmiendas, por tanto).

En su versión «definitiva», la Ley desarrolla el art. 197.3 del Estatuto de Autonomía con el objetivo básico de articular un modelo de gestión del agua basado en el aprovechamiento sostenible del recurso, regulando sus usos, primando el abastecimiento y los caudales ecológicos e impulsando aquellos que permitan una mayor creación de riqueza, empleo y cohesión territorial. La Ley regula la planificación hidrológica intentando superar la concepción del agua como un recurso económico, para lo que hace primar criterios de sostenibilidad y ordenación territorial, dándole un sentido unitario a las distintas necesidades hídricas del territorio. La principal novedad en este aspecto es la flexibilización del régimen concesional para conseguir impulsar, mediante el instrumento de los Bancos Públicos del Agua, los sectores que generen mayor riqueza y sean medioambientalmente sostenibles. La Ley pone también especial atención a la participación y la colaboración de los interesados en la gestión del agua. Se regula el derecho de información y se incide en la necesidad de la transparencia informativa creando un Observatorio Andaluz del Agua.

Por otra parte, se impulsan medidas orientadas a mejorar el estado ecológico de las masas de agua. Para ello, se contempla la elaboración de un Plan de infraestructuras de depuración con el fin de que las aguas residuales que generan los núcleos urbanos andaluces se viertan a los ríos en las mejores condiciones posibles, independientemente de la capacidad de gestión que tengan los municipios, para lo que impulsa la promoción de las entidades supramunicipales para gestionar el ciclo urbano del agua.

Además de la depuración, la Ley regula la gestión de los ecosistemas fluviales y su conservación, con medidas que inciden fundamentalmente en el dominio público hidráulico, fomentando los deslindes y la recuperación de los niveles de calidad. La consecución del buen estado de las masas de agua no sólo se refiere a las superficiales sino también a los recursos hídricos subterráneos, regulando su gestión e impulsando la creación de comunidades de usuarios para estos recur-

sos. Además introduce nuevas medidas para controlar la extracción de agua de los acuíferos, incluidas aquellas captaciones menores de 7.000 metros cúbicos, y poniendo especial interés en las medidas de protección de aquellos que están en riesgo de sobreexplotación.

La Ley diseña un nuevo régimen económico-financiero del uso y gestión del agua que pretende plasmar una vieja aspiración: la de homogeneizar los cánones e impuestos existentes en todo el territorio andaluz para que todos los usuarios paguen homogéneamente el servicio público de agua. Por lo demás, el nuevo régimen económico se inspira en el principio de recuperación de costes impuesto por la Directiva Marco del Agua, y dice acoger otros como los de generalidad, equidad, calidad en el servicio, incentivación de la eficiencia, responsabilidad medioambiental y transparencia.

Finalmente, la Ley regula la gestión de situaciones de riesgo como los periodos de sequía e inundaciones, el régimen sancionador y disciplinario y los órganos de participación. Por lo demás, ha de apuntarse que la Agencia Andaluza del Agua queda muy reforzada competencialmente, apostándose claramente por la descentralización funcional de la gestión del recurso y de las competencias de la Junta de Andalucía en la materia.

– *Ley 10/2010, de 15 de noviembre, de medidas para la asistencia y atención a las víctimas del terrorismo* (BOJA núm. 230, de 24 de noviembre de 2010).

El Estatuto de Autonomía para Andalucía reconoce y configura como un principio rector de las políticas públicas la atención a las víctimas de delitos, especialmente las derivadas de actos terroristas. Las instituciones andaluzas tienen el deber de reconocer públicamente a las víctimas de tales actos, de velar por su protección y bienestar, y de asistirles en aquellas necesidades que hayan podido verse agravadas por los mismos.

En este contexto estatutario, la Ley rinde tributo a cuantos han sufrido la violencia terrorista. Asimismo, la norma completa las actuaciones del Estado en determinados supuestos y a realizar actuaciones específicas en cuanto devienen de las competencias y funciones que le son propias mediante la adopción de medidas asistenciales y económicas destinadas a atender las especiales necesidades de las personas físicas y jurídicas.

– *Ley 12/2010, de 27 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2011* (BOJA núm. 255, de 31 de diciembre de 2010).

Las cuentas andaluzas del próximo ejercicio ascienden a un total de 31.682,2 millones de euros, por lo que decrecen por segundo año consecutivo (un 6,4 % frente a 2010). La Ley consolida así el esfuerzo de contención del gasto, aunque no renuncia a unas limitadas previsiones de crecimiento para 2011 (un 1,3% del PIB en términos reales, similar al estimado para la economía española), al tiempo que prevé un aumento de la ocupación del 0,8 % y un 0,9% de la productividad. Ya hemos indicado en los «rasgos generales» de este *Informe* que el compromiso con la estabilidad presupuestaria alcanzado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera supone una reducción de los ingresos financieros y del déficit máximo autorizado, que pasa del 2,65 al 1,3 %.

Analizando el estado de ingresos, de los 31.682,2 millones presupuestados, 27.930,7 millones de euros corresponderán a ingresos no financieros, que experimentan un descenso del 1,2% respecto a 2010. Dentro de este capítulo, y como consecuencia de la mayor autonomía financiera derivada de la aplicación del nuevo sistema de financiación autonómica, se prevé un incremento del 94,2% en los ingresos por tributos propios (575,6 millones de euros). Los ingresos por el nuevo sistema de financiación se elevan a 18.481,2 millones de euros, lo que supone un aumento del 1,6%; mientras que los procedentes del Fondo de Compensación Interterritorial descienden un 37,1%, en línea con la reducción de la cuantía global del Fondo (36,8%). El estado de ingresos no financieros se completa con los relativos a fondos europeos, que alcanzan los 2.773,6 millones de euros (un 1,9% más que en el presente ejercicio) y con las transferencias finalistas y otros, que bajan un 12% y suponen un total de 5.825,3 millones.

En cuanto a los ingresos procedentes de operaciones financieras, el Presupuesto consigna una reducción del 31,4%, debida en buena parte a la caída del endeudamiento neto, que se sitúa en los 2.239,2 millones de euros y se reduce en un 44,5% (1.800 millones menos que en 2010). La partida de ingresos financieros incorpora también otros 1.179,2 millones correspondientes a deuda pública destinada a la amortización, que sube un 14,3%, así como 333,1 millones de euros por otros ingresos financieros (un 17,5% menos).

En el capítulo de gasto destaca la caída presupuestaria en materia de inversiones, que caen un 24,3% hasta los 5.386,1 millones de euros, lo que representa el 3,6% del Producto Interior Bruto (PIB) regional.

El 78,1% del gasto no financiero, que compone el grueso de los recursos, se destinará a políticas sociales y de igualdad de oportunidades (educación, sanidad, servicios sociales y atención a la dependencia, entre otras). El peso del gasto social representará así casi tres puntos porcentuales más que en 2010.

#### *a) Proyectos de Ley*

– *De la Calidad Agroalimentaria y Pesquera de Andalucía* (14-09-2010).

– *Del Olivar de Andalucía* (02-12-2010).

– *De medidas complementarias del Decreto-ley 5/2010, de 27 de julio, por la que se aprueban medidas urgentes en materia de reordenación del Sector Público* (Procedente del Decreto-ley 6/2010, de 23 de noviembre) (09-12-2010).

#### *b) Proposiciones de Ley*

Del Grupo Popular:

– *Relativa a la modificación de la Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía* (02-02-2010).

– *Relativa a consideración de autoridad pública del profesorado andaluz* (03-03-2010).



– *Relativa a modificación de la Ley de la Cámara de Cuentas de Andalucía* (12-05-2010).

– *De modificación de los artículos 2 y 4 de la Ley 11/2003, de 24 de noviembre, de Protección de los Animales* (04-06-2010).

Del Grupo Socialista:

– *Relativa a modificación de la Ley de la Cámara de Cuentas de Andalucía* (12-05-2010).

## *B) Actividad parlamentaria en general*

### *a) Debates generales ante el Pleno*

#### *– Debate sobre el estado de la Comunidad*

El debate sobre el estado de la Comunidad de la VIII Legislatura tuvo lugar en dos sesiones plenarias del Parlamento celebradas los días 9 y 10 de junio. Su objetivo principal fue dar a conocer el plan de ajuste económico y los detalles de las medidas fiscales adoptadas por el Gobierno andaluz, con lo que fue prácticamente un monográfico sobre la crisis económica.

Entre los anuncios del Presidente Griñán tuvieron un gran protagonismo las medidas fiscales y de reducción del déficit público que después tomaron forma en el *Decreto-ley 4/2010* que anteriormente comentábamos. También aprovechó el Presidente para adelantar las líneas maestras de la reforma del sector público que alumbró el polémico *Decreto-ley 5/2010* que también hemos comentado. Junto a ello, el Sr. Griñán hizo referencia a una «simplificación de la estructura periférica» de la Junta que implicará «concentración de sedes pero no disminución de la presencia institucional en el territorio» y supondrá un «menor coste como consecuencia de la unificación de servicios comunes y economías de escala». Además adelantó una reforma de la gobernanza y la organización que implicará una reforma de la Ley de Administración de la Junta »para modificar el esquema organizativo, adaptando la tipología, organización y funcionamiento de las entidades». Para compensar algunos recortes, el Presidente adelantó que se van a impulsar los contratos de colaboración público-privada, a los que aplicará el procedimiento de urgencia, para «minimizar el efecto del ajuste del sector público», lo que permitirá sacar a licitación por esta fórmula un paquete de inversión en infraestructuras por un importe de 2.676 millones de euros entre el segundo semestre de este año y el primero de 2011. Dentro de la reducción del gasto en el sector público, recordó en primer lugar que la Junta ya ha reducido un 15% las retribuciones para los miembros del Gobierno andaluz y su extensión «homogénea y progresiva» al conjunto de los trabajadores y directivos del sector público para anunciar a continuación una «estrategia de racionalización» de los recursos humanos al servicio de la administración andaluza que incluye una reducción del 15% de las horas extras y una congelación de plantillas hasta 2013, en la que sólo se cubrirá el 10% de la tasa de reposición, salvo en los servicios públicos fundamentales.

Como nuevas medidas, enumeró una reducción adicional del 10% del gasto en protocolo, información institucional o publicaciones; un plan de sedes para reducir alquileres y revisar todos los contratos de arrendamiento; una disminución del parque de vehículos oficiales y «normas de restricción» a su disponibilidad; una reducción del 10% de los gastos de dietas y locomoción; y medidas de eficiencia en las compras y el consumo del gasto sanitario.

Todos estos anuncios y propuestas fueron contestadas por el Presidente del PP de Andalucía y líder de la oposición, el Sr. Arenas, que centró su intervención en el análisis de los datos poco halagüeños sobre la situación económica andaluza, con constantes referencias al contexto político y económico nacional. Uno de los momentos más tensos del debate fue el referido a la situación de las Cajas de Ahorro andaluzas, en concreto a la intervención de *CajaSur*, tema de por sí ya politizado la Cámara recibió como terreno propicio para fajar la lucha partidista en torno al papel jugado por el Banco de España, de un lado, y de la Iglesia, de otro, como entidad fundadora de la Caja.

A pesar de todo ello, a los dos dirigentes se les notó muy interesados en no mostrar un desencuentro absoluto, conscientes del rechazo de la ciudadanía al desacuerdo total en la actual coyuntura de crisis y recorte, y se mostraron dispuestos a «consensuar en la medida de lo posible», incluso el Presidente admitió que: «con honestidad intelectual y ganas de llegar a un acuerdo, llegaremos», aunque al mismo tiempo advirtió: «no tenemos ni las mismas ideas ni las mismas propuestas». De hecho, esta voluntad de acuerdo se desvaneció por completo –por uno y otro bando– a la vuelta del verano.

Por su parte, el dirigente parlamentario de Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía, Diego Valderas, manifestó su desacuerdo con las medidas adoptadas por el Gobierno andaluz afirmando que «son más de lo mismo» y que con ellas «puede haber una Andalucía peor porque nos alejará más de Centroeuropa y nos acercará a Tánger». Por último, sostuvo que tanto las medidas planteadas por el Sr. Chaves como por el Sr. Griñán han quedado «superadas y desfasadas por la propia realidad» y mantuvo que la situación actual de Andalucía requiere abordar la crisis «desde la solidaridad y la justicia social» y, sobre todo, desde una óptica «distinta» a la que ofrece hoy día el Gobierno autonómico.

– *Otros debates generales*

*Sobre el modelo económico, empleo y crisis económica en Andalucía*, 29 de enero (Grupos parlamentarios proponentes: IU-CA y popular).

*Sobre medidas para afrontar la crisis y la reactivación económica en Andalucía*, 14 de abril (Grupos parlamentarios proponentes: IU-CA y popular).

*Sobre repercusión en Andalucía de las medidas de ajuste aprobadas tanto por el Gobierno central como por el Gobierno andaluz*, 31 de mayo (Grupos parlamentarios proponentes: IU-CA y popular).

*Acerca del anunciado plan económico financiero de recortes presupuestarios de la Junta de Andalucía 2010-2013*, 25 de mayo (Grupo parlamentario proponente: IU-CA).

*Sobre las repercusiones para Andalucía del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2011*, 4 de octubre (Grupos parlamentarios proponentes: IU-CA, popular y socialista).

*Sobre impactos de la política europea y sus efectos en Andalucía*, 28 de octubre (Grupos parlamentarios proponentes: IU-CA y popular).

*b) Propositiones no de Ley*

Se apuntan los temas principales sobre los que versaron las Propositiones no de Ley presentadas al Pleno.

– *del Grupo Parlamentario Socialista*: picudo rojo; Programa de Erradicación del Chabolismo 2010 en la Barriada de los Asperones (Málaga); acciones atentatorias al ejercicio del derecho a la información sufrida por profesionales de los medios de comunicación; medidas para garantizar la calidad del aceite de oliva en los establecimientos dedicados a la hostelería y la restauración; competencias administrativas en materia audiovisual; apoyo al sector vitivinícola; formación permanente del profesorado; mantenimiento de las ayudas a la compra de VPO que garantice el acceso a la vivienda de la ciudadanía andaluza; apoyo al sector del corcho; Centro Tecnológico de Desarrollo Sostenible; piel de Ubrique en el Registro de Indicaciones Geográficas de Productos no Agrícolas de Europa y Terceros Países; apoyo al sector fresero onubense; actualización de precios para la activación del almacenamiento privado en el aceite de oliva; creación del Colegio Oficial de Ambientólogos; apoyo a los regantes andaluces; desarrollo sostenible del medio rural.

– *del Grupo Parlamentario Popular*: campus de excelencia internacional para Andalucía; rehabilitación del Puente del Hacho en la provincia de Granada; estructuras metálicas patrimonio histórico-cultural de la provincia de Granada; financiación Ayuntamientos Policía Local; Plan de Cooperación Municipal para 2010; establecimiento del currículo correspondiente a los estudios conducentes a la obtención del Título de Técnico en Producción Agroecológica; Leyes locales; inversiones de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte en la Provincia de Sevilla; implantación de la TDT en Andalucía; ampliación plazo de entrega cítricos para transformación y ayudas a la reconversión; inversión en centros escolares de la provincia de Sevilla; sector ganadero en Andalucía; defensa de la fiesta de los toros en la RTVE; defensa de las almadrabas; implantación de estudios superiores de diseño, conservación y restauración de bienes culturales, cerámica y vidrio en Andalucía; ayudas para los ayuntamientos andaluces para solventar los daños causados por el temporal; situación social y laboral de la mujer en Almería; creación de una red de centros públicos que impartan enseñanzas deportivas; reforma del Código Penal, responsabilidad penal del menor y reclusión permanente revisable; publicación de los libros de texto por módulos o fascículos trimestrales, para reducir los perjuicios que su peso causa en la salud del alumnado andaluz; refuerzo y mejora del servicio de guardia y justicia gratuita en Andalucía; implantación ESO completa en municipios rurales; reducción de las retribuciones de los altos cargos de la Administración andaluza; programa para facilitar el acceso de los jóvenes a la vivienda; desarrollo de la Ley de Medidas

de Prevención y Protección Integral contra la Violencia de Género en Andalucía; desarrollo de la Ley de Medidas de Prevención y Protección Integral contra la Violencia de Género en Andalucía; futuro de la Política Agraria Común y sus efectos en Andalucía; información y fiscalización del proceso de creación de entidades privadas, así como la adquisición, enajenación o transmisión de participaciones en las mismas que supongan participación mayoritaria o minoritaria, directa o indirectamente de la Junta de Andalucía.

– *del Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía*: agentes de medio ambiente de Andalucía; defensa de un tren de cercanías en Málaga; mantenimiento de la actividad de pesca artesanal del atún rojo; las llamadas «Becas 6.000»; defensa del correo público; liquidación de la Deuda Histórica en cumplimiento de lo dispuesto en la Disposición Adicional Segunda del Estatuto de Autonomía; apoyo al Festival de Cine Español de Málaga; prohibición de cultivos transgénicos; medidas para afrontar la crisis y para la reactivación económica de Andalucía; medidas para la reactivación económica y la creación de empleo en Andalucía; progresiva privatización de la sanidad pública; política agraria de la Unión Europea; constitución de la Comisión Técnica preparatoria de la Ley del Trabajo Autónomo de Andalucía; protocolo de atención integral a los menores en casos de violencia de género; situación del sector financiero andaluz; y relativa al flamenco.

### c) Interpelaciones

– *del Grupo Parlamentario Popular de Andalucía*: política general en materia de vivienda; industria; política general en defensa de nuestros intereses en Europa; materia tributaria; Función Pública; memoria histórica; agricultura, ganadería y mundo rural en Andalucía; violencia de género; obras públicas; Cooperación Internacional para el Desarrollo; patrimonio; promoción y apoyo al empleo autónomo; ejecución del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2010; sector público de la Junta de Andalucía; empleo; política social; programa de incentivos para la creación; Administración Pública; sector público empresarial andaluz; materia energética; justicia; promoción exterior; Fondos Europeos; estructura orgánica, funcional y territorial de la Administración de la Junta de Andalucía; Deuda Histórica; materia educativa; prevención y recuperación ante situaciones de emergencia; y financiación autonómica.

– *del Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía*: política general en materia de Universidades; de agricultura, ganadería y mundo rural en Andalucía; política del Gobierno para propiciar una salida a la actual crisis económica; ferrocarriles; planificación, ordenación y desarrollo territorial; infraestructuras y movilidad sostenible; política educativa del Gobierno andaluz; ordenación territorial y viviendas irregulares en la Comarca de la Axarquía (Málaga); y políticas de empleo para resolver el problema del paro en Andalucía.

### d) Mociones

– *del Grupo Parlamentario Popular de Andalucía*: relativa a política general en defensa de nuestros intereses en Europa; en materia de cooperación interna-

cional para el desarrollo; patrimonio; sector público de la Junta de Andalucía; empleo; ferrocarriles y transporte ferroviario; inversiones; atención a la dependencia; gestión pública del medio natural, espacios naturales, calidad ambiental y aguas; prevención ante situaciones de emergencia; y financiación.

– *del Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía*: relativas a política del Gobierno para propiciar una salida a la actual crisis económica; política del Gobierno ante la crisis de la agricultura y del mundo rural andaluz; y en materia de gestión pública del medio natural, espacios naturales, calidad ambiental y aguas.

#### *e) Comparecencias ante el Pleno*

Se presentaron 364 solicitudes de comparecencia al Gobierno, la mayoría de las cuales fueron suscritas por el Grupo popular. 115 de ellas solicitaban la comparecencia del Consejo de Gobierno y el resto de distintos miembros del Gobierno.

#### *f) Preguntas al Gobierno*

Se han presentado 4.255 preguntas escritas al Gobierno; 968 preguntas orales en Comisión y 670 en Pleno.

## **Gobierno**

### *Reestructuración*

Uno de los compromisos asumidos por el Presidente Griñán en su investidura fue la reducción de centros directivos y de altos cargos, en el contexto de una reforma de la Administración andaluza de mayor calado. Como paso previo, el Presidente decretó una nueva distribución de asuntos entre las Consejerías de la Junta de Andalucía y, en mayo de 2009, se aprobaron los Decretos de reestructuración de las Consejerías, con los que se suprimieron 17 Altos cargos. Abundando en esa orientación reduccionista, el nuevo Decreto del Presidente 14/2010, de 22 de marzo, de reestructuración de Consejerías supone la supresión neta de 22 nuevos Altos cargos, de un lado y, de otro, el reforzamiento de todas las áreas directamente relacionadas con las prioridades estratégicas del nuevo modelo de crecimiento previsto en la iniciativa «Andalucía Sostenible» y en el VII Acuerdo de Concertación Social. Entre ellas destacan la generalización de las nuevas tecnologías, la mejora de las políticas activas de empleo, la modernización del aparato administrativo, el fomento de la movilidad sostenible, el impulso de la participación ciudadana y la revalorización del paisaje como fuente de riqueza.

Se crean cuatro nuevas Consejerías que son el fruto de tres refundiciones, absorciones y desgajamientos. En la nueva *Consejería de Hacienda y Administración Pública*, la principal novedad es la creación de una Dirección General encargada de impulsar el uso intensivo de las nuevas tecnologías. En la renacida *Obras Públicas y Vivienda* se incluye una oficina de colaboración específica-

mente orientada a responder a las demandas de la ciudadanía. La mencionada adecuación a las prioridades de la sostenibilidad económica y la concertación social condiciona particularmente la nueva configuración de la *Consejería de Empleo* y al *Servicio Andaluz de Empleo*, que se reorganizan para poner el acento en la gestión integral de las políticas de empleo y en la mejora del servicio a la ciudadanía. *Turismo, Comercio y Deporte* suprime una Dirección General (Promoción y Comercialización Turística) e incorpora a dos empresas anteriormente adscritas a la antigua *Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa*: «Cetursa Sierra Nevada» y «Promonevada». Asimismo se redistribuyen las competencias de las dos direcciones generales del ámbito turístico para entrar a una en la oferta y a la otra en la demanda. La *Consejería de Cultura* introduce cambios en sus cuatro direcciones generales para reorientar áreas como el apoyo a la innovación en las industrias culturales, la promoción del paisaje y los archivos, bibliotecas y museos. Por último, *Medio Ambiente* suprime de su organigrama la Secretaría General de Planificación, Cambio Climático y Calidad Ambiental, además de incluir una redistribución de competencias entre sus distintos centros directivos.

En lógica correspondencia con esta reforma, se procedió a una nueva regulación de la composición y funciones de las Comisiones Delegadas del Gobierno (Decreto 281/2010, de 4 de mayo) y a la reordenación de la estructura orgánica de las Consejerías afectadas por el Decreto presidencial de 22 de mayo: *Obras Públicas y Vivienda* (Decreto 407/2010, de 16 de noviembre), *Hacienda y Administración Pública* (Decreto 422/2010, de 23 de noviembre) y *Presidencia* (Decreto 78/2010, de 30 de marzo).

### *Ejercicio de competencias*

En el terreno de las *medidas económicas* no relacionadas directamente con la crisis económica (que ya han sido sobradamente comentadas) la labor del Ejecutivo también ha sido relevante. Destaca, en este orden, el esfuerzo por abrir horizontes de inversión en el exterior. Se recordará, en este sentido, que el Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 29 de diciembre de 2009, por el que se formuló un nuevo Plan Estratégico de Internacionalización de la Economía Andaluza, fruto del VII Acuerdo de Concertación Social adoptado en noviembre de 2009, debido a que el anterior Plan, diseñado para el período 2007-2010, alcanzó en 2009. Esta circunstancia ha determinado la aprobación en el presente curso del Decreto 368/2010, de 7 de septiembre, que aprueba el IV Plan Estratégico de Internacionalización de la Economía Andaluza (2010-2013). El nuevo Plan propone como principales metas crear más empleos vinculados a la actividad exterior; aumentar las firmas exportadoras y situar a Andalucía entre las seis primeras Comunidades Autónomas en cuanto a inversiones en el extranjero (actualmente es la décima). En coherencia con esta ampliación de objetivos, se duplica el presupuesto del Plan 2006-2009 (116 millones) y se implica en el desarrollo de los proyectos previstos a las ocho consejerías de la Junta de mayor perfil económico. El plan se compone de 61 programas distribuidos entre cinco grandes ejes estratégicos. El de mayor dotación, 137,86 millones de euros, corresponde a las medidas de impulso a la innovación y competitividad de las empresas que ya han

comenzado su andadura internacional (16.663 firmas exportadoras que operan en 197 países). Los programas previstos en este bloque plantean también aumentar de 4.000 a 5.000 la cifra de las empresas que exportan de forma regular, así como incrementar en un 40% el valor de las ventas al exterior para alcanzar los 20.000 millones de euros en 2013.

En el sector *industrial* destaca la aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Minerales de Andalucía 2010-2013 (Decreto 369/2010, de 7 de septiembre), que recoge 64 acciones repartidas en 4 grandes ejes: el fomento de la innovación y el desarrollo empresarial; la integración ambiental; la modernización de los servicios públicos relacionados con el sector, y la formación, cualificación y seguridad de sus trabajadores. Las iniciativas para desarrollar estos objetivos se siguen canalizando a través de las líneas de apoyo del Plan Andaluz de Desarrollo Industrial 2008-2013 para la mejora de la competitividad de la industria andaluza. Durante 2008 y 2009, la Junta ha incentivado ya con 45 millones de euros 229 proyectos de actividad extractiva y de primera transformación, que han generado una inversión de 191 millones de euros.

En relación con la regulación del sector de los *servicios* ya se ha destacado antes la aprobación de la Ley 3/2010, de 21 de mayo, verdadera Ley ómnibus para la adaptación de la Directiva de servicios al ordenamiento propio de la Comunidad Autónoma. Como complemento de las citadas medidas ha de destacarse ahora la aprobación del *Decreto-ley 7/2010, de 28 de diciembre*, de medidas para potenciar inversiones empresariales de interés estratégico para Andalucía y de simplificación, agilización administrativa y mejora de la regulación de actividades económicas en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Se trata de una norma dirigida fundamentalmente a eliminar barreras administrativas que conlleva la adecuación de 17 leyes de la Comunidad Autónoma, 92 decretos y 27 órdenes. Como principales novedades incluye la reducción a la mitad de los trámites administrativos en grandes proyectos de interés estratégico y el establecimiento de fórmulas para que las *Pymes* puedan iniciar sus actividades sin esperar a la autorización de la Administración.

El Decreto-ley cuenta con dos bloques diferenciados, uno dirigido a agilizar la ejecución de grandes proyectos estratégicos de inversión empresarial y otro con medidas orientadas a facilitar la creación de pequeñas y medianas empresas. El primer conjunto de medidas establece el marco regulador que permite identificar proyectos que puedan ser declarados de interés estratégico para Andalucía, por su capacidad de generar riqueza, innovación y empleo. Este tipo de iniciativas empresariales se benefician de una tramitación preferente y urgente, de manera que se reducen a la mitad tanto los plazos de los procedimientos administrativos que les afectan como su resolución y notificación. Estos proyectos deben dirigirse a inversiones no residenciales y ser coherentes con los objetivos de sostenibilidad económica, social, territorial y medioambiental. Asimismo, deben ser encuadrados en alguna de las siguientes categorías: industriales o de servicios avanzados que generen cadenas de valor añadido y empleo en el sistema productivo; actividades económicas que aporten valor añadido en sectores productivos con alto potencial innovador y desarrollo tecnológico; refuerzo de la implantación de la sociedad del conocimiento y el potencial de innovación y de cualificación del capital humano; renovación del patrón productivo en los sectores tradicionales; implan-

tación de nuevas actividades económicas que pueden sustituir a sectores en declive o en reconversión, y aportación a la cohesión territorial y al desarrollo de las zonas más desfavorecidas. El segundo bloque del Decreto-ley incluye figuras de mejora de la regulación y simplificación administrativa para agilizar la inversión de las *Pymes*, fundamentalmente la declaración responsable y la comunicación previa. La declaración responsable es un documento en el que el interesado declara que reúne todos los requisitos establecidos en la normativa vigente para iniciar la actividad, dispone de documentación que lo acredita y se compromete a mantener su cumplimiento durante la duración de la misma. Por su parte, la comunicación previa pone en conocimiento de la Administración Pública competente hechos o elementos relativos al inicio de una actividad, indicando los aspectos que puedan condicionar la misma. De este modo, los emprendedores pueden comenzar sus proyectos sin esperar la autorización previa de la Administración, que ejerce un control *a posteriori*.

Para un ámbito distinto, pero en el mismo contexto de adaptación a la regulación de los servicios en el mercado interior, el Decreto 382/2010, de 13 de octubre, regula los centros integrados de Formación Profesional en la Comunidad Autónoma de Andalucía para adecuarlos a la Directiva 2006/123/CE y eliminar, en consecuencia, la doble autorización que se exigía a para la apertura y funcionamiento de estos centros, de modo que sólo sea preciso solicitar el permiso a una de las dos Consejerías competentes en la materia, Educación o Empleo.

Engarzando con las medidas de transposición de la Directiva de servicios se destacará también el Decreto 80/2010, de 30 de marzo, de simplificación de trámites administrativos y de modificación de diversos Decretos en *materia turística*: el Decreto 20/2002, de Oficinas de Turismo; 214/2002, de Guías de Turismo de Andalucía; 301/2002, de Agencias de Viajes y Centrales de Reservas; 164/2003, de Campamentos de Turismo; 47/2004, de Establecimientos Hoteleros; 35/2008, del Registro de Turismo de Andalucía y 43/2008, de Campos de Golf. Los cambios se dirigen a agilizar trámites y procedimientos para la adecuación al objetivo de consolidar un mercado libre de circulación transfronteriza de servicios mediante la sustitución de la autorización administrativa previa por declaraciones responsables, la supresión de determinados requisitos y la garantía de libre acceso para prestadores de servicios establecidos en cualquier país de la Unión Europea. Las principales adaptaciones afectan al Decreto que regula la organización y funcionamiento del Registro de Turismo de Andalucía. Se prevé que a partir de ahora pueda iniciarse cualquier actividad turística mediante la presentación de una declaración responsable. En el caso de los guías de turismo, los profesionales que quieran desempeñar esta labor en Andalucía precisan de una habilitación, mientras que los ya acreditados por otros Estados miembros deben contar con el reconocimiento de su cualificación por parte de la Administración autonómica. Asimismo, tendrán que superar una prueba de aptitud o periodo de prácticas, que no es necesario para los guías que operan en libertad de prestación de servicios. Otra modificación relevante es la que se dirige a eliminar el régimen de exclusividad que tenían las agencias de viajes, con la única salvedad de la comercialización o contratación de viajes combinados. De esta forma, la intermediación en servicios turísticos puede ser desarrollada por cualquier operador del sector y, además, se elimina del Decreto la regulación de las centrales de reserva. Respecto a la ordenación de los campamen-



tos y de los establecimientos hoteleros, se suprimen, entre otros requisitos, los relativos a las obligaciones de comunicar los precios a la Administración autonómica y contar con la aprobación de ésta para sus reglamentos de régimen interior.

También en materia turística destaca el Decreto 194/2010, de 20 de abril, de establecimientos de apartamentos turísticos, que regula los requisitos, grupos, categorías y modalidades de apartamentos turísticos, que en Andalucía concentran alrededor de 45.000 plazas (el 12% del total de establecimientos turísticos).

A caballo entre las medidas de fomento del turismo y la *ordenación del territorio* se sitúa el Decreto 309/2010, de 15 de junio, que modifica el Decreto 43/2008 sobre condiciones de implantación y funcionamiento de campos de golf en Andalucía y desarrolla una previsión de la Ley 1/2008 de medidas tributarias y financieras de impulso de la actividad económica. Concretamente, la norma elimina la obligatoriedad de que los proyectos de nuevos campos de golf que opten a la «declaración de interés turístico» estén contemplados previamente en los planes de ordenación del territorio (POT) de ámbito subregional. Con esta modificación, sus usos complementarios y compatibles (singularmente los residenciales) son definidos en la propia declaración, que en todo caso debe mantener las garantías correspondientes en cuanto a ordenación y planificación urbanística. Junto a ello, el Decreto agiliza los trámites para la declaración de interés turístico de los campos de golf en Andalucía, que, entre otras condiciones, deben tener una superficie de al menos 70 hectáreas, con 18 hoyos y una longitud de recorrido de 6.000 metros, así como incorporar medidas adicionales de sostenibilidad ambiental y acreditar distintas certificaciones de calidad.

En el *ámbito urbanístico* destaca la aprobación del Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Decreto 60/2010, de 16 de marzo) que constituye un importante y esperado desarrollo de la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía para combatir la ilegalidad urbanística y contribuir al logro de lo que se ha bautizado como «urbanismo sostenible». Para ello, la norma arma a los Ayuntamientos y la propia Junta de Andalucía en los aspectos preventivos y de detección de las infracciones, así como en la adopción de medidas represivas. Para la consecución del primero de esos objetivos, se detallan de manera precisa tanto los procedimientos de licencias como las distintas tipologías de las mismas, además de introducir nuevas medidas de agilización como las autorizaciones por fases y parciales o los procedimientos abreviados para obras menores. El refuerzo de las acciones destinadas a prevenir infracciones urbanísticas es otra de las claves. Se incorporan nuevas medidas de coordinación con el Registro de la Propiedad, que deberá comunicar a las Administraciones competentes la solicitud de inscripción de parcelaciones cuando existan dudas fundadas sobre su licitud. Asimismo, se amplía el listado de hechos inscribibles con nuevos supuestos de trascendencia para la disciplina urbanística, como obras fuera de ordenación, situaciones a la espera de respuesta por el planeamiento urbano y sentencias firmes que acuerdan la nulidad de licencia. Por otra parte, se refuerzan las prácticas de control de la legalidad ya habituales, como la negativa de los Colegios Profesionales a conceder el visado a proyectos que contengan alguna infracción urbanística grave o la exigencia, por parte de las empresas suministradoras, de la correspondiente licencia para la contratación de cualquier servicio.

En el ámbito de las medidas represivas, llama la atención la regulación del novedoso «derribo exprés», fijado para las actuaciones de urbanización o edificación manifiestamente ilegalizables, que posibilita a los Ayuntamientos iniciar y concluir un procedimiento de demolición en el plazo de un mes, a contar desde que se notifique al interesado el inicio del expediente, lo que supone una reducción de hasta once meses respecto al actual período ordinario de tramitación. La Junta de Andalucía también podrá utilizar este procedimiento de forma subsidiaria en aquellos casos en los que los Ayuntamientos no respondan a su requerimiento de intervención. En ningún caso el derribo podrá demorarse más allá de dos meses desde que se dicte la resolución, ya que es éste el nuevo plazo fijado con carácter general para lograr el rápido restablecimiento de la realidad física alterada. Otra novedad es la introducción de nuevos supuestos de presunción de parcelación ilegal en suelo no urbanizable, según criterios objetivos y antes de que se materialice sobre el terreno. Igualmente novedosa es la introducción del principio de «cumplimiento por equivalencia» para aquellas situaciones excepcionales en las que es imposible la ejecución material o legal de las resoluciones dictadas, previos informes técnico y jurídico que así lo acrediten. En estos casos (entre los que no se incluye el «derribo exprés») se exigirá una indemnización sustitutoria en metálico o mediante la cesión de terreno, con independencia de la multa que se imponga.

En el capítulo sancionador, la principal novedad es la eliminación de la posibilidad de beneficio económico del infractor. Para ello, se incrementa la cuantía de la multa si ésta o el coste de la reposición se sitúan por debajo del lucro ilegalmente obtenido. El Reglamento es especialmente severo en el ámbito de las parcelaciones ilegales, para las que estipula sanciones en ningún caso inferiores al 150% del beneficio obtenido. Las infracciones muy graves conllevan multas de entre 6.000 y 120.000 euros e incluyen, entre otros supuestos, actuaciones en suelo no urbanizable sin instrumento de planeamiento, en no urbanizables de especial protección, en espacios libres o en bienes protegidos por el planeamiento urbanístico. Las infracciones graves, entre las que destaca la obstaculización de la labor inspectora, conllevarán el pago de una multa de entre 3.000 y 5.999 euros, mientras que por los incumplimientos leves la cantidad se fija entre los 600 y los 2.999 euros. El régimen sancionador incluye también el reconocimiento de la buena disposición del infractor a acatar las resoluciones y restaurar la legalidad, de tal modo que podrá beneficiarse de una reducción del 50% si asume la reparación antes de los dos meses estipulados. Respecto a las competencias autonómicas, el Reglamento subraya su carácter subsidiario, que se concreta en la posibilidad de dictar medidas cautelares, previo requerimiento al Ayuntamiento, y en la atribución de iniciar procedimientos para la reparación de la realidad física alterada. Esta intervención subsidiaria se reduce a supuestos puntuales y de relevancia, como los referidos a actuaciones sin instrumento de planeamiento o parcelaciones en suelo no urbanizable, de especial protección o de espacios libres.

Otro hito señalado en materia urbanística fue la aprobación definitiva, a principio de año del nuevo Plan General de Marbella, cuya formulación originaria rechazada por la Junta se remonta a los tiempos del GIL, y que ha sufrido múltiples vicisitudes, que van desde la firma de un Convenio Junta-Ayuntamiento para su redacción hasta la retirada de competencias urbanísticas a la Corporación

municipal poco antes del estallido de la *operación Malaya*. Con esta significativa aprobación, a la que a finales de año se unió la del también azaroso y polémico Plan de Málaga, ya son más de la mitad los Ayuntamientos andaluces que han adaptado su Planeamiento General a la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía.

En el terreno de la protección *medioambiental* es de consignar la aprobación del Decreto 22/2010, de 2 de febrero, que regula el distintivo de Calidad Ambiental de la Administración de la Junta de Andalucía previsto en el art. 115 de la Ley 7/2007 de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental como uno de los instrumentos voluntarios para la mejora ambiental mediante el reconocimiento de valores medioambientales en la producción.

Asimismo, es de consignar el Decreto 397/2010, de 2 de noviembre, que aprueba el Plan Director de residuos no peligrosos para el periodo 2010-2019. El Plan distribuye sus medidas entre cuatro grandes programas: prevención; gestión; seguimiento y control, y concienciación, difusión y comunicación. De estos cuatro bloques, el referido a gestión es el que concentra el grueso de las inversiones, con un total de 2.144,4 millones de euros destinados a proyectos que pretenden consolidar la estrategia de primar la preparación del residuo para su reutilización, reciclado y valorización energética, y dejar el depósito en vertederos como última opción.

En el campo del medio ambiente también ha de dejarse constancia de la aprobación del Plan de Emergencia por Incendios Forestales de Andalucía por el Decreto 371/2010, de 14 de septiembre, que además modifica el Reglamento de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales aprobado por el Decreto 247/2001, de 13 de noviembre.

En el sector de la *ganadería* es de reseñar la aprobación del Decreto 287/2010, de 11 de mayo, que crea el registro de transportistas y medios de transporte de animales vivos de Andalucía y se regulan el procedimiento y requisitos para su autorización y registro.

Sobre el *sector pesquero* se mencionará el Decreto 387/2010, de 19 de octubre, que regula el marisqueo en el litoral de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Es oportuno consignar que el sector marisquero andaluz está integrado por cerca de 500 empresas y profesionales registrados en las provincias de Huelva y Cádiz y casi 400 embarcaciones distribuidas entre los caladeros del Mediterráneo y Golfo de Cádiz. Asimismo se dejará constancia de la aprobación del Decreto 396/2010, de 2 de noviembre, de medidas para la recuperación de la anguila europea.

En el capítulo de las *ayudas públicas* destaca la aprobación de una norma general y de cabecera: el Reglamento de los procedimientos de concesión de subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía adoptado por Decreto 282/2010, de 4 de mayo. La norma forma parte del Plan de agilización y simplificación de procedimientos administrativos que la Junta de Andalucía viene desarrollando desde principios de 2009. El mencionado Plan orienta la mitad de sus iniciativas a facilitar el desarrollo de la actividad empresarial, con medidas destacadas como la reducción a un día del proceso para constituir una sociedad mercantil. Asimismo, presta atención a aquellos trámites que afectan directamente a las necesidades básicas de los ciudadanos, como los relativos a vivienda protegida, alquiler y rehabilitación.

El nuevo Decreto de ayudas unifica toda la normativa autonómica sobre la materia, establece medidas para impulsar la tramitación electrónica de estos procedimientos para incrementar la seguridad jurídica y transparencia administrativa. Como novedad, el Decreto abre la posibilidad de presentar a través de Internet las solicitudes para todas las subvenciones (actualmente, es posible en el 64,5% de las mismas). De este modo, el ciudadano puede además obtener información en tiempo real del estado de sus trámites. Asimismo, se elimina de forma generalizada la presentación de documentos (las ayudas no telematizadas requieren ahora una media de seis) y se promueve su sustitución por declaraciones responsables. Todo ello supone un ahorro de más de 3,8 millones de documentos al año. Por otra parte, en la baremación de las solicitudes, la nueva norma establece con carácter obligatorio la valoración de la igualdad entre hombres y mujeres, el grado de compromiso medioambiental, la creación de empleo estable, la seguridad laboral y la atención a la discapacidad. Estos dos últimos criterios se incorporan por primera vez a la normativa, mientras que los otros tres ya se recogían en las nuevas leyes de Hacienda e Igualdad aunque no en el desarrollo reglamentario.

Cambiando de registro, dentro de las medidas en materia de *igualdad* y las políticas de *género* destaca el Decreto 275/2010, de 27 de abril, regula las Unidades de Igualdad en Género en la Administración de la Junta de Andalucía, nuevos servicios adscritos a los órganos directivos que de la Junta de Andalucía que tienen competencias en materia de igualdad de género. Uno de los cometidos principales de estos servicios especializados es el impulso y seguimiento en cada Consejería del Primer Plan Estratégico para la Igualdad de Mujeres y Hombres en Andalucía 2010-2013, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 19 de enero en el marco de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre de Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía. Este Plan recoge un total de 316 medidas para afrontar problemas de discriminación por razón de género en los ámbitos laboral, educativo, cultural y social, y está dotado con 2.978,5 millones de euros.

En el marco de las políticas de igualdad es asimismo destacable la creación del Observatorio Andaluz de la Violencia de Género, por Decreto 298/2010, de 25 de mayo, que es una medida de aplicación de la Ley andaluza 13/2007 de Medidas de Prevención y Protección Integral contra la Violencia de Género. La principal función de este nuevo Observatorio es analizar las causas y el impacto de la violencia de género, que en 2009 motivó 26.838 denuncias en la Comunidad Autónoma, en la que se adoptaron 5.285 órdenes de protección.

Ligado con la igualdad de género pero en el contexto de la *recuperación de la memoria histórica* es de consignar el Decreto 372/2010, de 21 de septiembre, reconoció un derecho de resarcimiento económico a las mujeres andaluzas que padecieron formas de represión sobre el honor, la intimidad y la propia imagen durante la Guerra Civil y los primeros años de la dictadura franquista.

En el ámbito de la *discapacidad*, el Decreto 193/2010, de 20 de abril, crea el Registro de Empresas de Inserción en Andalucía, que pretende ser un instrumento útil en la puesta en práctica de las medidas de favorecimiento a la inserción laboral de las personas con discapacidad y en riesgo de exclusión social.

Por otra parte destaca el Decreto 338/2010, de 19 de octubre, sobre régimen

de acceso y traslado de *personas en situación de dependencia* a plazas de centros residenciales y centros de día y de noche.

En materia de *menores*, es de consignar la aprobación del Decreto 81/2010, de 30 de marzo, que modifica el Decreto 3/2004, de 7 de enero, por el que se establece el Sistema de Información sobre Maltrato Infantil de Andalucía.

En un orden de cuestiones próximo al anterior, pero adentrado en las competencias sobre *sanidad y salud*, se dejará constancia de la creación del Registro Único de Partos y Nacimientos de Andalucía por Decreto 330/2010, de 13 de julio, herramienta electrónica que sustituye al Libro Registro, para mejorar el seguimiento médico de los menores, la detección precoz de enfermedades y el conocimiento epidemiológico en el ámbito de la salud materno-infantil.

Por otra parte, el Decreto 439/2010, de 14 de diciembre, regula los órganos de ética asistencial y de la investigación biomédica en Andalucía. La norma crea una compleja estructura de órganos y Comités de ética cuya finalidad es ofrecer respuestas a la sensibilización social en el contexto sanitario en temas como la dignidad de las personas en el proceso final de la vida, el respeto a la autonomía del paciente o las inquietudes que puedan suscitar determinados avances en las prácticas biomédicas. Se adivina en esta norma un intento de canalizar e institucionalizar respuestas a cuestiones en las que no puede obviarse la polémica desatada por un sector de los profesionales de la sanidad ante situaciones de conflicto ético.

En materia de control, evaluación y seguimiento de las situaciones especiales relacionadas con episodios de *epidemias*, epizootias y propagación de enfermedades destaca la aprobación del Decreto 383/2010, de 13 de octubre, que crea el Comité Ejecutivo para estas situaciones especiales y regula su composición y funciones.

En el orden temático de la *seguridad e higiene en el trabajo* ha de anotarse la aprobación, por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 9 de febrero de 2010, de la Estrategia Andaluza de Seguridad y Salud en el Trabajo 2010-2014, que da continuidad del Plan General de Prevención de Riesgos Laborales de 2004 y para cuyo desarrollo prevé 130 millones de euros. Una primera fase de esta Estrategia Andaluza es el plan bienal para 2010-2011 que incluye, entre otras novedades, el diseño de un programa de actuación sobre empresas con mayor incidencia de las enfermedades profesionales y la elaboración de un catálogo de buenas prácticas para el control de los riesgos psicosociales.

En el terreno de la *cooperación al desarrollo* destaca la aprobación del Decreto 354/2010, de 3 de agosto, aprueba el Programa Operativo de Acción Humanitaria 2010-2012, dirigido a responder a situaciones de emergencia causadas por catástrofes naturales o de origen humano. Asimismo, se incluyen prioridades de tipo horizontal –como la sostenibilidad medioambiental, el respeto a la diversidad cultural, la sensibilización hacia las cuestiones de género y el fortalecimiento institucional público– en todas las intervenciones que se lleven a cabo. En este ámbito es igualmente de destacar la aprobación del Plan Anual de la Cooperación Andaluza por el Decreto 353/2010, de 3 de agosto, que asigna a este programa 112,05 millones de euros. La mayor parte de la inversión prevista, 86,1

millones de euros, va dirigida a favorecer el desarrollo en los 23 países considerados prioritarios para la cooperación andaluza.

En esta misma área temática, destaca la aprobación del Programa Operativo de Educación para el Desarrollo 2010-2012 por el Decreto 355/2010, de 3 de agosto.

Por lo que respecta a la *educación*, es de recordar que la aprobación de la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía ya provocó en el ejercicio 2009 un conjunto considerable de medidas de desarrollo que ha tenido continuidad durante 2010. En este ejercicio destaca la revisión de los criterios de admisión del alumnado regulados por el Decreto 47/2010, de 23 de febrero. Por su parte, el Decreto 286/2010, de 11 de mayo, modificó la composición y el funcionamiento de los Consejos Escolares. El Decreto 302/2010, de 1 de junio, ordenaba la función pública docente y regula la selección del profesorado y la provisión de puestos de trabajo docentes. El Decreto 327/2010, de 13 de julio, aprobó un nuevo Reglamento Orgánico para los Institutos de Educación Secundaria, cuya finalidad principal es reforzar la autonomía de los centros, simplificar tareas administrativas, aumentar el respaldo al profesorado por parte de la Administración y fortalecer las atribuciones de la Dirección y el Claustro en el marco de la Ley de Educación de Andalucía. De la misma fecha que el anterior es el Decreto 328/2010, que aprueba el Reglamento Orgánico de las escuelas infantiles de segundo grado, de los colegios de educación primaria, de los colegios de educación infantil y primaria, y de los centros públicos específicos de educación especial.

Finalmente, en la órbita de la *enseñanza superior universitaria* destaca la aprobación de tres Decretos del Consejo de Gobierno que autorizan la implantación de nuevas enseñanzas universitarias de Grado, Máster y Doctorado, y actualizar, en consecuencia, el Catálogo de titulaciones oficiales que dispensan las Universidades Públicas andaluzas (Decreto 54/2010, de 2 de marzo, Decreto 329/2010, de 13 de julio y Decreto 437/2010, de 7 de diciembre).

## Conflictividad

La única resolución del Tribunal Constitucional recaída en 2010 en asuntos en los que la Junta fue parte es la STC 74/2010, de 18 de octubre, que declara inconstitucional y nula, por vulneración del art. 9.3 CE, la disposición final segunda de la Ley 25/2006, de 17 de julio, por la que se modificaba la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, en relación con el régimen fiscal de las reorganizaciones empresariales y del sistema portuario y se aprobaron medidas tributarias para la financiación sanitaria y para el sector del transporte por carretera. En conexión con este asunto, también se dictó el un Auto 157/2010, de 15 de noviembre acordando la extinción de la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Segunda de Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en relación con la citada previsión legal, ya que con la sentencia de inconstitucionalidad desaparece de forma sobrevenida el objeto de dicha cuestión.

Por otra parte, en 2010 sólo se ha planteado un recurso de inconstitucionalidad contra una disposición legal andaluza, el antes referido recurso de inconsti-

tucionalidad, promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular contra ciertos artículos del Decreto-ley 5/2010, de 27 de julio, de reordenación del sector público. El recurso fue deducido por diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, y la tacha de inconstitucionalidad se refiere a los arts. 1, apartados nueve y doce; 3 a 12; 18, 19, 22, 23, 24 y a la disposición adicional cuarta del citado Decreto-ley.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 108

Composición

*Grupo Parlamentario Socialista (PSOE-A): 55*

*Grupo Parlamentario Popular de Andalucía (PP-A): 47*

*Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía (IU-CA): 6*

### Estructura del Gobierno

Presidente: *José Antonio Griñán Martínez*

Número de Consejerías: 13

*Consejería de Presidencia: María del Mar Moreno Ruiz*

*Consejería de Gobernación y Justicia: Luis Pizarro Medina*

*Consejería de Hacienda y Administración Pública: Carmen Martínez Aguayo*

*Consejería de Economía, Innovación y Ciencia: Antonio Ávila Cano*

*Consejería de Obras Públicas y Vivienda: Josefina Cruz Villalón*

*Consejería de Empleo: Manuel Recio Menéndez*

*Consejería de Turismo, Comercio y Deporte: Luciano Alonso Alonso*

*Consejería de Agricultura y Pesca: Clara Aguilera García*

*Consejería de Salud: María Jesús Montero Cuadrado*

*Consejería de Educación: Francisco Álvarez de la Chica*

*Consejería de Igualdad y Bienestar social: Micaela Navarro Garzón*

*Consejería de Cultura: Paulino Plata Cánovas*

*Consejería de Medio Ambiente: José Juan Díaz Trillo*



## Tipo de Gobierno

Mayoritario absoluto

## Cambios en el Gobierno

Reestructuración de las Consejerías y otras modificaciones reflejadas en los Rasgos generales del *Informe*.

## Actividad de otras instituciones estatutarias

### *Cámara de Cuentas de Andalucía*

La actividad de la Cámara durante el ejercicio 2010 ha quedado marcada –al igual que el año anterior– por la paralización de la renovación en la composición de la institución, donde hay cuatro Consejeros (de un total de siete) en situación de interinidad desde diciembre de 2008. Antes del cambio, que se ha vuelto a posponer, tendría que debatirse en el Pleno de Cámara la proposición de reforma de la Ley de creación de la Cámara de Cuentas que en mayo tuvo entrada en el Parlamento.

A finales de febrero se presentó el Plan de actuaciones para el año 2010 que comprende 31 actuaciones para 2010, de las cuales 5 pretenden comprobar el grado de seguimiento de las recomendaciones contenidas en anteriores informes. Se reeditaron los Informes que vienen siendo habituales en materia fiscalizadora junto al de la Cuenta General: el de contratación administrativa, y el de gestión y aplicación de los fondos de compensación interterritorial; así como los del sector público local: uno referido a la totalidad de las corporaciones y demás entidades que han de rendir sus cuentas a la Cámara, y otro sobre corporaciones con población superior a 50.000 habitantes. Junto a ellos cabría destacar el Informe de la empresa pública Canal Sur Radio, así como el Informe que compara la gestión realizada por dos Hospitales del sistema público sanitario de Andalucía: Hospital Virgen de Valme y Hospital Costa del Sol.

Especial repercusión tuvo el Informe de la Cámara evacuado con ocasión de la fiscalización del Ayuntamiento de San Fernando (Cádiz), singularmente polémico por coincidir su tramitación con el descubrimiento a principios de año del hurto de 8 millones de euros de la Caja Municipal y en el que la Cámara vio indicios de responsabilidad contable, por lo que denunció los hechos al Tribunal de Cuentas.

Hay que consignar una creciente utilización de la Cámara de Cuentas como instrumento para canalizar la pugna política entre las fuerzas parlamentarias. Práctica poco deseable –ralentizadora del plan de actuación– que se ha materializado, en esta ocasión, en la solicitud de fiscalización de las finanzas de los Ayuntamientos de las ocho capitales y las ocho Diputaciones.

Entre los Informes solicitados merece mencionarse que los partidos repre-

sentados en la Mancomunidad de Municipios de la Costa del Sol Occidental acordaron pedir a la Cámara de Cuentas una fiscalización de la empresa pública de Aguas de la Costa del Sol (Acosol) para aclarar si han existido irregularidades en los gastos de publicidad, patrocinios y eventos cuyas partidas se han multiplicado por más de 10 desde enero de 2009. En este capítulo de peticiones de informes *ad hoc* se destacará también que el propio Presidente Griñán formalizó una petición para que la Cámara de Cuentas fiscalice las ayudas e incentivos otorgados por la Junta de Andalucía desde 2005 hasta 2010 a las empresas dedicadas a impartir cursos de formación para el empleo.

### *Defensor del Pueblo Andaluz*

El Informe Anual correspondiente a la gestión realizada durante el año 2009 se presentó el 25 de marzo de 2010. Las consecuencias socioeconómicas de la crisis y el empeoramiento cualitativo de las situaciones de familias y pequeñas y medianas empresas ocuparon buena parte del Informe anual.

Durante 2010 se puso a disposición del Parlamento y del conjunto de la sociedad el informe especial sobre «El parque residencial sin ascensor en Andalucía: una apuesta por la accesibilidad». Según este estudio, más de la mitad de las viviendas ubicadas en edificios de tres o más plantas no tienen ascensor, por lo que se recogen sugerencias y recomendaciones a las Administraciones Públicas para mejorar las subvenciones actuales. Asimismo, se elaboraron los comunicados titulados «El Defensor analiza los escritos promoviendo Recursos de Inconstitucionalidad contra las Leyes de Presupuestos de ámbito estatal y andaluz» y «Cuestionario de los centros de educación especial».

En su calidad de Defensor del Menor, se entregó el Informe Anual del Menor en el mes de junio, así como el Informe sobre Centros Específicos de Educación en Andalucía en el mes de diciembre. En cuanto al primero, es de resaltar que el Defensor del Menor registró un 20% más de quejas por casos de conflictividad familiar que el año anterior. Dentro de este contexto es notable el ascenso de casos de violencia de padres a hijos, así como la frecuencia de casos de maltrato infantil. Finalmente, otro de los puntos destacados del informe es la necesidad de que la Administración elabore un Plan Específico de Atención a la Adolescencia.

En cuanto a las 44 resoluciones dictadas durante el año 2010, pueden destacarse las relativas al incumplimiento de plazos para resolver recursos de alzada, a la validez de las declaraciones de voluntad vital anticipada otorgada en documento notarial susceptible de posterior inscripción registral y al nuevo régimen de acceso a las enseñanzas universitarias de grado.

Finalmente, hay que señalar las recomendaciones efectuadas por el Defensor del Pueblo a la Junta de Andalucía para intentar conseguir que la política de contrataciones de interinos en los Juzgados sea todo lo transparente que debería, así como la exigencia de información complementaria a la Consejería de Medio Ambiente para aclarar por qué concedió a la empresa Fertiberia la Autorización Ambiental Integrada a sabiendas de que la cesión de terrenos por parte del Estado había caducado.

### *Consejo Consultivo de Andalucía*

Han sido solicitados al Consejo 965 dictámenes, cifra que marca un máximo histórico que continúa en progresión en los últimos años. Fueron admitidos a trámite 943. El número de dictámenes emitidos ha sido de 882, la cifra más alta desde la creación del Consejo en 1994. De entre ellos, el número de dictámenes favorables ha sido de 747, los desfavorables ascendieron a 85 y 50 expedientes fueron devueltos. De los dictámenes emitidos, 409 corresponden a solicitudes formuladas por entidades locales (un 46 %), porcentaje similar al del año anterior.

El desglose por asuntos principales es el siguiente: 4 dictámenes sobre Anteproyectos de Ley y Proyectos de Decretos Legislativos y 44 Proyectos de disposiciones reglamentarias. Han sido 5 las consultas facultativas. En cuanto a los asuntos administrativos ordinarios han sido 93 los dictámenes relativos a revisiones de oficio (11% sobre el total de los emitidos); 86 (10%) sobre contratación; 52 (6%) de modificaciones de Planes urbanísticos en lo relativo a zonas verdes, espacios libres, dotaciones y equipamientos; 1 se ha emitido sobre recursos de revisión; 6 sobre convenios; y 1 ha resuelto un conflicto de competencia. Es singularmente alto el número de dictámenes emitidos sobre responsabilidad patrimonial de la Administración, 476 (54%), correspondiendo 309 de ellos a asuntos procedentes de la Administración Autonómica, 165 de Entidades Locales y 2 de Universidades.

En cuanto al deber de las Administraciones de comunicar al Consejo el sentido de las resoluciones adoptadas tras la recepción de los dictámenes, el número de estas comunicaciones fue de 524, de ellas 504 resoluciones fueron dictadas «de acuerdo con el Consejo»; mientras que fueron 20 aquellas en las que el Consejo fue sólo «oído».

En julio de 2010 la sede del Consejo Consultivo se trasladó al Palacio de Bibataubín, edificio cedido por la Diputación de Granada.

### *Consejo Audiovisual de Andalucía*

Durante el ejercicio correspondiente al año 2010, el Pleno dictó 15 Resoluciones (entre las que abundan las que denuncian la falta de pluralismo político en los medios de comunicación). Sobre esta falta de pluralismo político llamó la atención a los catorce operadores municipales el presidente del Consejo, D. Juan Montabes Pereira, recordando el respeto debido a las exigencias deontológicas y legales.

Asimismo, el Pleno adoptó 18 decisiones (varias relativas a la presencia de contenidos violentos, contenidos inadecuados para la infancia y los tiempos de publicidad en horario de protección reforzada), 8 recomendaciones (entre las que destacan la recomendación sobre la aparición de menores en emisiones de televisión y radio relativas a sucesos luctuosos, dramáticos o relacionados con conductas ilegales, sobre publicidad de juguetes en televisión, la relativa al tratamiento de información política y la referida al tratamiento de la inmigración) y 6 informes. Son de resaltar los informes sobre la calificación y señalización por

edad de la programación televisiva; la situación analógica y digital en Andalucía y los criterios orientadores sobre la regulación de las comunicaciones comerciales en la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, por la que se traspone al ordenamiento jurídico interno la Directiva 2007/65/CE de Servicios de Comunicación Audiovisual del Parlamento europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2007.

En lo que se refiere a las resoluciones sancionadoras, el Consejo inició 20 expedientes sancionadores y resolvió 4 recursos de reposición interpuestos contra sus resoluciones.

## Rasgos generales

En la antesala de las elecciones autonómicas de la VII legislatura, 2010 ha supuesto el agotamiento definitivo de la coalición de gobierno PSOE-PAR tras casi 12 años sin apenas fisuras. Varias son las razones que han llevado a la coalición a su estado terminal: el relevo parcial en la escena política principal de Marcelino Iglesias por la candidata Eva Almunia, tras la designación de éste como Secretario de organización del PSOE, la brusca interrupción de la ejecución de infraestructuras estatales vitales para la Comunidad, el estancamiento de las relaciones bilaterales de alto nivel y la cercanía al proceso electoral, momento en el que la lógica afirmación de las posturas políticas propicia un alejamiento de las diferentes formaciones políticas, en principio rivales en las urnas.

La situación general de atonía en el gobierno se ha correspondido con una magra producción legislativa, siendo escasas las leyes de importancia sustancial. Acaso mayor movimiento se ha registrado en las relaciones de conflicto, tanto con el Estado (impugnación ante el Tribunal Constitucional de la ley de concejos abiertos aprobada en 2009) como con la vecina Cataluña (al asunto de las piezas de arte sacro del Aragón oriental se ha sumado el recrudecimiento de la cuestión hídrica).

Otro de los asuntos que ha agitado el plácido transcurso institucional ha sido el cuestionamiento de la gestión económica del Ejecutivo, por primera vez en la historia de la Comunidad Autónoma. En las postrimerías del año, el Tribunal de Cuentas anunciaba la apertura de diligencias previas por parte de su Fiscalía ante la comisión de presuntas irregularidades contables y penales en la adjudicación de contratos públicos durante los ejercicios 2004 y 2005. La cifra total de los contratos investigados (unos 479 millones de euros), la difusión de los mismos en hasta siete departamentos del Gobierno de Aragón (Salud, Medio Ambiente, Presidencia, Educación, Industria, Economía y Servicios Sociales) y la consideración penal de algunas infracciones (al menos en 26 de los 64 contratos analizados) revela las debilidades existentes en el control financiero interno del ejecutivo, así como el empleo de fondos públicos en condiciones de cierta opacidad. Si bien algunas de las irregularidades detectadas parecen excusarse en meros errores contables, el Tribunal de Cuentas reprocha muchos otros aspectos de la gestión económica del gobierno autonómico, tales como el oscurantismo en la gestión del sector público empresarial aragonés, la inexistencia de mecanismos de control de las subvenciones –de modo que resulta imposible trazar la pista de unos 777 millones de euros otorgados a empresas y asociaciones durante 2005–, el otorgamiento de determi-

nadas ayudas de forma directa sin justificación, la valoración inadecuada de las bajas y la inconcreción de los criterios de adjudicación en procedimientos contractuales y otros aspectos (irregularidades en modificaciones de crédito, cumplimiento de la normativa sobre estabilidad presupuestaria).

En el plano estrictamente político, el abandono de la alcaldía del tercer municipio aragonés (Teruel) ha ocupado buena parte de la actualidad institucional en 2010, revelando disensiones internas en la formación aragonesa justo en el momento en que ésta se ocupaba de realizar propuestas legislativas de cierto calado en desarrollo del estatuto de autonomía, para tratar de resolver la difícil ecuación de los entes locales supramunicipales y otras cuestiones de bandera (gestión de las aguas en el territorio de la Comunidad Autónoma y defensa de los derechos históricos).

### Actividad legislativa

La actividad legislativa no ha revestido un particular brillo, habiendo aprobado las Cortes de Aragón un total de doce leyes, si bien esta relativamente alta cifra puede dar una idea equivocada de la intensidad reguladora en la Comunidad Autónoma, a la vista del contenido de muchas de ellas. Dejando aparte las cuatro normas de tipo financiero (presupuestos para 2011, medidas tributarias, medidas extraordinarias de reducción del déficit en el sector público autonómico y –paradójicamente– autorización de endeudamiento por importe máximo de 258.840.000 euros), son pocas las normas calificables como sustanciales: dos importantes leyes de carácter civil (custodia compartida y Derecho patrimonial), una netamente administrativa (protección contra el ruido) y cinco modificaciones de diverso calado en leyes sectoriales vigentes (cooperativas, cajas de ahorros, turismo, ordenación farmacéutica y creación del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental).

A continuación se ofrece un breve resumen del contenido de las leyes aprobadas, por orden cronológico de su aprobación.

*Ley 1/2010, de 1 de marzo, por la que se modifica la Ley 4/1999, de 25 de marzo, de Ordenación Farmacéutica para Aragón, en materia de nuevas aperturas de farmacias*

Al amparo de la competencia exclusiva en materia de ordenación farmacéutica recogida en el art. 71.56 del Estatuto de Autonomía, esta ley introduce algunas modificaciones en la Ley 4/1999, de 25 de marzo, de Ordenación Farmacéutica, exigidas por las nuevas necesidades observadas en el sistema farmacéutico desde su aprobación, y dirigidas a la agilización y garantía de la seguridad jurídica en los procedimientos de autorización de apertura de nuevas oficinas de farmacia. En particular, se permite concursar a los mayores de 65 años, se introduce en el sistema de valoración de los méritos para los concursos el criterio de participación en programas sanitarios sobre uso racional del medicamento, ordenación y control farmacéutico y salud pública, se excluye de dicho sistema la renuncia a una oficina de la que se fuera titular, se impide optar a los farmacéuticos titulares o cotitulares de una oficina de farmacia por otra en la misma zona de salud (salvo que se trate de un área no urbana y en otro municipio).

*Ley 2/2010, de 26 de mayo, de igualdad en las relaciones familiares ante la ruptura de convivencia de los padres*

Al amparo de la competencia estatutaria exclusiva en las materias de conservación, modificación y desarrollo del Derecho foral aragonés y del Derecho procesal derivado de las particularidades del derecho sustantivo aragonés, esta ley regula las relaciones familiares en los casos de ruptura de la convivencia de los padres, promoviendo el ejercicio de la custodia de forma compartida por ambos, en desarrollo de los principios de protección de la familia y la infancia y de igualdad entre el hombre y la mujer recogidos en la Constitución, el Estatuto de Autonomía y la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas de 1989. Frente al art. 92 del Código civil, que configura la guarda y custodia compartida como excepcional en defecto de acuerdo entre los padres y exige además informe favorable del Ministerio Fiscal –lo cual ha supuesto en la práctica el otorgamiento de la custodia individual de forma generalizada a la madre–, esta ley supone un cambio del esquema tradicional, al configurar la custodia compartida frente a la individual como norma preferente en los supuestos de ruptura de la convivencia entre los padres y en ausencia de pacto de relaciones familiares.

La ley pretende favorecer el interés de los menores y promover la igualdad entre los progenitores en caso de ruptura de convivencia de sus progenitores, conjugando dos derechos básicos: el de los hijos a mantener una relación equilibrada y continuada con ambos padres, aceptando mejor la nueva situación familiar; y el derecho-deber de los padres de crianza y educación de los hijos en corresponsabilidad. Inspirada en el respeto a la libertad de pacto del Derecho foral aragonés, la ley otorga prioridad en la regulación de las relaciones familiares a lo acordado por los padres en el pacto de relaciones familiares, documento que debe recoger los extremos relativos a la relación de los hijos con los hermanos, abuelos y otros parientes y allegados. En sintonía con este extremo, se regula la posibilidad de que los progenitores, de común acuerdo o por decisión del Juez, acudan en cualquier momento a la mediación familiar para resolver sus discrepancias derivadas de la ruptura. Subsidiariamente, cabe adoptar medidas judiciales de entre las cuales descolla la custodia compartida como regla general, acompañada de la no separación de hermanos, la atribución del uso de la vivienda familiar a favor del progenitor más necesitado –con limitación temporal–, y la asignación de los gastos de asistencia de los hijos proporcional a los recursos de cada progenitor. La ley recoge la posibilidad de regula medidas judiciales provisionales a instancia de los padres, de los hijos mayores de catorce años y del Ministerio Fiscal.

*Ley 3/2010, de 7 de junio, por la que se modifica parcialmente la Ley 6/2003, de 27 de febrero, del Turismo de Aragón*

Al amparo de las competencias exclusivas en materia de turismo reconocidas a la Comunidad Autónoma en virtud del art. 71.51 del Estatuto de Autonomía de Aragón, esta ley opera la adaptación de la legislación turística promulgada por la Comunidad Autónoma a lo dispuesto en la conocida como «Directiva de servicios» –más bien, en la legislación estatal que trae causa de dicha norma europea: las leyes «paraguas» y «ómnibus»–. La ley modifica sustancialmente el régi-

men de autorización de las empresas prestadoras de servicios turísticos en la Comunidad Autónoma, reemplazándolo, en gran medida, por un régimen de comunicación previa y la consiguiente inscripción en el Registro de Turismo de Aragón únicamente a efectos informativos y publicitarios. No obstante, y de acuerdo con las excepciones previstas en la propia Directiva, se mantiene el régimen de autorización para la prestación de determinados establecimientos y servicios turísticos, en atención a razones imperiosas de interés general debidamente valoradas (complejos turísticos, empresas de turismo activo y campings ubicados en terrenos que se hallen en situación de suelo rural).

La ley somete la actividad de guía de turismo a la exigencia de comunicación previa, por ser aquella una profesión regulada, al amparo del Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre –norma de transposición de la Directiva 2005/36/CE, de 7 de septiembre–. Asimismo, la ley incorpora el criterio de plena validez de las autorizaciones obtenidas en otras Comunidades Autónomas o en otros Estados miembros de la UE para la prestación de servicios turísticos en el territorio de la Comunidad Autónoma, salvo en el supuesto excepcional de los complejos turísticos y de los alojamientos turísticos al aire libre, debido a la necesaria implantación territorial de éstos y su impacto sobre el entorno circundante. La Ley mantiene aquellos requisitos que aseguran la protección de los valores y garantías referidos antes y resultan no discriminatorios, proporcionados, claros e inequívocos, objetivos, transparentes y accesibles (la exigencia de contar con seguros obligatorios, la imposición de determinados límites de carácter económico y técnico para las instalaciones de los parques temáticos, requisitos de carácter territorial para la instalación de las viviendas de turismo rural y hoteles rurales).

También se incorporan a la Ley del Turismo de Aragón un conjunto de preceptos relacionados con las obligaciones de los empresarios turísticos en materia de información al público y resolución de reclamaciones, así como algunas precisiones respecto del fomento de la calidad en la prestación de servicios turísticos. Finalmente, se habilita al Departamento responsable en materia de turismo para efectuar la transformación tecnológica de las prácticas burocráticas relacionadas con la llevanza del Registro de Turismo de Aragón, de acuerdo con la normativa aplicable al acceso electrónico a los servicios públicos y por la ley «paraguas».

*Ley 4/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 9/1998, de 22 de diciembre, de Cooperativas de Aragón*

Al amparo de la competencia exclusiva en materia de cooperativas y entidades asimilables con domicilio en Aragón recogida en el art. 71.31 del Estatuto de Autonomía, y a instancia de las entidades asociativas representantes del cooperativismo aglutinadas en el Consejo Aragonés del Cooperativismo, esta ley modifica exhaustivamente la normativa legal autonómica en la materia para dotar a este tipo de sociedades de mecanismos de actuación más ágiles y modernos, adaptar su régimen contable al nuevo sistema de contabilidad armonizado internacionalmente sobre la base de la normativa de la UE e introducir modificaciones de carácter sectoriales en las Cooperativas de Trabajo Asociado, Agrarias y de Viviendas. En el plano de la modernización del régimen general de las entidades, la ley define más claramente aquellas actividades accesorias o instrumentales



que la cooperativa puede llevar a cabo directamente con terceros no socios; amplía la regulación de las secciones de crédito; adopta medios de gestión telemática para el Registro de Cooperativas; reduce a tres el número mínimo de socios con carácter general, permite el uso de medios electrónicos para la convocatoria de los órganos sociales, exige la presencia directa de todos los socios en la Asamblea General Universal y precisa las facultades susceptibles de delegación por el Consejo Rector en la figura del director o gerente de la entidad.

En cuanto a la adaptación a la regulación contable europea, la ley permite doblar las aportaciones al capital social entre aquellas que han de ser reembolsables al socio con motivo de su baja y aquellas cuyo reembolso puede ser rehusado incondicionalmente por Consejo Rector, posibilitando de esta manera la creación de un capital más estable. Asimismo, se establece un capital social mínimo no inferior a tres mil euros, y se introduce la figura de la autocartera participaciones, en busca de un reforzamiento de los fondos obligatorios de la entidad. También se regula el destino del remanente en los casos de disolución y liquidación o transformación –principalmente, las Federaciones de Cooperativas–, se extiende a todas las clases de cooperativas la facultad de poder llevar a cabo actividades ajenas a las propias, a través de secciones diferenciadas de las que constituyen el objeto social principal y siempre que sus beneficiarios sean socios de la entidad o sus familiares.

A su vez, la ley recoge previsiones específicas para tres tipos de cooperativas: las de trabajo asociado, las de vivienda y las agrarias. En cuanto a las primeras, se introduce la posibilidad de constituir la cooperativa con solo dos socios trabajadores a través de la nueva figura de la «Pequeña Empresa Cooperativa», y se crea otra nueva clase de cooperativa denominada «Cooperativa de Trabajo Asociado de Transporte» dotando a los socios –aportantes de su vehículo de transporte– de un cierto grado de autonomía para que se puedan imputar internamente a cada vehículo ingresos y gastos específicos, sin merma de la necesaria unidad empresarial. También se actualizan y modifican puntualmente otros aspectos concretos, tales como el régimen jurídico del período de prueba, la cotización a la Seguridad Social, el acceso a la condición de socio trabajador desde la situación de trabajador contratado, o el concepto de centro de trabajo subordinado o accesorio. En cuanto a las Cooperativas Agrarias, se modifica el sistema de voto ponderado y se establece la obligación genérica de suministro a través de la entidad de todos los *inputs* y de la entrega de todos los *outputs* del proceso productivo personal, con el ánimo de fidelizar a los socios cooperativistas.

Finalmente, respecto de las Cooperativas de Viviendas, la reforma general pretende adaptarlas a la normativa de vivienda protegida (mejor aseguramiento de las cantidades a devolver al socio en caso de baja o inejecución de la promoción, estructuración del sistema de entrega por parte de éste de las cantidades destinadas a la construcción de la vivienda, creación de la figura del promotor social de vivienda protegida, extensión de la aplicación de la normativa cooperativa a las comunidades de bienes promotoras de vivienda protegida, regulación más concreta de la construcción por fases o promociones).

*Ley 5/2010, de 24 de junio, por el que se adoptan medidas extraordinarias en el sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón para la reducción del déficit público*

Esta ley adapta la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 2010 a las previsiones retributivas introducidas por parte del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público –en particular, la reducción media y progresiva de la masa salarial del sector público en un 5 % anual–. Las medidas afectan a altos cargos, personal directivo, personal funcionario, laboral, eventual, estatutario, de cuerpos nacionales al servicio de la Administración de Justicia, así como al personal de las empresas públicas de la Comunidad Autónoma; y se extienden al personal docente que presta servicios en los centros concertados de enseñanza primaria y secundaria.

*Ley 7/2010, de 18 de noviembre, de protección contra la contaminación acústica de Aragón*

Al amparo de las competencias compartida (protección del medio ambiente, art. 75.3) y exclusiva (normas adicionales de la legislación básica sobre protección del medio ambiente, art. 71.22), del Estatuto de Autonomía, esta ley opera el desarrollo y adaptación a la realidad aragonesa de las previsiones contenidas en la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido. En cuanto a los aspectos organizativos, a la Administración de la Comunidad Autónoma se le encomiendan las competencias más generales, supervisando el conjunto de la actuación del resto de las Administraciones públicas. En cuanto a los muchos y pequeños municipios que integran el mapa local aragonés, y a la vista de la práctica inexistencia de contaminación acústica en ellos o su incapacidad para dotarse de los complejos y costosos elementos técnicos precisos para la lucha contra el ruido, la ley prevé la delegación o encomienda a las comarcas de las competencias que deban desarrollarse a escala municipal, pudiéndose éstas agruparse entre sí para prestar determinados servicios que exijan un aparato técnico y profesional específico.

La ley define y tipifica las áreas acústicas, sin perjuicio de su modificación ulterior por parte del Gobierno de Aragón. Asimismo, describe las posibilidades de suspensión de los objetivos de calidad acústica por las Administraciones públicas competentes. También define, tipifica y regula los mapas de ruido, construyendo un sistema flexible, que en algunas de sus partes es puramente dispositivo para permitir su adaptación en cada caso a las necesidades concretas y casuales. La ley recoge instrumentos preventivos, tales como acciones de formación y la sensibilización ambiental en materia de contaminación acústica a cargo de las Administraciones públicas, contempla la relación entre los instrumentos de lucha contra la contaminación acústica y la planificación urbanística, y exige la inclusión de un estudio de evaluación acústica en los estudios de impacto ambiental de infraestructuras y de actividades. Asimismo, la ley requiere la disposición de concretos programas de corrección acústica para la autorización administrativa de actividades que puedan ocasionar ruidos y vibraciones, y establece la obligación de incorporar a los proyectos de infraestructuras de nueva construcción los instrumentos preventivos específicos para evitar la producción de ruidos y vibraciones, previéndose para las infraestructuras ya existentes la existencia de medidas para minimizar el impacto acústico que estén causando, en su caso. En el mismo sentido, se regulan varios instrumentos de corrección de la contaminación acústica: los planes de acción en materia de contaminación acústica (instru-

mentos de actuación directamente relacionados con los mapas de ruido), las zonas de protección acústica especial (ámbitos territoriales donde se incumplen globalmente los objetivos de calidad acústica establecidos, aun cuando los distintos emisores acústicos puedan respetar los índices que sean aplicables individualmente), los planes zonales especiales (instrumentos para alcanzar los objetivos de calidad acústica fijados), las zonas de situación acústica especial (novedosos instrumentos de zonificación de carácter subsidiario, para los cuales se prevén medidas a largo plazo de mejora de la situación de contaminación acústica existente) y las zonas saturadas, (remitiéndose su regulación concreta a las ordenanzas municipales y a la actuación de los municipios).

Finalmente, la ley regula la acreditación de las entidades privadas de evaluación acústica para garantizar su cualificación y solvencia de cara a la realización de las labores de prevención, control e inspección de la contaminación acústica; e incorpora una serie de anexos de contenido técnico que requieren un ulterior desarrollo por vía reglamentaria (del mismo modo, su modificación queda deslegalizada así como la de las cifras técnicas que aparecen en el articulado de la ley, al albur del progreso técnico, en virtud de las mejores técnicas disponibles en cada momento y el surgimiento de nuevas necesidades).

*Ley 8/2010, de 2 de diciembre, de Derecho Civil Patrimonial*

Esta ley culmina la reformulación legislativa del Derecho civil de aragonés contenido en la Compilación de 1967, labor que ha entrañado la sucesiva promulgación de las leyes de equiparación de hijos adoptivos, de sucesiones por causa de muerte, de parejas estables no casadas, de régimen económico matrimonial y viudedad, de derecho de la persona y de custodia compartida. Se trata del último producto desarrollado en el seno de la esforzada Comisión Aragonesa de Derecho Civil, que se viene ocupando desde antiguo en la actualización progresiva del Derecho civil especial aragonés.

En este caso, la ley se limita a regular pormenorizadamente las instituciones recogidas en la Compilación de 1967 relativas al Derecho de bienes y de obligaciones: relaciones de vecindad y servidumbres, derecho de abolorio y contratos sobre ganadería. Con ella quedan, pues, únicamente vigentes los preceptos de la Compilación sobre el sistema de fuentes del Derecho civil aragonés.

En cuanto a las relaciones de vecindad, se regulan éstas con inspiración en el tradicional principio de libertad propio del Derecho histórico aragonés, tratándose diversas materias (distancias entre arbustos o árboles en predios destinados a plantación o cultivo, preceptos sobre árboles que amenazan caerse, construcciones y aguas pluviales, y normas genuinamente aragonesas de luces y vistas distintas de las servidumbres del mismo nombre).

Por su parte, las normas que regulan las servidumbres contemplan las de luces y vistas (en particular, su usucapación, que no se consigue por la mera falta de reja y red en el hueco o ventana sobre fundo ajeno). Precisamente para evitar los inconvenientes derivados del recurso indebido al Código civil para resolver litigios relativos a la usucapación de servidumbres, se introducen unas disposiciones sobre servidumbres (concepto y clases; servidumbres recíprocas, sobre finca propia, forzosas de paso y de acceso a red general, personales y sujetas término o

condición; indivisibilidad –con extinciones parciales–; signos aparentes de servidumbre de luces y vistas). En este mismo bloque conceptual, la ley regula la «alera foral» y el «ademprio» (términos que denotan una notable variedad de servidumbres y comunidades tradicionales sobre pastos, aguas, leñas y otros aprovechamientos fundiarios), excluyendo la aplicación del Código civil y distinguiendo entre servidumbres y comunidades. No obstante, la ley renuncia a regular con carácter general la comunidad de bienes en el Derecho aragonés. Mientras que la alera foral (derecho al disfrute comunal de los pastos comunales vecinos durante el período de luz diurna) se entiende supletoria de las demás servidumbres de pastos semejantes, los ademprios (amplia gama de derechos vecinales sobre aprovechamiento de pastos, leñas, abrevaderos, canteras, caza, y otros bienes comunales) se configuran como derechos reales de aprovechamiento parcial y se presumen vitalicios, salvo que su titularidad corresponda a una comunidad. Finalmente, la ley regula también un tipo de comunidad *pro diviso*, en la que concurren diversos titulares dominicales sobre aprovechamientos diferenciados, uno de los cuales es el de pastos, leñas u otros ademprios.

En lo tocante a los contratos de ganadería, se reproduce con las debidas adaptaciones el art. precedente de la Compilación de 1967, con la finalidad principal de seguir señalando, con vistas al futuro, el fundamento de la competencia legislativa aragonesa en materia de contratos agrarios.

Finalmente, la ley mantiene el derecho de abolorio o de la saca (derecho de adquisición preferente que garantiza la permanencia de un inmueble en la familia a pesar de la disposición de su actual titular por venta, voluntaria o forzosa) a pesar de los inconvenientes que presenta en el tráfico inmobiliario, extendiéndolo a derecho de tanteo y restringiéndolo a inmuebles de naturaleza rústica y edificios o parte de ellos. También se amplían los parientes titulares del derecho de abolorio hasta los ascendientes que hubieran donado el inmueble, así como a los descendientes mayores de catorce años que sean además titulares de bienes de abolorio de idéntica procedencia, independientemente de la vecindad civil del titular del derecho, pues es requisito suficiente que los bienes estén situados en Aragón. La ley regula la posible renuncia a este derecho, limitando su prioridad sobre cualesquiera otros de adquisición preferente, convirtiéndolo en subsidiario de los establecidos a favor de entes públicos y del retracto de comuneros.

*Ley 9/2010, de 16 de diciembre, por la que se modifica la Ley 23/2003, de 23 de diciembre, de creación del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental*

La ley integra los anexos I y II de la Ley de creación del INAGA –entidad de Derecho público adscrita al departamento de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón con competencias en materia de medio ambiente, que tiene encomendada la tramitación y resolución de los procedimientos administrativos relacionados con la evaluación de impacto ambiental, autorización ambiental integrada y la evacuación de los informes relacionados con el medio ambiente– en un anexo único que clarifica y sistematiza los procedimientos administrativos y competencias que se le atribuyen, incorporando, además, las novedades normativas producidas en materia de medio ambiente, especialmente las contenidas en las leyes estatales de evaluación de planes y programas; acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio

ambiente; calidad del aire; Patrimonio Natural y Biodiversidad; el Real Decreto sobre aparatos eléctricos y electrónicos y la gestión de sus residuos; las aragonesas de protección ambiental, de impuestos medioambientales y de montes; las normas aragonesas de medidas urgentes para facilitar la actividad económica de Aragón y el Reglamento de residuos industriales no peligrosos. El nuevo anexo unificado incorpora los nuevos plazos que han de regir en la tramitación de los procedimientos administrativos de competencia del INAGA, y modifica el sentido o los efectos del silencio administrativo de determinados procedimientos, con el fin de adecuarlos a las novedades normativas en materia de medio ambiente que les afectan.

*Ley 10/2010, de 16 de diciembre, por la que se modifica la Ley 1/1991, de 4 de enero, Reguladora de las Cajas de Ahorros en Aragón*

Esta ley, al amparo de la competencia exclusiva sobre las Cajas de Ahorro domiciliadas en territorio aragonés e instituciones de crédito cooperativo público y territorial recogida en el art. 71.33 del Estatuto de Autonomía, responde a la obligación establecida en la disposición transitoria segunda del Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros, de adaptación de la legislación propia a lo dispuesto en aquél (medidas tendentes a la profesionalización de los órganos de gobierno, fortalecimiento de la actividad financiera, reforzamiento de la regulación de las cuotas participativas y la seguridad jurídica de la recién creada figura de los Sistemas Institucionales de Protección). La ley tiene también en cuenta la nueva modificación operada en las normas básicas sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorros por parte de la Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo.

*Ley 11/2010, de 29 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para el ejercicio 2011*

Importa destacar de esta ley su vinculación al marco financiero progresivamente más estrecho exigido por las circunstancias de la crisis económica global, e impuesto por la aprobación, el 29 de enero de 2010, de una serie de medidas de consolidación fiscal por parte del Gobierno estatal, medidas entre las que se cuenta un Acuerdo Marco con las CCAA y Ciudades con Estatuto de Autonomía sobre Sostenibilidad de las Finanzas Públicas para el trienio 2010-2013, Acuerdo posteriormente revisado y ratificado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 22 de marzo (y modificado el 15 de junio de 2010). En virtud de estas decisiones de política económica adoptadas a escala nacional, las Comunidades Autónomas se comprometieron a realizar el esfuerzo necesario para garantizar la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo, así como el cumplimiento de los objetivos de estabilidad, adoptando, entre otros, dos compromisos fundamentales que afectan a la elaboración de sus presupuestos: reducción del déficit para el período 2009-2013 y estabilización del endeudamiento por debajo de un importe máximo (en el caso de Aragón y para 2011, el 1,3% del PIB regional). Así pues, el presupuesto aragonés para 2011 conlleva una reducción del 6,5% de gastos no financieros frente al presupuesto anterior.

*Ley 12/2010, de 29 de diciembre, de Medidas Tributarias de la Comunidad Autónoma de Aragón*

Las medidas legislativas impulsadas en esta ley se circunscriben exclusivamente, por un lado, a la prudente extensión de algunos beneficios fiscales para los contribuyentes aragoneses y, por otro, al desarrollo normativo derivado del recién estrenado sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común. En cuanto a los tributos cedidos, se regula la preceptiva escala autonómica aplicable a la base liquidable general del IRPF para no incurrir en la proscrita inactividad legislativa autonómica regulada en el art. 46.1.b) de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre; asimismo, se regulan algunas deducciones de la cuota íntegra autonómica del citado impuesto por inversión en acciones de entidades que cotizan en el segmento de empresas en expansión del Mercado Alternativo Bursátil.

En el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados se amplían dos beneficios ya existentes: se extiende la bonificación total de la cuota tributaria para los arrendamientos de inmuebles y fincas rústicas, y se equiparan los créditos y los préstamos hipotecarios a efectos de la bonificación total para las primeras copias de escrituras de novación modificativa que no están exentas por otros conceptos.

También se amplía el beneficio de la reducción por la adquisición *mortis causa* de determinados bienes en el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, puesto que en la reducción del 99% del valor neto de la vivienda habitual del causante, elevándose el límite cuantitativo vigente en la legislación estatal, hasta los 125.000 euros, mejorándose la reducción estatal. Por otra parte, se culmina el proceso progresivo de modificación del porcentaje de reducción de la base imponible del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, hasta un 99% en determinados supuestos.

En cuanto a los tributos propios, se suprime una de las vigentes tasas (la exigible por servicios de los Consejos reguladores de las denominaciones de origen, hoy ya Corporaciones de Derecho público y no más órganos desconcentrados de la Administración), y se actualizan y eliminan las tarifas de otras. Con respecto a los Impuestos Medioambientales, se introduce un pequeño matiz en la descripción del hecho imponible relativo al Impuesto sobre el daño medioambiental causado por las instalaciones de transporte por cable, consistente en describir con mayor precisión el objeto del gravamen (el impacto directo de estas instalaciones sobre el medio natural y forestal que constituyen el patrimonio de las llamadas «áreas de montaña», objeto de especial tutela y protección por los poderes públicos aragoneses).

Por su parte, el Gobierno autonómico ha promulgado sendos Decretos-leyes, uno dedicado a la transposición transversal material o sectorial de la Directiva de servicios (sin perjuicio de la modificación de la ordenación turística, operada en un texto específico) y otro a la autorización para la prestación de avales por importe de 160 millones de euros al sector de fabricación de automóviles en Aragón.

El *Decreto-ley 1/2010, de 27 de abril, de modificación de diversas leyes de la Comunidad Autónoma de Aragón para la transposición de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior* es una norma de urgencia, a pesar de su tardía promulgación (unos cuatro meses desde la expiración del plazo de

transposición), tiene por objeto adaptar la normativa de rango legal de la Comunidad Autónoma de Aragón a lo dispuesto en la conocida como Ley «paraguas», así como transponer la «Directiva de servicios» en la Comunidad Autónoma (excepto en materia de turismo, operación ya realizada por la ya citada Ley 3/2010, de 7 de junio). De acuerdo con la competencia autonómica para la aplicación y desarrollo el Derecho de la Unión Europea en el ámbito de sus materias propias (art. 93.2 del Estatuto de Autonomía), el Decreto-ley cumple una función similar a la Ley «ómnibus», anticipándose a la creación de un vacío legal ante el desplazamiento de la vigencia, por inconsistencia con la legislación básica, de buena parte de la normativa aragonesa sectorial en muchas materias (consumo, colegios profesionales, comercio, ferias y mercados interiores, artesanía, industria, montes y vías pecuarias, medio ambiente, agricultura, sanidad y salud pública, espectáculos y actividades recreativas, juego).

El Decreto-ley se estructura en cuatro títulos que albergan extensos artículos dedicados a contener medidas horizontales, así como reformas puntuales en materia de servicios industriales y comerciales, medioambientales y de agricultura y otras medidas. Con carácter transversal, se operan modificaciones genéricas (introducción expresa de las figuras de la comunicación y la declaración responsable en el ámbito local, reforzamiento de la normativa de defensa de consumidores y usuarios en relación con las obligaciones de los prestadores de información y atención de reclamaciones, y adaptación de aspectos básicos de la regulación en materia de servicios profesionales). En cuanto a los servicios industriales y comerciales, se incluyen aspectos referentes a la simplificación administrativa y a la tramitación telemática de procedimientos, y se mantiene la exigencia de licencia únicamente para grandes equipamientos comerciales.

En relación con los servicios medioambientales y de agricultura, se eliminan requisitos prohibidos de carácter discriminatorio, se sustituye la figura de la autorización por la declaración responsable en casos determinados en relación con las vías pecuarias y se establece la obligación de realizar, en su caso, la evaluación de impacto ambiental previamente a la declaración responsable. En materia de agricultura se suprime la necesidad de autorización de las entidades de control y certificación de productos agroalimentarios, para favorecer la libertad de establecimiento y la prestación de servicios de las entidades acreditadas o en vía de acreditación por la Entidad Nacional de Acreditación.

El Decreto-ley recoge otras medidas desburocratizadoras relacionadas con los servicios sanitarios, establecimientos públicos y ciertas modalidades de juego –combinaciones aleatorias con fines publicitarios o promocionales y gratuitas–. Finalmente, se dispone un régimen transitorio para la vigencia de la exigencia del visado colegial y las obligaciones de colegiación, para la implantación de la ventanilla única y del servicio de atención a los consumidores y usuarios para las organizaciones colegiales de la Comunidad Autónoma de Aragón, para la licencia comercial y para los procedimientos de autorización iniciados antes de la entrada en vigor del Decreto-ley.

A su vez, el Decreto-ley 2/2010, de 7 de junio, autoriza al Gobierno de Aragón a prestar avales por importe de 160 millones de euros a empresas dedicadas a la fabricación de vehículos automóviles en Aragón. Con esta autorización urgente

se permite al Gobierno de Aragón apuntalar financieramente uno de los pilares de la economía regional muy castigado por la crisis económica, cual es el de la industria de la automoción, que representa hoy en torno al 3,5% del Valor Añadido Bruto y el empleo totales. La estrategia adoptada es la de facilitar la financiación bancaria de las empresas de fabricación de vehículos automóviles, arbitrando una línea de ayudas en forma de aval a las empresas que forman parte de este sector, con el fin de garantizar el crecimiento económico y el empleo así como la cohesión territorial de Aragón.

Mientras otras normas continúan su proceso de tramitación parlamentaria, algunos nuevos proyectos de ley lo han emprendido a lo largo de 2010. Entre ellos se cuentan proyectos sustantivos (patrimonio de la Comunidad Autónoma; convenios de la Comunidad Autónoma; patrimonio, servicio público y contratación de las entidades locales; mediación familiar) y otros de carácter puntual (modificación de la ley del juego de 2000; y declaración de la reserva natural dirigida de los sotos y galachos del Ebro –en realidad, se trata de la actualización del régimen y ampliación del ámbito de la reserva natural dirigida de los galachos de la Alfranca de Pastriz, La Cartuja y El Burgo de Ebro declarada en 1991). Pero acaso sea en el bloque de las proposiciones de ley donde se hayan registrado movimientos más interesantes no tanto en el caso del grueso de proposiciones (ordenación del alumbrado para la protección del medio nocturno; defensa y fomento del arbolado urbano en los municipios; modificación puntual del Plan Estratégico del Bajo Ebro Aragonés de 1997 –para incluir a dos municipios en su ámbito de aplicación–; derechos y garantías de la dignidad de la persona en el proceso de la muerte) sino en la segunda iniciativa legislativa popular impulsada en la historia de la Comunidad Autónoma, ésta con el fin de declarar himno de Aragón el «Canto a la libertad» compuesto por el llorado José Antonio Labordeta.

Asimismo, cabe destacar varias proposiciones de Ley instadas en las postrimerías del año por el PAR, dos de las cuales no han sido tomadas en consideración por las Cortes de Aragón (distribución y organización de responsabilidades administrativas entre las entidades locales aragonesas; y elecciones a los órganos de gobierno de las comarcas y las provincias) y otras tres que tampoco tienen visos de recabar los apoyos parlamentarios necesarios para su éxito, a pesar de hallarse el partido proponente en posición de gobierno (actualización de los derechos históricos de Aragón; aguas y ríos de Aragón, régimen especial de capitalidad para Zaragoza).

En particular, las propuestas en materia de régimen local tienen cuatro grandes ejes: la sustitución de las diputaciones provinciales por corporaciones representativas de base comarcal, la reorganización de responsabilidades administrativas entre provincias, comarcas y municipios, la democratización de los consejos comarcales y la descarga de responsabilidades administrativas de los pequeños municipios en favor de las comarcas. Todo el programa se basa en la difícil sostenibilidad de la actual organización territorial aragonesa, que no parece soportar dos niveles supralocales de administración. No obstante, la peculiar configuración municipal de la Comunidad Autónoma, el aquilatamiento del fenómeno comarcal y la obsolescencia de las provincias no parecen justificar en su totalidad una operación como la pretendida, que parte de la premisa de la plena internalización del régimen jurídico de las provincias en el sistema competencial de la



Comunidad Autónoma. Cabe recordar que el desplazamiento de las provincias como entes locales –por decirlo de manera suave– se viene intentando desde Cataluña desde los inicios de la etapa constitucional, por diversas vías (ley autonómica de vaciamiento competencial ejecutivo, constituir una provincia única coincidente con el territorio de la Comunidad Autónoma, plan único de obras y servicios atributivo a la Generalitat de facultades decisorias sobre el destino de las inversiones provinciales y, últimamente, reemplazo de las cuatro provincias y sus diputaciones por las siete veguerías y sus respectivos consejos). Pues bien, del fracaso de todos los ensayos, y de la lectura de la STC 31/2010, se desprende el monopolio estatal para solucionar el encaje de las provincias en el mapa institucional, a pesar del inciso final del art. 71.5ª del estatuto aragonés, que incluye en la competencia autonómica en materia de régimen local la «determinación de los órganos de gobierno de los entes locales, creados por la Comunidad Autónoma y su régimen electoral» (la posición de la coma en el precepto importa a la hora de proyectar la competencia autonómica más allá de los entes locales creados por la Comunidad Autónoma, en este momento las comarcas).

Pero los mismos condicionantes de carácter político que impedirán la sustitución unilateral de las provincias como entes locales, operación difícilmente viable en términos jurídicos, obstaculizarán la reestructuración competencial entre los distintos niveles de administración local, algo perfectamente factible a la luz de las competencias estatutarias. Tampoco la propuesta de actualización de los derechos históricos de Aragón (con el propósito de fundamentar la aspiración aragonesa en pos de un convenio económico-financiero bilateral), la pretendida regulación de las aguas y ríos de Aragón (con las miras puestas en la gestión integral de la reserva hídrica contemplada en el estatuto) ni el régimen especial de capitalidad para Zaragoza (proposición pactada entre el gobierno de la ciudad y la parte aragonesista del gobierno autonómico) tienen visos de prosperar una vez concluido prematuramente el pacto de gobierno de la VII legislatura.

## Relaciones institucionales

### *Relaciones de alto nivel Estado-Comunidad Autónoma*

No se ha registrado avance alguno en las relaciones bilaterales de alto nivel, más allá del acuerdo alcanzado en la única reunión de la Comisión Bilateral de Cooperación celebrada en 2010 (26 de marzo). De hecho, el acuerdo ha sido adoptado en términos de renuncia de la Comunidad Autónoma al potencial carácter vinculante del dictamen autonómico previsto en los arts. 48 y 49 de la Ley 4/2009, de 22 de junio, de ordenación del territorio de Aragón. Aunque en realidad dicha ley contempla el dictamen autonómico estrictamente como preceptivo y «determinante», la Administración General del Estado consideraba necesario lograr un compromiso de la Comunidad Autónoma en el sentido de no interpretar este segundo término como sinónimo o equivalente de «vinculante». Bien es cierto que el acuerdo actual no hace sino reproducir y actualizar el acuerdo tomado el 5 de octubre de 2004 en el mismo foro, con ocasión del desistimiento por parte del Estado del recurso de inconstitucionalidad interpuesto con-

tra la Ley 1/2001, de 8 de febrero, que modificó la entonces vigente Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de ordenación del territorio de Aragón para someter los planes y proyectos con incidencia territorial promovidos desde el Estado a un informe previo del Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón: entonces como ahora, el Gobierno de Aragón se ha comprometido a que la no evacuación del informe autonómico en el plazo establecido (dos meses con carácter ordinario, uno en casos extraordinarios) se tendrá por opinión favorable, obligándose la Administración estatal en caso de discrepancia con el informe autonómico a motivar las razones por las que se separa de la posición expresada en el dictamen. Como puede apreciarse ante el frecuente y reciente recurso a los llamados «mini-trasvases» por parte del Estado, la solución de esta controversia dista de ser meramente anecdótica.

Acaso por este clima de conflicto latente resuelto a favor de los intereses estatales se haya acusado más la parálisis en el máximo órgano de cooperación bilateral, así como el incumplimiento de los acuerdos alcanzados en la última reunión de la comisión en noviembre de 2009 (gestión de la reserva hídrica de 6.550 hm<sup>3</sup>, priorización de las inversiones estatales en la Comunidad, ejecución de los remanentes no ejecutados de los Presupuestos Generales del Estado en Aragón, traspaso a Aragón del cuerpo de inspectores de trabajo, negociación del traspaso de la competencia de permisos de trabajo para inmigrantes, entre otros traspasos pendientes). No obstante, se ha dejado sentir la actividad de los grupos de trabajo cuya creación se pactó en 2009, si bien el resultado no ha distado mucho de cuanto se podría haber logrado con el recurso a las clásicas comisiones mixtas de transferencias. De hecho, en este punto concreto se ha operado el traspaso a la Comunidad Autónoma de las funciones y servicios estatales en materia de instalaciones radiactivas de segunda y tercera categoría (Real Decreto 252/2010, de 5 de marzo), habiéndose además ampliado los medios económicos relativos a la gestión de diversas competencias traspasadas en el pasado (formación profesional para el empleo: Real Decreto 250/2010, de 5 de marzo; gestión del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido: Real Decreto 251/2010, de 5 de marzo; mantenimiento del Centro de Capacitación Agraria de Alcañiz: Real Decreto 253/2010, de 5 de marzo; funcionamiento de la Administración de Justicia y protección de menores: Real Decreto 254/2010, de 5 de marzo).

*Convenios de colaboración.* La Comunidad Autónoma ha suscrito, a lo largo de 2010, casi un centenar de convenios bilaterales de colaboración con la Administración General del Estado (integración de la Comunidad Autónoma en el Sistema Cartográfico Nacional, encomienda de gestión de MUFACE al Gobierno de Aragón en materia de gestión de prestaciones sanitarias, modificación del convenio de 2003 para la construcción de la segunda terminal del tren de alta velocidad y su conexión con el aeropuerto y la plataforma logística de Zaragoza) o todos sus Ministerios, tales como el de *Ciencia e Innovación* (desarrollo de la Estrategia Estatal de Innovación en la Comunidad Autónoma, investigación en medicina regenerativa, promoción de la I+D+i Internacional, desarrollo del Protocolo General relativo al Programa de Investigación de la Incorporación e Intensificación de la Actividad Investigadora –Programa I3–, estabilización de investigadores e intensificación de la actividad investigadora en el Sistema Nacional de Salud, selección y ejecución de proyectos de infraestructuras científicas cofinanciados por el

FEDER, desarrollo de actividades de evaluación de tecnologías en el marco del Plan de Calidad para el Sistema Nacional de Salud, desarrollo y mantenimiento del Centro Colaborador Español Joanna Briggs), *Defensa* (edición anual del Curso Internacional de Defensa, financiación de la Escuela Infantil de la Base Aérea de Zaragoza y colaboración en materia sanitaria), *Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino* (estadística, trabajos de control asistido por teledetección de las superficies agrícolas, desarrollo de un programa piloto de desarrollo rural sostenible en siete zonas rurales y una reserva de la biosfera), *Trabajo e Inmigración* (utilización conjunta de la web redtrabaj@, divulgación escolar del sistema público de la Seguridad Social, ejecución de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012, desarrollo de estrategias de gestión para mejorar la prestación de incapacidad temporal y desarrollo de actuaciones de acogida, integración y refuerzo educativo de inmigrantes), *Cultura* (mejora de las bibliotecas públicas, realización del Catálogo Colectivo del Patrimonio Bibliográfico, apoyo técnico a los museos de titularidad estatal y gestión transferida, así como a los museos integrantes del Sistema de Museos de Aragón, en materia de explotación conjunta de la aplicación de gestión museográfica DOMUS), *Justicia* (elaboración del mapa integrado de fosas de la guerra civil, desarrollo del programa «Ius+reD» de servicios públicos digitales en el ámbito de la Administración de Justicia –este último con la participación de la entidad pública empresarial Red.es-), *Igualdad* (actuaciones encaminadas a garantizar a las mujeres víctimas de violencia de género el derecho a la asistencia social integral, actuaciones de atención especializada a menores expuestos a violencia de género, realización de programas de reeducación de maltratadores, fomento del autoempleo de las mujeres, cooperación en programas y actuaciones dirigidos específicamente a las mujeres), *Sanidad y Política Social* (desarrollo del marco de cooperación interadministrativa previsto en la Ley de la dependencia, desarrollo de servicios públicos digitales en el Sistema Nacional de Salud, programa «Sanidad en Línea Fase II» –este último, con la participación de la entidad pública empresarial Red.es), *Fomento* (estudio de las actuaciones para garantizar la seguridad en el Túnel de Canfranc y financiación de obras en virtud del «1% cultural», adenda al convenio marco de 2008 para la construcción de la Segunda Terminal de Alta Velocidad en Zaragoza), *Presidencia* (reducción de cargas administrativas y realización en Zaragoza de las XI Jornadas TECNIMAP 2010 sobre tecnologías de la información para la modernización de las administraciones públicas), *Industria, Turismo y Comercio* (actuaciones de apoyo público contempladas en el Plan de Energías Renovables 2005-2010, desarrollo del Plan de Mejora de la Productividad y Competitividad del Comercio 2009-2012, planes de mejora de la calidad del servicio eléctrico, planes de control de tensión y de limpieza de márgenes y ejecución de hasta doce proyectos en municipios turolenses al amparo del Plan MINER, adenda al convenio para el desarrollo del Programa para el Impulso de la Empresa en Red en Aragón en el marco del Plan Avanza), *Interior* (desarrollo del Plan Nacional sobre Drogas y servicios bibliotecarios penitenciarios), *Vivienda* (desarrollo del Sistema de Información Urbana) y *Educación* (financiación de los libros de texto y material didáctico e informático en la enseñanza obligatoria, aplicación del programa Escuela 2.0, dotación de de auxiliares de conversación a centros educativos, aplicación de diversos programas PROA de apoyo a centros de educación primaria y secundaria, enseñanza del español en

Polonia, desarrollo de acciones dirigidas a la elaboración y actualización del catálogo de títulos de Formación Profesional, financiación de plazas públicas del primer ciclo de Educación Infantil en el marco del Plan Educa3, mejora de las bibliotecas escolares y aumento de la oferta de plazas en las Escuelas Oficiales de Idiomas, desarrollo anual de los programas de cooperación territorial para alumnos «Rutas Literarias», «Escuelas Viajeras» y «Rutas Científicas»).

Además de con departamentos ministeriales, se han suscrito convenios con diferentes agencias y organismos públicos estatales, a saber: Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (organización de las VIII Jornadas de Inspección Farmacéutica), Agencia Estatal Antidopaje (lucha contra el dopaje), Instituto de la Juventud (desarrollo de programas de promoción de la emancipación juvenil, realización del programa Bolsa de Vivienda Joven en Alquiler), Consejo Superior de Investigaciones Científicas (financiación de la dotación e infraestructura científica durante el año 2010, apoyo e impulso del Parque Científico y Tecnológico de Aula Dei), Instituto Nacional de Estadística (realización de las Estadísticas del Movimiento Natural de Población y Defunciones según la Causa de Muerte) e Instituto de la Mujer (desarrollo del Programa «Clara» de empleabilidad de las mujeres en situación o riesgo de exclusión).

Asimismo, esta intensa actividad convencional se ha manifestado en su vertiente estrictamente bilateral, pero también en instrumentos suscritos por pluralidad de sujetos: (Ministerio de Justicia, Consejo General del Poder Judicial, Fiscalía General del Estado y Comunidades Autónomas de País Vasco, Cataluña, Galicia, Valencia, Canarias, Andalucía, Navarra y Aragón: adhesión al Esquema Judicial de Interoperabilidad y Seguridad en el ámbito de la administración de la justicia; institutos sanitarios funcionariales (prórroga y actualización del convenio de 2002 con MUFACE, ISFAS, MUGEJU para la prestación de determinados servicios sanitarios a los mutualistas adscritos a entidades asistenciales concertadas en zonas rurales).

Puntualmente, cabe dar noticia de la suscripción o adhesión a convenios entablados por sujetos públicos y privados (Ministerio de Igualdad y MicroBank para el apoyo a la juventud emprendedora y empresaria, en el marco del programa de «Microcréditos INJUVE»; Fondo Español de Garantía Agraria y Confederación de Cooperativas Agrarias de España, para la utilización de la Red básica de almacenamiento público por parte de las cooperativas cerealistas).

Sin perjuicio de las figuras convencionales verticales descritas, ha habido lugar para un convenio horizontal cuatrienal suscrito con Cataluña para garantizar la recepción recíproca de la señal de las cadenas de televisión autonómicas en sendas franjas territoriales limítrofes de unos 70 km. de extensión. Este acuerdo ha servido como factor impulsor de las negociaciones con otras comunidades vecinas con el fin de extender a medio plazo la cobertura a otras (Castilla-La Mancha, La Rioja y Navarra, esta última carente de cadena autonómica). También se ha firmado uno con la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para la realización del programa de actividades complementarias y viajes educativos en los centros escolares a través de la llamada Ruta de Don Quijote; y otro convenio marco con la Comunidad Autónoma de Andalucía y para la colaboración en el campo de la acreditación de la competencia profesional de los profesionales sani-

tarios. Destaca en este campo, asimismo, la suscripción del Plan Conjunto Anual entre el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y las Comunidades Autónomas de Cataluña, Navarra y Aragón, de promoción turística de los Pirineos Españoles.

Finalmente, en este mismo contexto de cooperación horizontal, merece una mención especial la celebración de los sexto y séptimo encuentros interautonómicos de alto nivel, que se han ido extendiendo progresivamente desde las Comunidades Autónomas con Estatutos «de nueva generación», originariamente protagonistas de los foros, hasta dar cobertura a la todas las Comunidades. De hecho, en el mes de octubre fueron ya dieciséis las Comunidades Autónomas reunidas en Santiago de Compostela para la creación de la resonante «Conferencia de Gobiernos de las Comunidades Autónomas» sin la presencia del Estado, cuyo acuerdo de creación prevé una presidencia semestral rotatoria –que ocupa inicialmente Cantabria– y una secretaría técnica permanente –reservada para Aragón en virtud de su condición de impulsora–. Sin perjuicio de esta importante evolución del foro, los tres encuentros mantenidos a lo largo del año se han materializado en varios acuerdos transversales para la formalización de una vasta serie de convenios y protocolos de colaboración en distintos asuntos (prevención y extinción de incendios, ejecución de las medidas de internamiento y medio abierto adoptadas por los jueces de menores, coordinación de las actividades e instalaciones juveniles, auxilio mutuo en materia de protección civil, reducción de cargas administrativas y administración electrónica, estudios y proyectos de infraestructuras agrarias, aplicación conjunta de la Directiva 2009/128/CE de 21 de octubre, por la que se establece el marco de la actuación comunitaria para conseguir un uso sostenible de los plaguicidas, impulso del I+D+i, industria y seguridad industrial y sistemas tecnológicos en el transporte público). Además, los encuentros alumbraron una declaración conjunta en la que se insta la modificación del reglamento del Senado para potenciar sus atribuciones como cámara territorial mediante una revisión de sus competencias.

### *Conflictividad constitucional*

El Presidente del Gobierno impugnaba la norma aragonesa de concejos abiertos (Ley 9/2009, de 22 de diciembre), provocando además la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos recurridos por presunta inconstitucionalidad (los arts. 3.ª, 8, 16.2, 17 y las disposiciones adicionales primera y segunda, y transitoria única). Si bien el ATC de 22 de julio de 2010 ha levantado esta suspensión, de modo que la ley autonómica se aplicará en sus propios términos en las elecciones municipales de 2011, se mantiene la controversia en torno al alcance de las competencias de la Comunidad Autónoma para regular los requisitos de aplicación del régimen de concejo abierto fuera del marco dispuesto por la regulación básica de régimen local, a pesar del apoderamiento expreso del estatuto aragonés (art. 82) en este sentido. Como se recordará, la ley aragonesa reconfigura la institución en términos reduccionistas respecto de los concebidos por el legislador estatal, con la pretensión de limitar su extensión progresiva por mor de la pérdida poblacional de muchos municipios. La ley resitúa el límite legal de la población determinante de la aplicación de este régimen de cien a cua-

renta habitantes, prescinde de la voluntad de los vecinos en pos de los órganos municipales y autonómicos de cara a la decisión sobre la aplicación del régimen en ciertos casos, y amplía a cuatro los tenientes de alcalde frente a los tres permitidos por el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales –Real Decreto 2588/1986, de 28 de noviembre–, entre otras cuestiones). El debate concierne a importantes cuestiones sustantivas atinentes al modelo de democracia local y al sistema de fuentes del Derecho público (la función habilitante de los estatutos de autonomía para desplazar la aplicación de la legislación básica o el carácter básico del Real Decreto 2588/1986, de 28 de noviembre). Además, el problema reviste una dimensión cuantitativa no menor (nada menos que un quinto, creciente, de los municipios aragoneses están afectados), pero la posición de las autoridades estatales en este asunto revela un celo excesivo ante una opción política territorial y de organización administrativa de la Comunidad Autónoma no bien comprendida en sus claves prácticas.

En otro de los frentes abiertos por las instituciones aragonesas ante el Tribunal Constitucional, éste desestimaba el recurso de inconstitucionalidad planteado por el Gobierno de Aragón frente a la Disposición Adicional Decimotercera del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que dispone, pura y simplemente, la integración de los fondos propios de Cataluña situados en el Archivo de la Corona de Aragón y en el Archivo Real de Barcelona en el sistema de archivos de Cataluña (disposición también impugnada por los ejecutivos balear y valenciano, y validada en ambos casos mediante sendas sentencias que reproducen la argumentación jurídica –SSTC 47/2010, de 8 de septiembre; 48/2010, de 9 de septiembre–). En opinión del Gobierno de Aragón, semejante integración equivaldría a afirmar la competencia exclusiva de Cataluña sobre dichos fondos, contrariando lo dispuesto por el art. 149.1.28ª CE –competencia estatal exclusiva en materia de archivos de titularidad estatal– y excluyendo la competencia para la participación preeminente de la Comunidad Autónoma de Aragón en la gestión compartida del Archivo de la Corona de Aragón, recogida en la Disposición Adicional Primera del estatuto aragonés. No obstante, la STC 46/2010, de 8 de septiembre no hace sino remitirse al análisis de la cuestión recogido en el fundamento jurídico 74 de la STC 31/2010, el cual concluyó la inocuidad de la integración propuesta de cara al régimen unitario de los Archivos y a la competencia estatal, calificando la prescripción estatutaria impugnada como factor de sobreprotección de los fondos documentales. Así pues, a pesar del signo desestimatorio de la sentencia, quedan afirmados los argumentos materiales del Gobierno de Aragón, en el sentido de que la disposición impugnada no incide en la competencia exclusiva del Estado respecto del Archivo de la Corona de Aragón ni en la participación de la Comunidad Autónoma de Aragón en la gestión de este Archivo, prevista en el estatuto de autonomía.

También se ha ocupado el Tribunal Constitucional de elucidar el contraste entre normas autonómicas y estatales, esta vez en sede de cuestión de inconstitucionalidad, en particular en la planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Zaragoza en relación con el inciso «en que así se exprese» del art. 19.2 del de la Ley de Ordenación de la Función Pública de Aragón (texto refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero). El órgano judicial consideraba que el inciso indicado contravenía un precepto esta-

tal de carácter básico (el 17.1 de la Ley 30/1984), restringiendo la movilidad interadministrativa al permitir que las convocatorias de los concursos o libres designaciones incluyan requisitos para la incorporación de los funcionarios de la Administración del Estado a la Administración autonómica, rebajándose el rango normativo del instrumento que debe recoger dichos requisitos según la normativa estatal: las relaciones de puestos de trabajo. El Tribunal Constitucional practicaba en la STC 8/2010, de 27 de abril, una interpretación conjunta de los arts. 17.1 de la norma básica estatal y 19.2 de la autonómica, entendiendo que éste completa a aquél, añadiendo un requisito adicional para articular la movilidad interadministrativa.

Distinta suerte ha corrido la Comunidad Autónoma en el conflicto positivo de competencia planteado frente al Real Decreto 1229/2005, de 13 de octubre, por el que se regulan las subvenciones públicas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales. En este caso, y contrariamente a cuanto cabría esperar a la luz de la reciente jurisprudencia constitucional en materia de ayudas públicas estatales (véase, por todas, la STC 77/2004, de 29 de abril), y dadas las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma para la gestión en los Parques Nacionales, la STC 65/2010, de 18 de octubre, valida la regulación de las subvenciones impugnada por el Gobierno de Aragón. El Tribunal Constitucional avala en este caso la regulación estatal de las subvenciones, por considerarlas instrumentos de rango suficiente para el establecimiento de las bases estatales de la planificación general de la actividad económica. Al contemplar el Real Decreto 1229/2005 la territorialización de las subvenciones entre las distintas Comunidades Autónomas, entiende el Tribunal Constitucional que cumple con su doctrina relativa a la potestad estatal de fomento en materias sobre las que ostenta competencias básicas (y la protección del medio ambiente lo es, *ex art.* 149.1.23 CE). Tampoco merece reproche de constitucionalidad la regulación del destino y de las condiciones generales de otorgamiento de las subvenciones practicada en la norma estatal, que deja un margen a las Comunidades para concretar y detallar la afectación de las ayudas o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de su tramitación y otorgamiento.

### *Conflictividad ordinaria*

Aunque el pacto entre los Gobiernos central y autonómico para la resolución del contencioso de la llamada «deuda tributaria» ya había sido alcanzado en 2009, ha sido a lo largo de este año cuando ambas Administraciones han materializado la transacción mediante los oportunos acuerdos recíprocos (Real Decreto 243/2010, de 5 de marzo, por el que se acuerda transigir con la Comunidad Autónoma de Aragón y Decreto 76/2010, de 27 de abril, por el que se acuerda transigir con la Administración General del Estado). Se ha de recordar que el asunto había trascendido de la mera lid jurisdiccional, pasando a figurar en el apartado 2 de la disposición transitoria primera del estatuto de autonomía, al que se ha dado por fin cumplimiento. No obstante, la titularidad dudosa y la tasación de los bienes y derechos estatales cedidos a la Comunidad Autónoma ha suscitado no

pocas controversias, dando lugar incluso a la reprobación del ejecutivo autonómico por parte del pleno del Ayuntamiento de Zaragoza (voto en bloque de la oposición del equipo de Gobierno PSOE-PAR). Por encima de las divergencias entre las cifras manejadas por ambas partes (592 millones de euros reclamados por Aragón, importe sin actualizar desde 2007; y 300 en especie traspasados por el Estado a valor contable, según el informe evacuado por el Consejo de Estado), el acuerdo se sustancia en unos 500 millones de euros a valor de mercado, y ha satisfecho las pretensiones mutuas.

### *Conflictos interautonómicos*

No se han registrado avances significativos en el contencioso de los bienes sacros del Aragón oriental retenidos en el Museo Diocesano y Comarcal de Lérida, aunque el cambio de actitud de las autoridades eclesiásticas implicadas en el asunto alienta las aspiraciones aragonesas en pos del regreso de las piezas. En efecto, el obispo ilerdense expresaba oficialmente su apartamiento del proceso sostenido por la Asociación de Amigos del Museo Diocesano de Lérida ante la jurisdicción civil en pos de la reivindicación de las obras litigiosas, proceso que se encuentra en su segunda instancia, de resultados de una primera desestimación de las pretensiones catalanas. De hecho, la diócesis ilerdense llegaba a pedir auxilio judicial para entregar, siquiera de forma preventiva, las piezas al obispado de Barbastro-Monzón, entrega impedida por la Generalitat de Cataluña (entidad que preside el Consorcio del Museo depositario de las obras) desde septiembre de 2009. Semejante decisión no ha impedido, sin embargo, que los alcaldes de Berbegal y Peralta de Alcofea hayan interpuesto sendas querellas criminales contra el obispo de Lérida ante Juzgado de Instrucción número 4 de Huesca, por la supuesta apropiación indebida de tres obras de arte sacro propiedad de las parroquias de Peralta de Alcofea, Berbegal y El Tormillo, distintas de las obras de propiedad de la diócesis de Barbastro-Monzón (el frontal de altar de El Salvador de la iglesia de Berbegal, declarado Bien de Interés Cultural aragonés por Decreto 10/2010, de 26 de enero, la tabla de San Pedro y Crucifixión de Peralta de Alcofea y la portada de la iglesia de El Tormillo). A pesar de que el obispado catalán reconoció la propiedad aragonesa ya en 2005, el prelado ilerdense negó la petición de levantamiento del depósito que pesa sobre las tres obras de las citadas parroquias cursadas en enero por su homólogo de Huesca. Así pues, al conflicto de las piezas de la diócesis de Barbastro-Monzón se suma el de los también retenidos en el Museo de Lérida bienes de la diócesis de Huesca.

No obstante la mejora en las perspectivas de solución del conflicto, cabe dar cuenta del relativo fracaso en las pretensiones aragonesas de intervención judicial en el asunto, debido a la desestimación de la demanda de *exequatur* de las sentencias vaticanas de 2005 y 2007 planteada ante el Juzgado de Barbastro en 2009 por el obispado de Barbastro-Monzón y apoyada por el Gobierno de Aragón. Se trata de un fracaso sólo nominal, por cuanto el auto denegatorio del *exequatur* –recurrido ante la Audiencia Provincial de Huesca– reconoce la plena validez de las sentencias vaticanas y la propiedad barbastrense de las piezas sacras, descartando la necesidad de un proceso que buscaba el concurso de la jus-



ticia civil en la ejecución del retorno de los bienes eclesiásticos a las parroquias aragonesas.

Mientras los frentes judiciales siguen abiertos, el Gobierno de Aragón continúa poniéndose al día frente a la catalogación irregular de los bienes sacros que en su día practicó la Generalitat catalana, desconociendo los derechos de su legítimo propietario. Ha de recordarse que, incoados los procedimientos de declaración como bien de interés cultural de 24 de las 112 piezas religiosas reclamadas a la diócesis de Lérida, se están llevando a cabo *in situ* estudios técnicos de revisión del resto de obras retenidas en el Museo Diocesano y Comarcal de Lérida, con el fin de ajustar el nivel de protección jurídica de cada una de las piezas a las restantes figuras de protección (bien catalogado o bien inventariado en el patrimonio cultural aragonés).

A pesar de estos esfuerzos, en las postrimerías del año se inauguraba el Museo Diocesano de Barbastro, a falta de las piezas procedentes de las parroquias altoaragonesas cuya exhibición ha justificado su construcción. También en esas fechas tenía lugar una multitudinaria manifestación popular en Zaragoza bajo el lema «Justicia y Dignidad. Aragón por la devolución de sus bienes», hecha coincidir con la presencia en Barcelona del Papa Benedicto XVI para llamar la atención de las autoridades eclesiásticas y civiles catalanas en torno a la reivindicación aragonesa en pos del retorno del patrimonio expoliado. En la manifestación, impulsada por los alcaldes de los municipios sede de las parroquias afectadas, se congregaron las máximas autoridades de los principales partidos políticos: José Ángel Biel (PAR), Luisa Fernanda Rudi (PP), y Nieves Ibeas (CHA). La ausencia tanto del presidente Iglesias como de la candidata del PSOE a la presidencia, Eva Almunia, fue suplida por la participación de la consejera de educación y cultura del Gobierno de Aragón, María Victoria Broto (PSOE).

Las ya de por sí enrarecidas relaciones Cataluña y Aragón a raíz del conflicto de los bienes sacros han encontrado otro punto de fricción, esta vez en el capítulo de los grandes eventos. La vieja aspiración de albergar unos juegos olímpicos invernales en Jaca, retomada como iniciativa mixta Zaragoza-Pirineos para 2022, ha dado lugar a la organización de una candidatura conjunta personificada en un consorcio formado por los Ayuntamientos de Zaragoza, Huesca y Jaca, la Diputación Provincial de Huesca y el propio Gobierno de Aragón. Pues bien, el anuncio del alcalde de Barcelona en el sentido de presentar una candidatura olímpica Barcelona-Pirineos para la misma fecha se ha interpretado como un ejercicio de competencia desleal, que podría frustrar la pretensión aragonesa.

No obstante, es en la cuestión hídrica donde se han advertido mayores tensiones entre ambas Comunidades vecinas, con ocasión de la aprobación del Decreto 188/2010, de 23 de noviembre, *de aprobación del Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña*. En coherencia con la postura adoptada a lo largo de 2009, el Gobierno de Aragón formulaba sus alegaciones al Programa de Medidas del citado plan y a su Informe de Sostenibilidad Ambiental, en defensa del principio de unidad de cuenca. Son varias las medidas recogidas en el documento que manifiestan una visión territorial de la planificación hidrológica que no se corresponde con la base hidrogeográfica que debe guiar la intervención administrativa en este ámbito. En efecto, lejos de ceñirse exclusivamente a las

cuencas internas catalanas, el plan contempla todos los recursos hídricos de la demarcación del Ebro, adoptando medidas en materia de contaminación de aguas, vertidos, restauración de riberas, fijación del caudal ecológico, control de especies invasoras en masas de agua de competencia estatal (los ríos Ebro, Júcar, Segre, Noguera-Ribagorzana, Matarraña, Algars, incluso el Garona; y tres acuíferos subterráneos situados entre la demarcación del Ebro y las cuencas internas catalanas). Asimismo, el plan prevé la conformación de una red de infraestructuras para atender el aumento de la demanda de agua en el área de Barcelona, las cuales serían aptas para efectuar trasvases desde el Ebro (reserva de agua en el Canal Segarra-Garriges, interconexiones del «minitransvase» del Ebro al Campo de Tarragona con una desaladora de Barcelona, entre otras). Semejantes disposiciones menoscaban las competencias estatales –según la ley de aguas y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, es el Gobierno central quien debe aprobar definitivamente la planificación hidrológica en Cataluña previo informe del Consejo Nacional del Agua–, pero también las autonómicas en toda la demarcación del Ebro y, en particular, las aragonesas. Por este motivo, el Gobierno de Aragón, ante la desatención de la práctica totalidad de las alegaciones presentadas, anunciaba la intención de recurrir jurisdiccionalmente el programa de medidas, insinuando la declaración de nulidad del mismo.

### Actividad reglamentaria

El ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno de Aragón en 2009 ha dado lugar a unas pocas normas de importancia desigual. Aparte de las modificaciones del reglamento de oficinas de farmacia y botiquines aprobado en 2009 (Decreto 214/2010, de 30 de noviembre) y del régimen de provisión interina de puestos de trabajo de funcionarios docentes no universitarios aprobado en 2005 (Decreto 99/2010, de 7 de junio), hay genuinos reglamentos ejecutivos de Leyes autonómicas, tales como el relativo al ejercicio del derecho a la segunda opinión médica (Decreto 35/2010, de 9 de marzo), a la admisión en espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos (que introduce un sistema reglado de acceso a la condición de portero de discoteca: Decreto 23/2010, de 23 de febrero) y, en el mismo contexto temático de los espectáculos públicos, la modificación puntual del reglamento de festejos taurinos populares de 2001 (Decreto 198/2010, de 2 de noviembre) y el polémico reglamento de instalaciones sanitarias y los servicios médico-quirúrgicos en los espectáculos taurinos (Decreto 82/2010, de 27 de abril). Esta última norma reviste un interés particular, por cuanto ha dado lugar a una controversia competencial con cierto eco social en el territorio y algún reflejo en los presupuestos de las entidades locales, debido al súbito encarecimiento del coste de la organización de encierros, sueltas de vaquillas, toros de ronda y exhibiciones de recortes, roscaderos y engameadores normalmente promovidos por los Ayuntamientos. El asunto puede ser resumido como sigue: el reglamento estatal de sanidad en los espectáculos taurinos (norma básica aprobada por Real Decreto 1649/1997, de 31 de octubre), amparado en las competencias estatales para establecer las bases y la coordinación general de la sanidad (art. 149.1.16 de la Constitución) exige la presencia de

un cirujano o traumatólogo y un ayudante licenciado en medicina en los espectáculos taurinos no profesionales, en tanto que el aludido reglamento aragonés de festejos taurinos populares de 2001, bajo la cobertura de la competencia exclusiva estatutaria en materia de espectáculos públicos (art. 71.54 del Estatuto de autonomía) optó en su día por permitir la concurrencia, como mínimo, de un solo médico en los festejos populares. Así las cosas, la Federación Aragonesa de Sindicatos y Asociaciones de Médicos Titulares y de Atención Primaria cuestionó la validez del reglamento aragonés, por medio de un recurso resuelto definitivamente en casación por la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de septiembre de 2009 en detrimento de la norma aragonesa. No obstante, el Gobierno de Aragón, en una interpretación literal estricta del reglamento básico estatal, ha promulgado el citado Decreto 82/2010, de 27 de abril, cuyo art. 3.2 reproduce la norma anulada jurisdiccionalmente, para colmar el vacío existente en cuanto a los servicios médicos sanitarios necesarios para los festejos taurinos populares sin intervención de profesionales. En opinión del Gobierno de Aragón, la obligación de presencia de dos médicos afecta únicamente a corridas de toros, novilladas y festivales con y sin picadores, espectáculos de rejoneo y de toreo cómico, basando la presencia de un solo médico, como venía exigiendo el reglamento anulado y hace ahora el de 2010, en el caso de festejos populares abiertos a la participación de cualquier aficionado (la mayoría de los que se programan en Aragón). De nuevo la Federación aludida ha promovido incidente de ejecución de las sentencias anulatorias contra la nueva versión de la vieja norma, dando lugar a sendos Autos del TSJ de Aragón de 3 de noviembre y 14 de diciembre de 2010, que han sido inmediatamente recurridos en casación ante el Tribunal Supremo por el Gobierno de Aragón, de acuerdo con el dictamen 7/2010, de 19 de abril, del Consejo Consultivo de Aragón.

A las citadas normas reglamentarias se añade otra vinculada a la recientemente revisada normativa eléctrica estatal (Ley 17/2007, de 4 de julio, de modificación de la Ley del Sector Eléctrico, Ley «ómnibus» y Real Decreto-ley 6/2009, de 30 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas en el sector energético): se trata de la regulación de los procedimientos de priorización y autorización de instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de la energía eólica en la Comunidad Autónoma (Decreto 124/2010, de 22 de junio), acometida en desarrollo del Plan Energético de Aragón 2005-2012, en el marco del Plan de Energías Renovables en España 2005-2010 y del Protocolo de Coordinación de Actuaciones entre Red Eléctrica de España y el Gobierno de Aragón de 29 de septiembre de 2008.

Son dignas de mención destacada una serie de normas reguladoras de algunos mecanismos de información y publicidad administrativa en diversos sectores, tales como el sistema de información geográfica de Aragón (cuyo reglamento de ordenación ha sido aprobado en desarrollo de la Ley estatal de suelo por Decreto 208/2010, de 16 de noviembre), el sistema de información de profesionales sanitarios (Decreto 30/2010, de 9 de marzo), el registro de centros especiales de empleo (Decreto 212/2010, de 30 de noviembre), el registro de planes de protección civil (Decreto 24/2010, de 23 de febrero) y el depósito y registro de convenios y acuerdos colectivos de trabajo de la Comunidad Autónoma (Decreto 171/2010, de 21 de septiembre).

Finalmente, cabe destacar las normas de aprobación de diversos instrumentos normativos de carácter administrativo, tales como el Plan Especial de Protección Civil ante el Riesgo Sísmico (Decreto 81/2010, de 27 de abril), la modificación de las Directrices Parciales de Ordenación Territorial del Pirineo Aragonés aprobadas en 2005 (Decreto 26/2010, de 23 de febrero) y la modificación del Catálogo de Juegos y Apuestas aprobado en 2002 (Decreto 80/2010, de 27 de abril).

## Actividad administrativa

### *Estructura administrativa*

A lo largo de 2010 se ha ultimado la regulación de la estructura administrativa resultante de las elecciones autonómicas de 2007, con la aprobación de la estructura orgánica del Departamento de Agricultura y Alimentación (Decreto 102/2010, de 7 de junio) y la modificación de las de los Departamentos de Educación, Cultura y Deporte (Decreto 140/2010, de 20 de julio) y Política Territorial, Justicia e Interior (Decreto 129/2010, de 6 de julio). Por parte del Decreto 84/2010, de 11 de mayo, se establece el marco organizativo para la aplicación en Aragón de la Ley estatal de desarrollo sostenible del medio rural de 2007.

En un segundo plano de relevancia, se ha regulado la estructura y el funcionamiento de las áreas y sectores del Sistema de Salud de Aragón (Decreto 174/2010, de 21 de septiembre), con motivo del vacío dejado por la STSJ de Aragón de 7 de febrero de 2008, que declaró nulo el Decreto de organización y funcionamiento del sector sanitario de 2005 por la falta de intervención en su tramitación de la Comisión Jurídica Asesora, y la diferenciación entre las figuras de «área de salud» (exigida por la Ley General de Sanidad) y «sector sanitario» (creado por la Comunidad Autónoma). Hasta la equiparación total de ambas figuras, el mapa sanitario aragonés contaba con cinco áreas de salud de forma sólo simbólica, componiéndose a efectos prácticos de ocho sectores sanitarios. Por lo demás, el nuevo reglamento introduce la lógica de la gestión por objetivos, y los instrumentos de Acuerdo Programa y Contrato de Gestión para articular los compromisos entre el Departamento y el Servicio Aragonés de Salud, en materia asistencial y presupuestaria.

Asimismo, se han aprobado varios reglamentos de organización y funcionamiento de órganos administrativos de diversa configuración, pero todos ellos investidos de relevantes competencias administrativas: el Consejo de Ordenación del Territorio de Aragón (Decreto 132/2010, de 6 de julio), el Consejo de Urbanismo de Aragón y los Consejos Provinciales de Urbanismo (Decreto 101/2010, de 7 de junio), y el Registro Aragonés de Bienes de Interés Cultural, del Catálogo del Patrimonio Cultural Aragonés, del Inventario del Patrimonio Cultural Aragonés y del Censo General del Patrimonio Cultural Aragonés (Decreto 227/2010, de 14 de diciembre). Por su parte, también ha visto la luz la regulación de varios órganos consultivos de la Administración autonómica: el Consejo Aragonés del Patrimonio Cultural (Decreto 228/2010, de 14 de diciembre), las Comisiones Asesoras de Museos, de Arqueología y Paleontología, y de Patrimonio Etnográfico y Musical (Decreto 229/2010, de 14 de diciembre), el Consejo Aragonés de Servicios

Sociales (Decreto 190/2010, de 19 de octubre) y el Consejo Interadministrativo de Servicios Sociales (Decreto 191/2010, de 19 de octubre).

También ha visto la luz una unidad de gestión administrativa de carácter coyuntural, la denominada Secretaría de Organización del Proceso Electoral, cuyo régimen de funcionamiento y de personal ha sido regulado por Decreto 220/2010, de 14 de diciembre.

Por lo demás, y con cinco meses de retraso respecto de la fecha legalmente prevista, se ha constituido el Consejo Superior de las Lenguas de Aragón, órgano consultivo integrado por quince miembros (filólogos, juristas, sociólogos y destacadas personalidades de las letras, la enseñanza o la investigación lingüística o de los ámbitos social o cultural de la Comunidad) nombrados por tercios a propuesta de las Cortes, de la Universidad de Zaragoza y del Gobierno de Aragón. Este órgano tendrá como primera tarea emitir un informe previo a la declaración de las zonas de utilización del catalán y aragonés, que se extienden sobre así como las zonas mixtas de utilización histórica y modalidades lingüísticas.

En el plano interno, relativo al personal al servicio de la Administración autonómica, es digna de mención la regulación de la concesión de anticipos de retribuciones al personal al servicio de la misma (Decreto 150/2010, de 7 de septiembre), así como la creación de una clase de especialidad de sociólogos y politólogos en su seno (Decreto 40/2010, de 23 de marzo).

Finalmente, importa destacar el Reglamento de la Comisión del Agua y del Procedimiento para la formación de las Bases de la Política del Agua en Aragón (Decreto 218/2010, de 30 de noviembre), dada la importancia de la cuestión hidráulica en el conjunto de las políticas de la Comunidad y la peculiar organización pública a ella destinada.

### *Colaboración público-privada*

A los convenios interadministrativos referidos más arriba hay que sumar aquellos en los que participan sujetos particulares. En este sentido, se han firmado en 2010 dos convenios con Red Eléctrica de España para la reforestación de unas 60 hectáreas en los términos municipales de Peralejos, El Pobo y Ejulve, en la provincia de Teruel, afectados por los incendios de 2009.

### *Entidades locales*

Una vez levantada la suspensión de la vigencia de los preceptos de la ley reguladora de los concejos abiertos, el Gobierno ha aprobado la nómina de municipios y entidades locales menores aragonesas que van a permanecer en dicho régimen de cara a las elecciones locales de mayo de 2011 (Decreto 197/2010, de 2 de noviembre). Alrededor de un centenar de pequeños municipios de entre 40 y 99 vecinos pasarán a estar gobernados por ayuntamientos formados por cinco concejales electos, mientras que apenas una veintena de los 114 municipios comprendidos en esa horquilla poblacional que venían funcionando con el régimen

asambleario han solicitado al Gobierno de Aragón el mantenimiento del sistema. Las aproximadamente 40 localidades de hasta 39 vecinos seguirán funcionando como concejos, eligiendo directamente a su alcalde.

Pero el episodio más relevante en el plano local corresponde, indudablemente, al planteamiento, previa la solicitud de un dictamen no vinculante al Consejo Consultivo de Aragón, de un conflicto en defensa de la autonomía local por parte de once ayuntamientos (Aguaviva, Fayón, Fórnoles, Fraga, La Codoñera, La Ginebrosa, La Fresneda, Lascuarre, Nonaspe, Torre del Compte y Valderrobres) contra la ley de lenguas aprobada en 2009. Nada se sabrá sobre la validez de los argumentos esgrimidos en el conflicto (la invasión de competencias municipales al hacerse efectiva una cooficialidad *de facto* del catalán, obligándose a los ayuntamientos a dotarse de personal para atender la aplicación práctica de la ley: respuesta oral y escrita a los habitantes que entablen comunicaciones administrativas en catalán, y redacción de documentos y actas en dicha lengua), quedando demostrada una vez más la limitada eficacia de este recurso protector de tan importante valor constitucional. En efecto, el Tribunal Constitucional, en su auto 108/2010, de 28 de septiembre, ha inadmitido el conflicto por falta de legitimación de los actores, que no reunían los números suficientes para acceder a la protección del Alto Tribunal. Cabe apuntar que de los once ayuntamientos, en cuyos municipios se concentra el 50% de la población afectada por la implantación de la polémica ley, ocho están en manos del Partido Popular y 3 del Partido Aragonés (PAR). De hecho, este último ha querido significar de nuevo su postura a favor de la protección de las modalidades lingüísticas aragonesas, y en contra de la imposición del catalán –el PAR no apoyó la iniciativa legislativa en su tramitación parlamentaria, y la ley fue aprobada gracias a los votos del PSOE, CHA e IU, advirtiéndose la primera fisura en la coalición de gobierno.

Por lo demás, la Comunidad Autónoma ha recibido sendas transferencias de funciones y servicios desde la Diputación Provincial de Huesca en materia de asistencia, bienestar social y desarrollo comunitario (Decreto 130/2010, de 6 de julio) y desde la Diputación Provincial de Zaragoza en materia de protección de menores (Decreto 222/2010, de 14 de diciembre). Se trata, en realidad, de unos acuerdos en virtud de los cuales se concentran en la Comunidad Autónoma los costes –y los activos– relativos a la gestión de las citadas competencias, cuyo traspaso ya se había acordado en 1992. Esta operación ha sido completada con una correlativa descentralización de competencias, por la vía de la encomienda de gestión de la Comunidad Autónoma a las comarcas y a varios municipios en materia de transporte escolar (Decreto 143/2010, de 20 de julio). Asimismo, el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental ha formalizado encomienda de gestión a varias Comarcas (Alto Gállego, Bajo Aragón, Sierra de Albarracín, Valdejalón) de las actuaciones administrativas necesarias para el otorgamiento de autorizaciones de gestor de residuos no peligrosos para la valorización de lodos de depuradoras de aguas residuales urbanas.

Finalmente, se han suscrito convenios con las comarcas aragonesas para la ejecución del proyecto «Difusión e implantación de la Plataforma Avanza Local. Proyecto SIGEM en las comarcas de Aragón», en el ámbito de la Administración electrónica.

### *Política económica y de fomento*

El Gobierno de Aragón se sumaba al Plan 2000 E de apoyo a la renovación del parque de vehículos durante el año 2010, mediante la regulación de la concesión directa de subvenciones (Decreto 47/2010, de 23 de marzo). Asimismo, por Decreto 145/2010, de 20 de julio, se han aprobado las bases reguladoras de las subvenciones en materia de estímulo y promoción del medio rural, en el marco de los convenios de colaboración, entre el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino y la Comunidad Autónoma de Aragón, para el desarrollo de programas piloto de desarrollo rural sostenible, en aplicación de la Ley 45/2007, de 13 diciembre, para el desarrollo rural sostenible.

### *Empresas públicas*

Bajo el pretexto de la escasez de medios materiales y humanos y el respeto a la privacidad de los datos de carácter personal, el Gobierno de Aragón ha seguido hurtando a la oposición parlamentaria la información relativa a los altos cargos de las empresas públicas de la Comunidad Autónoma (nombres y retribuciones). Tampoco se atienden solicitudes de información referida a años anteriores a la presente legislatura, ni a asuntos que tienen que ver con empresas en las que participa de forma minoritaria, de modo que hay ya 671 peticiones pendientes, sin que parezcan los motivos aducidos por el Gobierno pretextos suficiente para dificultar la labor de control del Parlamento. Ni siquiera la oferta gubernamental al principal grupo de la oposición de participar en los consejos de administración de las empresas públicas satisface las mínimas garantías de acceso a la información, máxime a la vista de las dimensiones que ha ido tomando el sector empresarial público desde 1999 hasta la fecha.

De las 19 sociedades originarias, se ha pasado a las 107 empresas hoy integrantes de la Corporación empresarial pública, donde el Gobierno tiene la mayoría en 26, en otras 13 suma la mayoría con otras Administraciones públicas y en otras 68 privadas ostenta una participación de entre el 1 hasta el 50%. Con activos valorados en más de 1.000 millones de euros, un endeudamiento global de casi 400 (frente a un endeudamiento del total de la Administración aragonesa de 2.300) y 1.500 trabajadores, las empresas representan el 20% del PIB de la Comunidad Autónoma.

Es cierto que la situación de crisis económica ha obligado al Gobierno de Aragón a emprender un programa de desinversiones, liquidaciones y fusiones de estas sociedades, que terminará con una reducción de casi la mitad a medio plazo. Las 54 empresas que permanecerán activas se dividirán en seis grupos de actuación por sectores: fomento de la iniciativa empresarial, turístico, inmobiliario, parques tecnológicos y Ciudad del Motor, nieve y gestión de infraestructuras. Así pues, esta simplificación de estructuras, además del ahorro económico perseguido, podrá tener un efecto balsámico sobre una de las polémicas locales más acerbadas de los últimos años.

### *Política social, educativa y sanitaria*

El Sistema Aragonés de Atención a la Dependencia atiende a unas 23.000 personas, situando Aragón por encima de la media estatal en cuanto a prestación de servicios de la dependencia. Desde 2007 se han registrado unas 50.000 solicitudes de las que se han valorado el 89%, aunque hay unos 7.000 dependientes de grado II y III a la espera de recibir las prestaciones ya reconocidas.

En el ámbito educativo, se ha producido la muy demandada modificación de las normas de admisión de alumnos en los centros docentes públicos y privados concertados para las enseñanzas no universitarias de 2007 (Decreto 70/2010, de 13 de abril).

Asimismo, la regulación de la reserva de plazas en los estudios universitarios oficiales de Grado en la Universidad de Zaragoza ha tenido lugar por Decreto 21/2010, de 9 de febrero).

Por lo demás, y como viene siendo habitual, se han establecido ayudas sociales de carácter extraordinario a favor de los pensionistas por jubilación e invalidez, en sus modalidades no contributivas, y de los beneficiarios de pensiones por ancianidad y enfermedad (Decreto 111/2010, de 7 de junio).

### *Medio ambiente*

Durante 2010 ha tenido lugar la creación del Inventario de Humedales Singulares de Aragón, con el consiguiente establecimiento de su régimen de protección (Decreto 204/2010, de 2 de noviembre), la declaración del Monumento Natural de los Órganos de Montoro (Decreto 189/2010, de 19 de octubre), y la aprobación de los respectivos regímenes de protección para sendas especies protegidas –el cernícalo primilla (Decreto 233/2010, de 14 de diciembre) y la *Borderea chouardii* (Decreto 166/2010, de 7 de septiembre).

### *Patrimonio cultural*

El Consejo de Europa ha creado un Itinerario Cultural Europeo denominado «Camino del Arte Rupestre Prehistórico», con un protagonismo destacado para los parques culturales con manifestaciones artísticas prehistóricas (Río Martín, Río Vero, Albarracín y Maestrazgo). Esta calificación se suma a la inclusión de los abrigos prehistóricos aragoneses en la lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO, efectuada en 1998.

Ya en el plano interno, cabe dar cuenta de la adquisición por parte del Gobierno de Aragón de las dependencias privadas, anejas a la iglesia y los claustros, del antiguo monasterio del XII de San Victorián en Sobrarbe, cuna del reino de Aragón declarado Bien de Interés Cultural en 2002. La intención gubernamental es dedicar estas instalaciones, una vez restauradas, a propósitos turísticos.



*Política hidráulica*

En el capítulo de las obras hidráulicas, cabe reseñar el lento avance de las principales obras hidráulicas en territorio aragonés salvo el bloqueado proyecto de Biscarrués, tales como los embalses de Montearagón (prosigue su llenado), Mularroya (avanza la construcción al ritmo previsto), Lechago (inicio del llenado), Santolea e incluso el muy polémico recrecimiento de Yesa (aprobación de la muy demorada declaración de impacto ambiental necesaria para la aprobación del nuevo proyecto por parte del Consejo de Obras Públicas, el visto bueno del Consejo de Estado y la autorización definitiva del Consejo de Ministros, antes del inicio de las obras).

Como es sabido, además de las obras de embalse, las de trasvase preocupan enormemente, al ejecutivo aragonés, máxime existiendo mandatos estatutarios (art. 72) de protección frente a las transferencias de agua que afecten a la Comunidad Autónoma. En cumplimiento de dicho precepto estatutario, el Gobierno de Aragón ha evacuado el informe preceptivo sobre el proyecto de «rescate» con agua del Segre de los cuatro municipios catalanes ajenos a la cuenca del Ebro (Forés, Les Piles, Santa Coloma de Queralt y Montmaneu). El informe favorable del Gobierno de Aragón se ha sometido a varias condiciones, sin que sea ausplicable la conformidad del Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino con las mismas: reversibilidad y transitoriedad del trasvase, volumen transferido inferior a 0,62 hm<sup>3</sup>, dedicación al abastecimiento de agua de boca y solicitud paralela de la declaración de interés general de las obras de abastecimiento a los 72 municipios aragoneses que también vienen sufriendo restricciones de agua en análogas condiciones. De hecho, el Gobierno central ha aprobado el minitrasvase sin responder al informe aragonés, y a pesar de la terminación del período de sequía determinante del trasvase.

Estos hechos pueden ser interpretados en sentido negativo para la comunidad aragonesa, que sigue reclamando una igualdad en el trato estatal con la catalana, y abanderando una política antitrasvasista más allá del abandono del Plan Hidrológico Nacional de 2001. Acaso por ello se haya celebrado en la Comunidad Autónoma la aparición de la STS de 24 de noviembre de 2009, que declara la nulidad de pleno derecho del Real Decreto 1419/2005, de 25 de noviembre, de medidas excepcionales para corregir los efectos de la sequía en las cuencas del Guadiana, Guadalquivir y Ebro. El motivo de salud de esta resolución judicial del recurso instado por cuatro empresas hidroeléctricas y un ayuntamiento lerdano es la consideración de que las modificaciones del régimen de uso del agua amparadas en el art. 58 de la ley de aguas revisten una naturaleza reglamentaria ejecutiva, exigiéndose consecuentemente una serie de trámites esenciales para su aprobación (dictamen previo del Consejo de Estado, audiencia previa a las confederaciones hidrográficas afectadas, memoria económica y pronunciamiento expreso del hoy Ministerio de Política Territorial). Esta doctrina parece impactar en la línea de flotación de la estrategia estatal de activación de «minitrasvases» de emergencia, iniciada con ocasión de la fallida prolongación del «minitrasvase» del Campo de Tarragona hasta Barcelona (2008) o la aprobación del desembalse de Canelles para el abastecimiento de urgencia retrocanal de La Litera (2006).

### *Infraestructuras viarias*

La lentitud en los avances de las obras e infraestructuras de interés general ubicadas en el territorio de la Comunidad Autónoma se ha transformado en parálisis, debido a los recortes presupuestarios aplicados por el Ministerio de Fomento a escala nacional. La incidencia de las medidas de ahorro adoptadas por el Gobierno central se han dejado sentir con fuerza en algunos de los proyectos emblemáticos en ejecución, en particular, la autovía entre Huesca y el límite con Navarra, varios de cuyos tramos han quedado suspendidos al menos hasta 2012. La tímida intervención en la línea internacional de Canfranc también ha quedado suspendida, aunque las movilizaciones sociales persisten en pos de la reapertura de este importante paso transfronterizo (los ayuntamientos de Huesca, Jaca y Canfranc y varios homólogos aragoneses se han sumado a la declaración en favor de la reapertura de la línea suscrita por Pau y Zaragoza en 2009).

Otra de las apuestas estratégicas de la Comunidad, la Travesía Central del Pirineo, sigue intentando hacerse sitio frente a los proyectados corredores ferroviarios de mercancías atlántico y mediterráneo: el Gobierno de Aragón ha seguido impulsando este proyecto a través de iniciativas diversas (principalmente, un manifiesto firmado en el Consejo Superior de Cámaras de Comercio de Madrid por Francia, Portugal y Marruecos y las Comunidades Autónomas de Castilla-La Mancha, Andalucía, Extremadura y Madrid, y numerosas organizaciones empresariales). No obstante, la maduración de esta infraestructura sigue un proceso lento, hasta el punto de que el trazado originalmente propuesto por España (enlazando Biescas con Pau) ha sido contestado por la región francesa Midi-Pyrénées (que propone ahora un trazado alternativo a desembocar en Lannemezan para enlazar Zaragoza y Toulouse).

### **Situación de los partidos políticos**

El nombramiento del presidente Marcelino Iglesias como secretario de organización del PSOE ha propiciado la presentación en la escena política de Eva Almunia, designada Consejera de Presidencia del Gobierno de Aragón y ahora candidata a Presidente de la Comunidad en las próximas elecciones autonómicas. Este relevo de protagonismo en la cúpula del gobierno, con declarados propósitos electorales, ha servido como excusa para terminar de enfriar las buenas relaciones en la coalición de gobierno, en buena parte sustentadas por la fluida relación personal entre el Presidente y el Vicepresidente.

Es precisamente en las filas del partido minoritario en la coalición (PAR) donde se ha desatado una crisis cuyos efectos terminarán de apreciarse con los resultados electorales de mayo de 2011, pero que a lo largo de 2010 se han materializado en la pérdida de la alcaldía de Teruel en favor del primer edil de la lista más votada en 2007, Manuel Blasco (PP). A finales de octubre, Miguel Ferrer, hasta la fecha alcalde y miembro de la dirección regional del PAR, abandonaba el partido dimitiendo de sus cargos (aunque sin dejar las actas de concejal y de diputado), aduciendo discrepancias políticas con el rumbo de la formación aragonesista. La repentina salida de Ferrer, que arrastraba a otros 38 cargos públi-

cos locales (los cuales tampoco han dejado sus responsabilidades institucionales), ha hecho aflorar una corriente de críticas internas, siempre expresadas fuera de los órganos de dirección del partido. Tanta crispación se ha generado que la presencia del senador designado por las Cortes de Aragón y ex presidente y fundador del partido José María Mur en una cena coloquio organizada para arropar a Miguel Ferrer terminaba con una sanción de suspensión cautelar de militancia. No han cesado las reclamaciones en pos de la celebración del congreso del partido, congreso bloqueado desde enero de 2010, y también se ha alentado la idea de presentar una candidatura aragonesista alternativa a las próximas elecciones autonómicas.

Sorprende, finalmente, la presentación del PAR –con un resultado que no llega al centenar de votos– a las elecciones del Parlamento de Cataluña, acaso en respuesta a la creación del partido *Convergència Democràtica de la Franja* en 2009, satélite de *Convergència Democràtica de Catalunya* y pretendiente de influencia en el Aragón oriental.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 67

Composición:

*Partido Socialista Obrero Español: 30*

*Partido Popular: 23*

*Chunta Aragonesista: 4*

*Partido Aragonés: 9*

*Izquierda Unida: 1*

### Composición de la Mesa

Presidente: Francisco Pina Cuenca (PSOE)

Vicepresidenta Primera: María Teresa Pérez Esteban (PSOE)

Vicepresidente Segundo: Miguel Angel Lafuente Belmonte (PP)

Secretaria Primera: María Herrero Herrero (PAR)

Secretaria Segunda: Ana María Grande Oliva (PP)

### Estructura del gobierno

Presidente: Marcelino Iglesias Ricou (PSOE)

Vicepresidente: José Angel Biel Rivera (PAR)

*Consejería de Presidencia: Javier Velasco Rodríguez (PSOE), reemplazado por Eva Almunia Badía (PSOE)*

*Consejería de Política Territorial, Justicia e Interior: Rogelio Silva Gayoso (PAR)*

*Consejería de Economía, Hacienda y Empleo: Alberto Larraz Vileta (PSOE)*

*Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes: Alfonso Vicente Barra (PSOE)*

*Consejería de Agricultura y Alimentación: Gonzalo Arguilé Laguarda (PSOE)*

*Consejería de Salud y Consumo:* Luisa María Noeno Ceamanos (PSOE)

*Consejería de Industria, Comercio y Turismo:* Arturo Aliaga López (PAR)

*Consejería de Educación, Cultura y Deporte:* María Victoria Broto Cosculluela (PSOE)

*Consejería de Medio Ambiente:* Alfredo Boné Pueyo (PAR)

*Consejería de Ciencia, Tecnología y Universidad:* María Pilar Ventura Contreras (PSOE), reemplazada por Javier Velasco Rodríguez (PSOE)

*Consejería de Servicios Sociales y Familia:* Ana María Fernández Abadía (PSOE)

### **Tipo de gobierno**

Mayoritario de coalición, apoyado por PSOE-PAR: 39 diputados

### **Composición del gobierno**

Coalición PSOE (Presidencia y 8 Departamentos)-PAR (Vicepresidencia y 3 Departamentos)

### **Cambios en el gobierno**

El Consejero de Presidencia: Javier Velasco Rodríguez (PSOE) ha sido reemplazado por Eva Almunia Badía (PSOE), desplazando a su vez a María Pilar Ventura Contreras (PSOE) como Consejera de Ciencia, Tecnología y Universidad.

### **Investidura, moción de censura y cuestión de confianza**

No ha habido

### **Mociones de reprobación**

No ha habido

### **Reformas del Reglamento parlamentario**

No ha habido

### **Normas interpretativas y supletorias del Reglamento parlamentario**

No ha habido

## **Instituciones similares al Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo**

### *Consejo Consultivo del Gobierno de Aragón*

Tras el nombramiento del Presidente y los demás miembros del Consejo Consultivo de Aragón (Decreto 22/2010, de 23 de febrero), se ha procedido a la aprobación del reglamento de organización y funcionamiento de este órgano estatutario (Decreto 148/2010, de 7 de septiembre), dando lugar a su efectiva constitución y retomando las labores de la extinta Comisión Jurídica Asesora.

### *Cámara de Cuentas*

Tras el nombramiento del Presidente y los otros dos miembros de este órgano estatutario, se ha procedido a la aprobación de su reglamento de organización y funcionamiento por Acuerdo de 17 de diciembre de 2010, de la Mesa y la Junta de portavoces de las Cortes de Aragón.

### *El Justicia de Aragón*

Informe Anual de 2009, 28 de abril de 2010.

Informe Anual sobre la situación de los menores en Aragón, 28 de abril de 2010.

Informe sobre el estado de observancia, aplicación e interpretación del ordenamiento jurídico aragonés, 28 de abril de 2010.

Informe Especial sobre los incendios forestales en Aragón, 24 de mayo de 2010.

## **Declaraciones institucionales**

Declaración institucional de las Cortes de Aragón por el Día de Europa 2010.

## Un ejercicio marcado por los movimientos pre-electorales

Pese a que 2010 fue un año prolífico en lo que a aprobación de normas legislativas se refiere y aún cuando el ejercicio contó con acontecimientos reseñables en los más diversos ámbitos, desde el natural –en el que, en el mes de junio, se padecieron unas inundaciones catastróficas– hasta el financiero, con un destacado protagonismo de la única caja de ahorros asturiana en el proceso irreversible de fusiones y absorciones, es lo cierto que la designación de candidatos en las dos fuerzas mayoritarias en Asturias, marcó la actualidad política de la Comunidad, al menos en el segundo semestre del año.

La importancia de este condicionante pre-electoral ha sido tal que, tras anunciarse el 8 de julio el final del ciclo político regional del Presidente Vicente Álvarez Areces (iniciado en 1999), la oposición, pese a restar casi un año de legislatura, centró su labor en devaluar una gestión con poco horizonte temporal o, lo que sería lo mismo, propia de un gobierno en interinidad.

A fin de cuentas, se vislumbra con este cambio en la cabecera del cartel electoral –que en mayo de 2011 ocupará el secretario general de la Federación Socialista Asturiana, Javier Fernández Fernández– una de las clásicas disyuntivas que se presentan a los partidos políticos cuando deciden cambiar de candidato: si apuran los tiempos y realizan las proclamaciones en vísperas electorales, el designado puede no ser suficientemente conocido por los electores. Pero si, por procesos de diversa calidad democrática, se elige con gran anticipación al posible sucesor de quien está en ejercicio, se condena a éste a una suerte de situación «a extinguir», absolutamente pernicioso para la administración de la cosa pública, por más que la legitimidad de origen no se haya perdido y la de ejercicio dure hasta el relevo institucional.

Pero el caso del PP ha sido mucho más traumático y, a diferencia de lo ocurrido en las filas socialistas, donde el propio presidente saliente, tras la gestión más larga que se conoce en el Principado, anunció su despedida, sin ningún revuelo que llegara a los órganos federales de su partido, el debate sucesorio de la fuerza conservadora sí ha trascendido a sus órganos nacionales, quienes tras una importante tensión contagiada por las sensibilidades del partido en Asturias, adoptaron, en el penúltimo día del año, una decisión, inevitablemente polémica, que supuso la fractura de esta organización en el Principado.

La designación como candidata autonómica, de Isabel Pérez-Espinosa, Teniente de Alcalde de Oviedo y apuesta personal del primer regidor de la capital, en detrimento del Exvicepresidente y Exministro de Fomento, Francisco Álvarez-

Cascos,<sup>1</sup> ha supuesto, en efecto, una quiebra insospechada en un partido hasta la fecha aparentemente sólido y que confiaba, con sus encuestas, alcanzar en 2011 una mayoría absoluta en la Asamblea legislativa. Mayoría que le permitiría recuperar el Gobierno de la Comunidad Autónoma, perdido formalmente en 1999, pero realmente un año antes, tras convertirse el Ejecutivo popular en un órgano de supuestos tráfugas, expulsados del PP, siendo el señor Álvarez-Cascos Secretario General de esta fuerza y proclamar que prefería un partido sin gobierno a un gobierno sin partido.

Los efectos de las decisiones reseñadas no se conocerán, obviamente, hasta la noche del 22 de mayo de 2011, pero el último de los sucedidos reseñados, el que afecta al PP, parece evidente que, salvo recomposición o entente de última hora, tendrá repercusión en el escrutinio y en la asignación de escaños, al ser bien sabido que la fragmentación de una opción beneficia aritméticamente a su principal adversario, aun cuando se pensara en pactos post electorales puesto que, de ordinario, nuestro sistema electoral no beneficia, precisamente, a los sumandos desgajados.

### **Datos reales, cronología y reservas a un proceso financiero con trascendencia política**

En el debate político y social de la Comunidad ha estado el proceso de absorción y fusión de cajas de ahorro. Especialmente, en una primera fase, desde que el 3 de noviembre de 2009. Cajastur se hiciera finalmente con la intervenida Caja Castilla-La Mancha (CCM), por la que también había pujado la Bilbao Bizkaia Kutxa (Caja de Ahorros de Bilbao y Vizcaya-BBK). La Comisión Ejecutiva del Banco de España, como es sabido, aprobó en la antedicha fecha el plan propuesto por CCM para su integración con la entidad asturiana por ser, a su juicio, «el que mejor cumple los criterios de solidez y racionalidad económica y financiera y, además, respeta el objetivo de no suponer un coste para el erario público».

La integración contó, por decisión del banco emisor, con el respaldo financiero del Fondo de Garantía de Depósitos, pero sin implicar «en ningún caso la utilización de recursos públicos», puesto que sus fondos provienen de las aportaciones de las propias entidades financieras.

Esta fusión, que comenzó a materializarse en los primeros meses de 2010, supuso, según los portavoces de la caja asturiana, la integración parcial de la caja manchega en Cajastur. En concreto, CCM se comprometió a ceder todo su negocio a una filial de Cajastur en la que la caja manchega pasaba a contar con una participación del 25%. Nominalmente, la estructura resultante mantiene «la supervivencia individual», a efectos de identidad territorial, de ambas cajas. Cajastur, con la bendición del Banco de España, optó por una solución imaginativa para hacerse con CCM de forma indirecta y consiste en que el bautizado como Banco Liberta, una entidad inactiva de la caja asturiana que cuenta con ficha bancaria,

---

1. Quien abandonó el PP el 1 de enero de 2011 y, tras la creación por sus seguidores de Foro Asturias, se dio de alta en el mismo el 29 de enero de 2011.



absorbe los escasos activos y abultados pasivos bancarios de CCM. Esta nueva entidad, con sede en Castilla-La Mancha, será una filial de Cajastur, que, como se ha dicho, retendrá el 75% del capital de la misma y el 25% restante corresponderá a la caja intervenida el 29 de marzo de 2009 y luego absorbida. El nuevo banco, como se ha dicho, por respeto a su implantación original, va a mantener en sus oficinas el nombre comercial de CCM.

Una segunda fase, que quizá no sea la última a la vista del proceso de reforma y transformación del sector iniciado en enero de 2011, tuvo como fecha significativa el 27 de julio del ejercicio que se valora. En ese día, el consejo de administración de Caja Mediterráneo (CAM) aprobó, tras no pocas reticencias, su fusión bajo la configuración de un Sistema Institucional de Protección (SIP) junto a Cajastur, Caja Extremadura y Caja Cantabria con el único voto en contra de los sindicatos. El acuerdo se pudo alcanzar, según la entidad alicantina, tras la incorporación al contrato de integración de garantías o, en sus términos, aclaraciones que permiten «afirmar que el banco será gestionado conforme a prácticas de buen gobierno».

El Banco de España, impulsor de esta fusión nuevamente capitaneada por la saneada Cajastur, defendió hasta el último momento la necesidad de resolver las diferencias, dado lo positivo de tal operación para todas las partes implicadas, que permitiría crear la que, en ese momento sería la tercera caja de España, con 135.000 millones en activos, más de 2.000 oficinas y un volumen de negocio de unos 160.000 millones de euros.

Con el SIP, la presidencia de la nueva entidad recaería en quien ostentaba la de CAM, aunque los poderes reales y ejecutivos corresponderían al actual presidente de Cajastur.

Esta operación –y muy particularmente la primera fase de absorción de CCM– ha sido uno de los principales blancos de la crítica del señor Álvarez-Cascos ante el consenso entre PSOE y PP en Asturias –lo que viene llamándose la Transversal–, por descapitalizar una entidad próspera e ir a sanear una caja ruinosa, supuestamente con beneplácitos no sólo del Banco de España sino de las organizaciones centrales de los dos grandes partidos estatales. La procedencia y vínculos de la actual secretaria general del PP con la Comunidad castellano-manchega, sería, a juicio de quien fue su predecesor en el cargo, uno de los motivos por los que éste fue preterido en la candidatura a la Presidencia del Principado de Asturias.

## Seis meses de incomunicación parcial con el Occidente

En una Comunidad particularmente sensibilizada con sus malas comunicaciones con la meseta por ferrocarril y con el resto de la cornisa cantábrica también por carretera, ante la ralentización impuesta por la crisis a la Alta Velocidad y a los tramos pendientes de la Autovía A-8, la gota que colmó el vaso fue una gota fría y torrencial.

Entre el 10 y el 16 de junio, se produjo, de extremo a extremo de la región, un auténtico diluvio, con precedentes casi imposibles de encontrar en las hemerote-

cas. Dos fallecidos en la zona occidental, villas completamente anegadas en la oriental, arroyos convertidos en ríos caudalosos, multitud de cauces desbordados, decenas de rescates en lancha y helicóptero, carreteras y vías férreas cortadas y daños muy cuantiosos para la agricultura, la ganadería, la industria y el transporte fueron las consecuencias de tan insólito temporal. Pese a la diligencia de los servicios de emergencia y de las disposiciones adoptadas por el Gobierno del Principado o instadas al de España, la calamidad propició ásperos debates en sede parlamentaria y, singularmente, entre los Ayuntamientos con urbanizaciones próximas a los ríos y la Confederación Hidrográfica del Cantábrico. Mientras esta última achacaba a la mala planificación urbanística una parte de la responsabilidad en los efectos de las crecidas y advertía de la inminente exigencia de modificar las previsiones edificatorias en zonas inundables, algunos responsables locales achacaban al organismo de cuenca la no ejecución de obras necesarias o incluso comprometidas tiempo atrás.

Lo cierto es que, entre las vías de comunicación dañadas gravemente, se encontró la carretera N-634, a su paso por la localidad de El Bao (Navia). A los daños sufridos por la plataforma se unió la necesaria demolición de un tramo de la infraestructura, al haberse obturado, con piedras, árboles y lodos, las tuberías que discurrían bajo la calzada, produciéndose un embalsamiento del río Barayo que llegó a inundar el pueblo adyacente hasta los tejados de las casas.

La trascendencia de tener que derruir un segmento de esta carretera se aprecia fácilmente al señalar que, al día de hoy, es la única vía de comunicación rodada con la vecina Galicia. Y para los vecinos de los dieciséis municipios de la margen izquierda del Barayo, el único camino público para allegarse al resto de la Comunidad, incluida, lógicamente su capital o el aeropuerto. La pérdida de esta comunicación vital fue pronto aliviada con la habilitación de una antigua travesía de la pequeña población de El Bao, prácticamente en desuso, manifiestamente angosta –en algunos puntos no podían cruzarse dos vehículos– y de más que dudosa consistencia para recuperar, después de décadas de abandono, el peso de un tráfico incesante.

Las pésimas condiciones de esta alternativa de emergencia, por más que se intentaran solventar algunas de sus manifiestas carencias con nueva capa asfáltica, obligaron a ordenar que los transportes especiales y el tráfico pesado en general, tuvieran que desviarse a través de la provincia de León. Algo que sucedió durante medio año ya que, hasta el 12 de enero de 2011, no se terminaron unas obras, siempre de acondicionamiento de la vieja vía, que ya permiten que ésta absorba, con cautelas y limitaciones, la mayoría del tráfico habitual. Las obras, declaradas por el Ministerio de Fomento de emergencia, supusieron, pese a sus pocas pretensiones de ingeniería, una inversión total superior a los 2,3 millones de euros.

No sólo es el impacto social, económico y hasta simbólico de que dos Comunidades que comparten multitud de intereses y rasgos culturales, históricos y geográficos, quedaran separadas y sólo pudieran reencontrarse por el transporte marítimo –casi inexistente– o rodeando por otra Comunidad Autónoma. Es que, lo que aún resulta más nocivo, algunas mercancías, para eludir el socavón de solo ciento cincuenta metros, tenían que retroceder decenas de kilómetros, enfilarse un

puerto hacia el sur, salir a León y buscar otro puerto que ascender hasta llegar casi al mismo punto de partida.

El movimiento vecinal de El Bao, con el apoyo de otros grupos reivindicativos, no han cesado de exponer sus protestas y de realizar movilizaciones, en descontento por la solución adoptada (el acondicionamiento de un trazado obsoleto), exigiendo un nuevo puente en la N-634 que sustituya al tramo desaparecido. Algo a lo que el Ministerio de Fomento y la Delegación del Gobierno vienen oponiéndose por razones ambientales; concretamente, para «evitar afecciones a la reserva natural del río Barayo, en la que está integrada a la carretera», que también incluye la desembocadura de tal río y las dunas y playa del mismo nombre. Razón ecológica que, pese a decir proteger uno de los espacios mejor preservados del litoral español, no ha convencido al vecindario, que entiende que la razón para no ejecutar una reconstrucción en condiciones de la carretera es puramente económica, ya que el viaducto demolido se construyó cuando la zona ya contaba con algún tipo de protección. Se da la circunstancia de que a escasos metros de este lugar discurre la caja de la autovía A-8, que solventará el problema en su integridad, pero que es uno de los tramos con más retraso en su ejecución, debido a los litigios judiciales ganados y, posteriormente, a nuevas reclamaciones administrativas, también exitosas, de los vecinos de la localidad próxima de Otur.

## Actividad normativa

### *Leyes*

Como se ha indicado, la actividad legislativa, si nos atenemos al número de leyes aprobadas y publicadas en 2010 –catorce–, es de las más altas que se recuerda desde la restauración de la Junta General del Principado. Como es habitual, es muy distinto el calado, naturaleza, materia y vocación de permanencia de estas normas que, por orden cronológico, examinaremos muy sumariamente.

La Ley 1/2010, de 5 de febrero, de modificación de la Ley del Principado de Asturias 12/2002, de 13 de diciembre, de declaración del Parque Natural de las Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias, se aprobó para superar la transitoriedad de la previsión inicial y poder de ese modo prolongar la convivencia de un coto regional de caza con el propio Parque Natural, dado lo positivo de la experiencia de gestión demostrada a lo largo de estos años; experiencia que, no obstante, no pretende ser generalizable a otros espacios naturales protegidos ni representativa de ninguna otra situación que no sea la que afecta a las circunstancias concretas que concurren en la tradición cinegética (no siempre pacífica) del concejo de Cangas del Nancea; el municipio mayor de Asturias, con una extensión de 823 km<sup>2</sup>. El Parque Natural cuenta con 555 km<sup>2</sup> y tiene enclavada la Reserva Natural Integral de Muniellos, de 60 km<sup>2</sup>; el mayor robledal de España y tal vez el mejor conservado de Europa, declarado por la UNESCO, en 2000, Reserva de la Biosfera.

La Ley 2/2010, de 12 de marzo, supuso, en una pinza parlamentaria entre el PP e IU, la integración del «Hospital del Oriente de Asturias Francisco Grande Covián» y de su personal en el Servicio de Salud del Principado de Asturias en régimen de gestión directa, sujetos hasta entonces a una gestión indirecta a través

de una fundación. Como se señalaba en la valoración del año 2009, el 30 de octubre de ese año (con precedentes en resoluciones aprobadas el 8 de marzo de 2007 y el 11 de abril de 2008), PP e IU unieron sus votos en la Cámara para aprobar una proposición que exigía al Gobierno la presentación de un proyecto de ley, para llevar a efecto tal integración, que el PSOE y su Grupo parlamentario venían entendiendo contraria al ordenamiento jurídico, particularmente, al pretender una integración en la función pública del personal de un centro hospitalario con forma de fundación, dudosamente compatible con los principios constitucionales y legales sobre acceso a la función pública., con riesgo para todo el sistema sanitario regional. Con los mismos apoyos parlamentarios y la movilización de los vecinos y usuarios de la zona, la ley prosperó, lográndose la homogeneización de los servicios que se prestan por el citado hospital con los que se vienen desarrollando en el resto de los recursos hospitalarios y asistenciales de la red pública del Servicio de Salud del Principado de Asturias.

La Ley 3/2010, de 26 de marzo, de tercera modificación de la Ley del Principado de Asturias 2/2000, de 23 de junio, de Cajas de Ahorro, aporta unas medidas, ya presentes en buena parte de la legislación autonómica comparada, relativas al endurecimiento de incompatibilidades y colisión de intereses en los gestores de estas entidades, particularmente en lo que afecta al ámbito contractual.

Significativamente, la Ley 4/2010, de 29 de junio, de Cooperativas es uno de los textos más amplios aprobados en su andadura por la Junta General del Principado. Consta de 208 artículos, tres disposiciones transitorias y una final. Aún cuando tenga influencias de la normativa comparada, busca dar un impulso, mediante una norma propia, al movimiento cooperativo existente en el Principado de Asturias, intentando, además, satisfacer las aspiraciones del mismo. Se procura la adaptación de la normativa cooperativa a la realidad económica y social del Principado de Asturias, pero, al mismo tiempo, se pretende que éste constituya un instrumento jurídico eficaz para que el cooperativismo asturiano pueda hacer frente a los grandes desafíos económicos y empresariales actuales. Por ello, el objeto de la ley es configurar a las cooperativas asturianas como sociedades modernas y competitivas, con un régimen jurídico y económico consolidado y flexible, que se adapte bien a las necesidades presentes y futuras del mercado, sin perder de vista los principios cooperativos que deben regir en este tipo de sociedades, y que se caracteriza singularmente por el alto grado de autonomía estatutaria o la amplia libertad autorreguladora reconocida a las mismas para decidir el diseño organizativo que juzguen más apropiado para afrontar eficazmente todas sus exigencias estructurales, financieras y funcionales.

La Ley 5/2010, de 9 de julio, de medidas urgentes de contención del gasto y en materia tributaria para la reducción del déficit público, es la mera adaptación de la Ley del Principado de Asturias 3/2009, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2010, a las modificaciones introducidas por el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, así como otro conjunto de medidas que permitan alcanzar los objetivos de estabilidad y cumplir la senda de reducción del déficit público fijado en el Acuerdo Marco para la sostenibilidad de las finanzas públicas. Esta adaptación permite además, aplicar con criterios de homogeneidad y progresividad el ajuste establecido por el Real Decreto-ley 8/2010 para el perso-

nal al servicio del sector público. Adicionalmente a las medidas tomadas para reducir dicho gasto, se adoptan medidas fiscales destinadas a aumentar el esfuerzo de los ciudadanos en su mantenimiento, regidas por los principios de equidad y progresividad.

En cuanto a la Ley 6/2010, de 29 de octubre, de primera modificación de la Ley del Principado de Asturias 3/2004, de 23 de noviembre, de Montes y Ordenación Forestal, se limita a cambiar la redacción del artículo 39.4, buscando dinamizar con una regulación garantista, pero más ágil, la adjudicaciones de aprovechamientos maderables en el dominio público forestal.

Por su parte, la Ley 7/2010, de 29 de octubre, de tercera modificación de la Ley del Principado de Asturias 3/2001, de 4 de mayo, de Juego y Apuestas, innova diversas leyes para su adaptación a la Ley estatal sobre el Libre Acceso a las actividades de servicio y su ejercicio<sup>2</sup> y definir con mayor precisión las rifas y tómbolas a fin de dar mayor seguridad jurídica a la ciudadanía; disociar la regulación de los requisitos mínimos y esenciales de los juegos y apuestas que, por su importancia, han de ser determinados reglamentariamente de otros aspectos puramente técnicos, que pasan a ser objeto de regulación por resolución de la persona titular de la Consejería competente en materia de juego y apuestas y para clarificar la prohibición de acceso de determinadas personas (sancionados, gestores e inspectores públicos del juego, familiares de empresarios del sector, etc.) a los salones de juego.

La Ley 8/2010, de 19 de noviembre, de modificación de la Ley del Principado de Asturias 1/2001, de 6 de marzo, de Patrimonio Cultural, intenta evitar, en el futuro, sucesos lamentables acontecidos en excavaciones arqueológicas de alto interés científico, en los últimos años. Concretamente, se amplía la restricción que posibilita negar la dirección de actividades arqueológicas en el Principado de Asturias a quienes hubieren sido declarados responsables de la destrucción de bienes integrantes del patrimonio cultural asturiano en los diez años anteriores, no hubieran cumplido con el deber de presencia directa en los trabajos o no hubieran depositado los hallazgos en el Museo Arqueológico.

La amplia Ley 9/2010, de 17 de diciembre, de comercio interior (consta de 76 artículos y diversas disposiciones), regula, con pretensiones de exhaustividad, la actividad comercial en el Principado según los principios de libertad de empresa y libre prestación de servicios, garantes del desarrollo de un sistema de distribución comercial eficiente, partiendo de la convicción de la compatibilidad de su tutela con la defensa de un modelo de desarrollo urbano característico de la mayoría de los países de la UE. También pretende adaptar la normativa de este sector a los cambios operados por la Directiva de Servicios; por la subsiguiente Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; por la Ley 1/2010, de 1 de marzo<sup>3</sup> y por la Ley 29/2009, de 30 de

---

2. Ley 17/2009, de 23 de noviembre, que transpone la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior.

3. De reforma de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista.

diciembre, que modificó el régimen legal de la competencia desleal y de la publicidad para mejorar de la protección de los consumidores y usuarios. Deroga, consiguientemente, la anterior Ley 10/2002, de 19 de noviembre, de Comercio Interior, pero deja subsistentes, en cuanto no contradigan o se opongan a lo dispuesto en la misma, el Decreto 79/2004, de 8 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo Asesor de Comercio del Principado de Asturias; el Decreto 104/2005, de 13 de octubre, de horarios comerciales en el Principado de Asturias y el Decreto 137/2006, de 28 de diciembre, por el que se regula el Registro de Empresas y Actividades Comerciales del Principado de Asturias.

También la Ley 10/2010, de 17 de diciembre, de tercera modificación de la Ley del Principado de Asturias 7/2001, de 22 de junio, de turismo busca suprimir las barreras y obstáculos que restringen aún injustificadamente el acceso a actividades turísticas y su ejercicio, siguiendo la estela liberalizadora de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre.

En cuanto a la Ley 11/2010, de 17 de diciembre, de cuarta modificación de la Ley del Principado de Asturias 2/2000, de 23 de junio, de Cajas de Ahorro, ésta se debe a los cambios en el régimen jurídico de las Cajas de Ahorro establecidos, con carácter básico, por el Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros, a fin de fortalecer a las Cajas de Ahorro, habida cuenta de su función esencial en el sistema financiero y también en el entramado social. La ley contiene la previsión de una adecuación normativa, dentro de los noventa días naturales siguientes a su entrada en vigor, para que las Cajas de Ahorro con domicilio social en el Principado de Asturias procedan a la adaptación de sus Estatutos, Reglamento y normativa interna, elevándolos a la Consejería del Principado de Asturias competente en la materia para su aprobación.

La Ley 12/2010, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2011, aprobada con los votos de los dos grupos parlamentarios que apoyan al Gobierno, trata de consolidar las políticas dirigidas a garantizar la prestación de unos servicios públicos de calidad a los ciudadanos, lo que se declara prioridad del Ejecutivo, pues representan más de las dos terceras partes del presupuesto de gastos. Destacan, entre otras, el desarrollo de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, cuyo calendario de implantación incorpora un nuevo grupo de beneficiarios; el reforzamiento de la inclusión social a través del Salario Social Básico, la mejora de la dotación de infraestructuras judiciales y el fortalecimiento de la calidad y la accesibilidad de los servicios sanitarios y educativos. La ley autoriza mediante la técnica de la deslegalización al Consejo de Gobierno para que, en la línea de ahorro y austeridad del Acuerdo Marco aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera el 22 de marzo de 2010, sobre sostenibilidad de las finanzas públicas 2010-2013, reorganice las empresas públicas de la Comunidad Autónoma.

La Ley 13/2010, de 28 de diciembre, de Medidas Presupuestarias y Tributarias de acompañamiento a los Presupuestos Generales para 2011, adopta numerosas medidas legislativas complementarias que tienen relación directa con los gastos e ingresos previstos en la norma presupuestaria, permitiendo una ejecución más

eficaz y eficiente de los mismos, afectando a campos muy diversos de la gestión pública (impuestos, financiación, política forestal, saneamiento de aguas, vivienda, etc.).

En fin, la Ley 14/2010, de 28 de diciembre, de octava modificación de la Ley 3/1985, de 26 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública, no dejó de entrañar polémicas desde sectores de la función pública, sindicatos, expertos y, por descontado, el partido de oposición, al entender, tras nuevos reveses judiciales en materia de empleo público por parte de la Comunidad Autónoma, que no sólo se pretendía «proceder a una adaptación, en los temas que regula, a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, que tiene el carácter de norma estatal básica», sino precisar y subsanar, mediante una norma con rango de ley, no recurrible por los particulares, las deficiencias detectadas por los tribunales en regulaciones reglamentarias o meros actos de ejecución. Algo que ya había ocurrido al final del ejercicio anterior.

### *Disposiciones reglamentarias*

Tal vez la disposición administrativa de mayor calado social, aún tratándose de una norma coyuntural y de excepción, haya sido el Decreto 59/2010, de 30 de junio, de medidas urgentes para la reparación de los daños causados por las lluvias e inundaciones producidas en el Principado de Asturias entre los días 10 y 16 de junio de 2010. Temporal inusitado, como ya se ha dicho, que dejó dos muertos en el concejo de Vegadeo; localidades, como la villa de Arriondas, prácticamente anegadas; infraestructuras estatales y autonómicas destrozadas y daños cuantiosos en la agricultura, la ganadería y la industria, singularmente en plantas situadas en el litoral.

En materia de puertos de interés general, los Consejos de Administración de las Autoridades Portuarias de Gijón y Avilés se adaptaron a las previsiones de la Ley estatal 33/2010, de 5 de agosto, mediante el Decreto autonómico 118/2010, de 7 de septiembre.

A lo largo del año, el Boletín Oficial del Principado de Asturias, acogió numerosos Decretos en materia universitaria, que supusieron la completa aprobación de todos los Grados, adaptados al Espacio Europeo de Educación Superior, en la Universidad de Oviedo, cuyos Estatutos, adaptados a la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, fueron aprobados por Decreto 12/2010, de 3 de febrero.

En ese mismo ámbito, ratificando la voluntad de simplificación de estructuras orgánicas de la Universidad de Oviedo, se aprobaron dos Decretos de fusión de centros<sup>4</sup> y un tercero autorizando el cambio de denominación de dos centros radicados en Gijón<sup>5</sup>. Pero también la propia Consejería de Educación y Ciencia, promotora de estas disposiciones, varió su estructura orgánica en la que fue la modificación más sustancial de todo el organigrama autonómico en 2010, al

---

4. Decreto 33/2010, de 14 de abril y Decreto 116/2010, de 1 de septiembre.

5. Decreto 64/2010, de 30 de junio.

suprimirse la Viceconsejería de Ciencia y Tecnología, ocupada hasta el 5 de agosto por quien sería nombrado titular de la Consejería de Educación y Ciencia. Las específicas atribuciones sobre educación superior se residenciaron exclusivamente en la Dirección General de Universidades.

En materia de empleo público, el Decreto 19/2010, de 3 de marzo, modificó por vez tercera el Decreto 68/1989, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de selección e ingreso del personal de la Administración autonómica, concretamente para introducir modificaciones en los tribunales de selección tanto del personal estatutario como del laboral.

En lo tocante al régimen local, además de la expedición del Decreto 147/2010, de 1 de diciembre, aprobatorio del Reglamento del Fondo de Cooperación Municipal, merece la pena reseñarse el Decreto 133/2010, de 27 de octubre, que modificó una disposición anterior<sup>6</sup> por la que la antigua entidad local menor de Corollos-La Fenosa (Cudillero) se transformaba en parroquia rural (denominación estatutaria de las entidades inframunicipales en el Principado), al amparo de la Ley 11/1986, de 20 de noviembre. El cambio que ahora se produce, consiste en que el régimen de funcionamiento de la entidad deja de ser el concejo abierto, para quedar gobernada por un Presidente y dos vocales elegidos por los vecinos. Curiosamente, la modificación fue instada por la propia Asamblea vecinal, lo que no deja de ser ilustrativo de hasta qué punto la reliquia del concejo abierto tiene cada vez menos sentido en unas poblaciones diezmadas, envejecidas, dispersas y donde la población activa trabaja de ordinario en otros lugares.

Sin abandonar el ámbito municipal, en cuanto al proceso de revisión toponímica se aprobaron las denominaciones oficiales de los concejos de Ribadesella, Teverga, Taramundi, Santa Eulalia de Oscos, Villanueva de Oscos, San Martín de Oscos, Quirós y Avilés.<sup>7</sup>

Desde el aspecto de la salud pública, pero con respecto a una actividad negocial cuyo destinatario primordial es la juventud, se aprobó, mediante Decreto 141/2010, de 27 de octubre, el Reglamento que establece los requisitos higiénico-sanitarios de las actividades de tatuaje, micropigmentación, perforación u otras técnicas similares de decoración corporal.

En materia comercial, a través del Decreto 119/2010, de 15 de septiembre, se aprobó definitivamente la revisión de las Directrices sectoriales de Equipamiento Comercial.<sup>8</sup>

Y, en fin, en el campo económico-financiero, el Decreto 130/2010, de 20 de octubre, determinó la documentación que deben remitir las Cajas de Ahorro con domicilio social en el Principado de Asturias, relativa a sus órganos de gobierno y dirección.

---

6. Decreto 49/1989, de 21 de marzo.

7. A través, respectivamente, de los Decretos 46 y 47/2010, de 18 de mayo; 120, 121, 122, 123 y 124/2010, de 15 de septiembre y 145/2010, de 24 de noviembre.

8. La redacción original estaba contenida en el Decreto 137/2005, de 15 de diciembre.



## Datos y hechos indicativos de la situación económica

En Asturias, el IPC registró hasta diciembre una variación acumulada del 3,2%, dos décimas superior al incremento detectado en el conjunto de España.

Las cifras del desempleo, inversamente, fueron algo menos desoladoras que en el resto del país. La tasa de paro se elevó al 16,67% frente al 20,30% del conjunto del Estado. 2010 terminó con un total de 81.199 desocupados, de los que unos 35.000 son parados de larga duración. La destrucción de empleo fijo se cifró en unos 10.000 puestos de trabajo.

En el ámbito laboral, al margen de lo que a continuación se dirá sobre el sector minero, tuvo una notable repercusión, no exenta de una carga sentimental por su profundo arraigo local, el cierre de la factoría de Chupa-Chups en Villamayor (Piloña), anunciada el 2 de junio y materializada progresivamente hasta el desmantelamiento definitivo, ya ocurrido el 21 de enero de 2011. Chupa-Chups, creada por el empresario catalán Enric Bernat en 1958, contaba con una planta en Asturias desde un primer momento. En 2006, tres años después de la muerte de su creador, la multinacional italo-holandesa Perfetti Van Mellen se hizo con los derechos e instalaciones inherentes a la marca.

## La larga agonía de la industria extractiva

Asturias durante más de dos siglos aportó más de un 60% de la producción nacional de hulla, siendo el carbón autóctono una fuente primordial de energía en España, desde la mitad del siglo XIX hasta su decrepitud, por constatación de la escasa competitividad solo corregida mediante subvenciones, a comienzos de la década de los setenta del pasado siglo.

La minería moderna en Asturias –ya que son célebres los yacimientos auríferos explotados por los romanos–, se remonta, no obstante a la segunda mitad del siglo XVIII, cuando los ilustrados y creadores de la Sociedad Económica de Amigos del País fomentaron la extracción de hulla en aras del progreso. Conocida desde siete años antes la calidad del carbón asturiano, en 1780, Carlos III dictó una ley fomentando la creación de compañías especializadas en la extracción hullera y solo un año más tarde se publicará una primera y meritoria relación de los yacimientos mineros conocidos –o sospechados– del Principado.

En 1967, en puertas de la primera crisis grave del sector, se creó Hulleras del Norte, S. A. (HUNOSA), una empresa estatal centrada en la extracción minera y su explotación en la zona central de Asturias (básicamente en las cuencas del Nalón, Caudal y Aller). En el suroccidente de Asturias, también existen yacimientos e industria del carbón, colindando con la zona leonesa de mayor tradición minera. En la actualidad, la totalidad de las acciones de HUNOSA corresponde a la SEPI. Como se ha señalado, en el último cuarto del siglo XX, se evidenció su inviabilidad industrial y empresarial, ante la pujanza de un carbón foráneo mucho más barato y ante la propia regresión de la hulla –incluso transformada en antracita– como recurso energético. Ello conllevó que HUNOSA y otras explotaciones privadas afrontaran procesos de reducción progresiva de la producción y del

empleo, mediante cierre de pozos, prejubilaciones y planes de reestructuración abocados a una completa extinción de la actividad a corto plazo.

La reconversión minera, además, se vio forzosamente alentada por el ingreso de España en lo que actualmente es la Unión Europea y a la política comunitaria tan poco complaciente con unas subvenciones con las que, desde hace décadas, sobrevive este sector, lo que, para no pocos críticos, supuso desviar fondos inversores que hubieran reavivado la depauperada economía asturiana, mejorado las infraestructuras aún deficitarias y reconstruido un tejido industrial gravemente dañado.

La muerte anunciada del carbón nacional fue paliada, como es sabido, con numerosas ayudas, provenientes en gran medida y en última instancia de Bruselas. Conceptos como los de «comarcas mineras» o «municipios mineros» a efectos de ser beneficiarios de los fondos así adjetivados, siguen siendo familiares en la gestión cotidiana de numerosos entes locales cuya población, directa o indirectamente, vivía en un gran porcentaje del carbón. Baste recordar que las ayudas empresariales de los fondos mineros de 2010 supusieron en Asturias la cobertura para 61 proyectos que debieran haber generado 750 nuevos puestos de trabajo según el listado de subvenciones aprobado por el Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras, organismo dependiente del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Cuantificado en dinero el volumen de los proyectos, el Instituto concedió en este ejercicio que comentamos a empresas asturianas ayudas por un valor de 32,6 millones de euros para realizar inversiones que alcanzan los 171 millones de euros.

Pero 2010 fue un año especialmente intenso en esta lucha ya no por la pervivencia sino por la muerte digna del carbón. La sucesión de previsiones normativas y decisiones judiciales sobre los estertores de la actividad, condujeron a movilizaciones, protestas y otras manifestaciones reivindicativas, conducidas por los sindicatos mineros y muy particularmente por el SOMA-FIA-UGT, cuyo peso político y no solo sindical en la región fue bien conocido. Hoy se da la curiosa paradoja de que el sindicato, que ha crecido –o evitado su propia desaparición– a costa de integrar a la Federación de Industrias Afines, tiene dentro de casa al sector eléctrico y del gas, competidor manifiesto y enemigo acérrimo del carbón subvencionado.

Relatando algunas de las vicisitudes registradas en el sector en este año, conculso como pocos para el futuro hullero, recordemos que el Real Decreto 134/2010, de 12 de febrero, por el que se establece el procedimiento de resolución de restricciones por garantía de suministro, modificó el Real Decreto 2019/1997, de 26 de diciembre, por el que se organiza y regula el mercado de producción de energía eléctrica. Con esta disposición se definen las centrales que quedan obligadas a participar en este proceso como unidades vendedoras, así como la metodología de cálculo del precio de retribución de la energía y la manera de fijar los volúmenes máximos de producción anuales que pueden ser programados en el proceso de resolución de restricciones por garantía de suministro. Estas centrales presentarán a la Comisión Nacional de Energía una carta de compromiso de adquisición de carbón autóctono hasta 2012 por cada uno de los suministradores, incluido el gestor del almacenamiento estratégico temporal de carbón.

Esta disposición, como era presumible, encontró una oposición frontal y una reacción procesal del sector eléctrico y del gas y particularmente de Endesa, Iberdrola y Gas Natural Fenosa.

El 29 de septiembre, la Comisión Europea (CE) dio su visto bueno definitivo al Real Decreto español que, a la postre, autoriza la concesión hasta el 31 de diciembre de 2014 de compensaciones a las compañías eléctricas que utilicen carbón autóctono para su producción. La autorización de Bruselas tenía carácter preceptivo por exigencia de las normas europeas de competencia sobre ayudas públicas. El colegio de comisarios europeos entendió que la norma española respeta los límites fijados por la legislación europea, según la cual los países tienen derecho a producir el 15% de su electricidad mediante materias primas autóctonas, que en el caso español sería el carbón nacional. Literalmente se dice que «la ayuda estatal se ajusta a las normas de la Unión Europea (UE) sobre ayudas estatales para la compensación por servicio público puesto que no dará lugar a una sobrecompensación de los costes soportados por los productores de electricidad». Porque de 2011 a 2014, los volúmenes de electricidad afectados por el real decreto no excederán de 23,4 teravatios hora por año, lo que equivale aproximadamente al 9% del consumo nacional, un porcentaje inferior al límite del 15% establecido en la normativa europea.

El Gobierno español aprobó casi instantáneamente el Real Decreto 1221/2010, de 1 de octubre, que modificó el Real Decreto 134/2010, de 12 de febrero, por el que se establecía el procedimiento de resolución de restricciones por garantía de suministro y también el Real Decreto 2019/1997, de 26 de diciembre, por el que se organiza y regula el mercado de producción de energía eléctrica.

El 29 de octubre, la Junta General del Principado de Asturias, aprobaba por unanimidad una Resolución, cuyos destinatarios finales estaban lejos de la Comunidad Autónoma, respaldando el mantenimiento de las ayudas al carbón más allá de la fecha límite prevista del 15 de octubre de 2014 para el cierre de las minas de carbón no competitivas y al menos hasta el año 2020, permitiendo, también, el acceso a las mismas para acometer una reserva estratégica de carbón.

Si ya las impugnaciones de la disposición española habían generado preocupación y crispación en la minería asturleonera, la inquietud se multiplicó al adoptar, el 3 de noviembre, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, medidas cautelarísimas que ponían en entredicho el visto bueno reseñado.

El camino comenzó a despejarse, pese a los litigios en curso, cuando, el 13 de noviembre, el Comité de Representantes Permanentes (COREPER) de la Unión Europea, formado por los embajadores de los 27 países, aprobó con el voto en contra de Holanda, Dinamarca y Suecia, la propuesta hispano-germana de extender hasta 2018 las ayudas a las minas de carbón deficitarias. La decisión, aunque respaldaba la opinión mayoritaria del Parlamento, contradujo la posición de la Comisión Europea que apostaba, como se ha dicho, por el cierre de las explotaciones en 2014.

Menos de un mes más tarde, el 10 de diciembre, los ministros de Competitividad de la UE, reunidos en Consejo, acordaron en Bruselas la prórroga de las ayudas al carbón hasta el año 2018 tal y como pedía la mayoría encabezada en

este caso por Alemania y España. Un respiro temporal, instado por el sector afectado que, como viene siendo habitual –y hasta entendible humanamente–, inmediatamente comenzó a trabajar sobre interpretaciones y excepciones a la preclusividad de ese plazo.

En España, unos días más tarde, el Ministerio del ramo aprobó la Orden ITC/3298/2010, de 15 de diciembre, por la que se prorroga para 2011 la aplicación de la Orden ITC/3666/2007, de 14 de diciembre, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas a la industria minera del carbón para los ejercicios de 2008, 2009 y 2010, correspondientes a las previstas en el artículo 5.3 del Reglamento (CE) nº 1407/2002 del Consejo, de 23 de julio de 2002, sobre las ayudas estatales a la industria del carbón. Las subvenciones a la industria minera del carbón que se otorguen para ese ejercicio deberán, en todo caso, ajustarse al régimen comunitario sobre ayudas estatales a la industria del carbón que resulte aplicable a partir del 1 de enero de 2011. En el supuesto de que las condiciones y criterios establecidos por esa normativa comunitaria fuesen incompatibles con los previstos en la base reguladora procederá la modificación de ésta a fin de preservar, simultáneamente, el otorgamiento de las ayudas y la observancia de las normas comunitarias.

La plena tranquilidad para el sector llegaría ya en el ejercicio siguiente, aunque se dio por sentado en los últimos días del año, cuando, el 10 de enero de 2011, la sección cuarta de la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional dictó un auto que levantaba las medidas cautelarísimas que había aplicado sobre uno de los desarrollos normativos del Real Decreto del carbón nacional, en el que se emplaza a las compañías eléctricas a presentar en tres días cartas de compromiso de adquisición de carbón hasta 2012. La impugnación de Endesa, Iberdrola y Gas Natural Fenosa incluyó en el *petitum* medidas de justicia provisionalísima.

La Audiencia Nacional, como es sabido, adoptó esta decisión inmediatamente después de que el Tribunal Supremo decidiera, a su vez, el 22 de diciembre, levantar las medidas cautelares adoptadas sobre el Real Decreto. La propia Audiencia Nacional había condicionado en noviembre el mantenimiento de las cautelarísimas a que la Sala Tercera del Tribunal Supremo dictara un auto de levantamiento.

Pero como se viene destacando y dada aún la importancia de la minería no tanto en la economía global de la región como en la familiar –el *modus vivendi*– de miles de ciudadanos, es previsible que éste no sea más que uno de los capítulos de una historia interminable.

## Debate sobre el estado de la región e infraestructuras

En el último debate de la legislatura *sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno correspondiente al año legislativo 2010-2011*, más conocido como debate sobre el estado de la región, el recurrente tema de las infraestructuras asturianas fue objeto de debate –con posturas no muy alejadas pese a la lógica prudencia dialéctica de quienes comparten siglas con el Gobierno central–

y de parte de una Resolución que expresaba el malestar por la ralentización o incluso descarte de obras de interés estratégico para la Comunidad como consecuencia de los recortes efectuados por el Ministerio de Fomento ante la situación de crisis. La asamblea legislativa instó al Consejo de Gobierno a dirigirse a la Administración General del Estado a fin de que antes de que finalizara 2010 «y, en cualquier caso, con la mayor brevedad posible» elaborase y remitiese a la Cámara un informe de la planificación, financiación, estado de ejecución y fecha de finalización, así como, cuando correspondiera, fecha de licitación, de las siguientes infraestructuras:

- Autovía A-8, denominada autovía del Cantábrico, tramos: Pendueles-Unquera (11,6 km), Llanes– Pendueles (10,9 km), Muros de Nalón-Las Dueñas (8,2 km), Otur-Villapedre (9,2 km) y variante de Navia-Tapia de Casariego (11,9 km).

- Autovía A-63, Oviedo-La Espina, tramos: Doriga– Cornellana (2,4 km), Cornellana-Salas (7,3 km), Salas-La Espina (1ª calzada de 13,0 km) y (2ª calzada, anulada por el Ministerio, de 11,7 km), y La Espina-Canero (23 km).

- Línea de alta velocidad en Asturias, incluyendo tanto la denominada variante de Pajares como el tramo Pola de Lena-Gijón.

Pese a esta solicitud, los calendarios indicativos expuestos desde la Delegación del Gobierno y desde el propio Ministerio infraestructural han adolecido, como en otros territorios, de una notable falta de certeza y de continuas fluctuaciones en el ofrecimiento de fechas.

Por otra parte, cabe destacar que de las treinta y una propuestas presentadas por el Grupo del PP en el debate de orientación política general, solo una logró ser aprobada: la relativa a que el Consejo de Gobierno emplace al Ejecutivo central a continuar con la política de revalorización de las pensiones, «como ha sucedido hasta el presente año 2010 y de acuerdo con las recomendaciones del Pacto de Toledo». La iniciativa prosperó, pese al voto en contra de los diputados del PSOE.

## **¿Capítulo final para la gestión autonómica del Parque Nacional de los Picos de Europa?**

De similar modo a lo ocurrido en Castilla y León y en Cantabria, el año prácticamente se cerró con la publicación del Real Decreto 1741/2010, de 23 de diciembre, de ampliación de las funciones y servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, en materia de conservación de la naturaleza, en relación al Parque Nacional de los Picos de Europa. Se cerraba así, tras la laboriosa creación del consorcio interautonómico, un largo periplo forzado por la STC 194/2004, de 10 de noviembre. No obstante, los problemas jurídicos aún no han terminado, pues además de poner en marcha la gestión conjunta del parque, el personal a su servicio –funcionarios y laborales– han anunciado que recurrirán los tres Reales Decretos de 23 de diciembre de 2010 al haber sido transferidos no al consorcio, como se barajó inicialmente, sino fraccionadamente a cada una de las tres Comunidades Autónomas, sin respetar el destino en el que venían prestando sus servicios al momento del traspaso.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 45

Composición por Grupos Parlamentarios:

*Grupo Parlamentario Socialista: 22*

*Grupo Parlamentario Popular: 19*

*Grupo Parlamentario Izquierda Unida: 4*

### Estructura del Gobierno

Número de consejerías: 10 (sin variación en todo el ejercicio)

Presidente: Vicente Álvarez Areces (PSOE)

*Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad: María José Ramos Rubiera (PSOE)*

*Consejería de Administraciones Públicas y Portavoz de Gobierno: Ana Rosa Migoya Diego (PSOE)*

*Consejería de Economía y Hacienda: Jaime Rabanal García (PSOE)*

*Consejería de Educación y Ciencia: José Luis Iglesias Riopedre (PSOE) hasta el 5 de agosto de 2010 y Herminio Sastre Andrés (PSOE) desde el 6 de agosto de 2010*

*Consejería de Cultura y Turismo: Mercedes Álvarez González (PSOE)*

*Consejería de Bienestar Social y Vivienda: Noemí Martín González (I.U.)*

*Consejería de Salud y Servicios Sanitarios: José Ramón Quirós García (PSOE)*

*Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras: Francisco González Buendía (PSOE)*

*Consejería de Medio Rural y Pesca: Manuel Aurelio Martín González (I.U.)*

*Consejería de Industria y Empleo: Graciano Torre González (PSOE)*

## Tipo de Gobierno

Por apoyo parlamentario: mayoritario.

Grupos parlamentarios y número de diputados que lo apoyan: PSOE (22) + IU (4). Total, 26 diputados.

Composición del Gobierno: de coalición, integrado por las siguientes formaciones políticas: PSOE (Presidente y 8 consejerías), IU (2 consejerías).

## Cambios en el Gobierno

El 6 de agosto, José Luís Iglesias Riopedre, que había cesado a petición propia, fue relevado al frente de la Consejería de Educación y Ciencia, por el hasta el momento Viceconsejero de Ciencia y Tecnología, Herminio Sastre Andrés. El señor Iglesias Riopedre sería objeto, el 25 de enero de 2011, de un auto de prisión provisional comunicada y sin fianza del Juzgado de Instrucción número 4 de Gijón, por su presunta implicación en actividades ilícitas relacionadas con la contratación pública.

## Investidura, Moción de censura y cuestión de confianza

Sin incidencias

## Mociones de reprobación

No se produjeron

## Debates y resoluciones más importantes

*Resolución de la Junta General 131/VII, de 18 de octubre de 2010, adoptada por el Pleno, subsiguiente al debate de orientación política general correspondiente al año legislativo 2010-2011:*

1. La Junta General del Principado de Asturias insta al Consejo de Gobierno a que, en el Presupuesto de 2011, se preserven las cantidades económicas necesarias para mantener los aspectos esenciales del ACEBA.<sup>9</sup>

2. La Junta General del Principado de Asturias insta al Consejo de Gobierno a dirigirse al Gobierno de la nación para que contemple la prioridad, en su programación, de las obras de ejecución de los cinco tramos de la autovía del Cantábrico, A-8, que permitan su finalización a la mayor brevedad, ya que se trata de una infraestructura fundamental para el desarrollo económico de Asturias.

---

9. Acuerdo para la Competitividad, el Empleo y el Bienestar de Asturias.

3. La Junta General del Principado de Asturias insta al Consejo de Gobierno a dirigirse a la Administración General del Estado a fin de que antes de que finalice el año actual y, en cualquier caso, con la mayor brevedad posible elabore y remita a esta Cámara un informe de la planificación, financiación, estado de ejecución y fecha de finalización, así como, cuando corresponda, fecha de licitación, de las siguientes infraestructuras:

- Autovía A-8, denominada autovía del Cantábrico, tramos: Pendueles-Unquera (11,6 km), Llanes– Pendueles (10,9 km), Muros de Nalón-Las Dueñas (8,2 km), Otur-Villapedre (9,2 km) y variante de Navia-Tapia de Casariego (11,9 km).

- Autovía A-63, Oviedo-La Espina, tramos: Doriga– Cornellana (2,4 km), Cornellana-Salas (7,3 km), Salas-La Espina (1ª calzada de 13,0 km) y (2ª calzada de 11,7 km), y La Espina-Canero (23 km).

- LAVA Asturias (línea de alta velocidad en Asturias), incluyendo tanto la denominada variante de Pajares como el tramo Pola de Lena-Gijón.

4. La Junta General del Principado de Asturias insta al Consejo de Gobierno a dirigirse al Gobierno de la nación a fin de que en los Presupuestos Generales del Estado que sean objeto de aprobación para el ejercicio 2011 recupere e incluya como dotación total, cuando menos, las partidas económicas que los Presupuestos Generales del Estado vigentes establecen como «Proyección 2011» en inversión nueva en infraestructura y bienes destinados al uso general del Ministerio de Fomento para nuestra Comunidad Autónoma, que incluye las detalladas en el apartado anterior de la presente propuesta.

5. La Junta General del Principado de Asturias insta al Consejo de Gobierno a dirigirse al Gobierno de la nación a fin de que se mantengan en servicio en la línea ferroviaria Gijón-Madrid los denominados Alvia de la serie 130 de Renfe, impidiendo y rechazando cualquier cambio en el actual modelo de tren de alta velocidad que suponga su sustitución por vehículos de la serie 120 de Renfe, o cualquier otra de inferior rango o prestaciones, requiriendo en cuanto fuera preciso a la entidad pública empresarial Renfe– Operadora, adscrita al Ministerio de Fomento, para el cumplimiento de esta medida.

6. La Junta General del Principado de Asturias insta al Consejo de Gobierno a dirigirse al Gobierno de la nación a fin de que acuerde y, si así fuera necesario, requiera a la entidad pública empresarial Renfe-Operadora, adscrita al Ministerio de Fomento, a fin de que con la mayor brevedad se disponga una mayor frecuencia en los servicios de la línea ferroviaria Gijón-Madrid, en ambos sentidos, con especial incidencia y dotación en los momentos de mayor demanda de pasajeros.

7. La Junta General del Principado de Asturias insta al Consejo de Gobierno a dirigirse al Gobierno de la nación a fin de que, en concordancia con el Real Decreto 304/2010, de 15 de marzo, por el que se establece el régimen de ayudas a la cobertura de costes excepcionales en sustitución del suministro gratuito de carbón y el Plan Nacional de Reserva Estratégica de Carbón 2006-2012 y Nuevo Modelo de Desarrollo Integral y Sostenible de las Comarcas Mineras, debida-



mente convalidados por la Comisión Europea, defienda en el seno de la UE un nuevo reglamento para el sector del carbón comunitario en el que se establezca la consideración definitiva del carbón nacional como reserva estratégica, se preserve el régimen de ayudas a su explotación en la política energética básica del Estado y, en consecuencia, se le clasifique como energía primaria necesaria para la producción de la electricidad que se consume anualmente, en un porcentaje nunca inferior al quince por ciento (15%), propiciando, al mismo tiempo que el mantenimiento de este estatus, la investigación e inversión necesarias para que su utilización sea compatible con los requerimientos medioambientales y, especialmente, con los límites de emisión de CO<sub>2</sub> a la atmósfera.

8. La Junta General del Principado de Asturias insta al Consejo de Gobierno a dirigirse al Gobierno de la nación a fin de que en los Presupuestos Generales del Estado que sean objeto de aprobación para el ejercicio 2011 recupere e incluya como dotación total, cuando menos, las partidas económicas que los Presupuestos Generales del Estado vigentes establecen en los programas de desarrollo alternativo de las comarcas mineras del carbón e infraestructuras en comarcas mineras del carbón, correspondiente al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

9. La Junta General del Principado de Asturias insta al Consejo de Gobierno a seguir desarrollando las infraestructuras de saneamiento y depuración de las aguas residuales en los asentamientos rurales, a fin de alcanzar mayores cotas de calidad de vida y bienestar de sus habitantes, favorecer el desarrollo y la diversificación de la economía rural, garantizando su sostenibilidad a través del canon de saneamiento.

10. La Junta General del Principado de Asturias insta al Consejo de Gobierno a implantar un sistema de recogida selectiva de materia orgánica, tanto domiciliaria como en grandes centros productores, en todos los núcleos de población de más de 10.000 habitantes y cofinanciado por el Gobierno de Asturias, Cogersa y los Ayuntamientos implicados.

11. La Junta General del Principado de Asturias insta al Consejo de Gobierno para que a su vez inste del Gobierno de la nación la continuación de la política de revalorización de las pensiones en la medida en que se produzcan incrementos del IPC, como ha sucedido hasta el presente año 2010 y de acuerdo con las recomendaciones del Pacto de Toledo.

12. La Junta General del Principado de Asturias insta al Consejo de Gobierno a disponer los recursos necesarios para la puesta en marcha del nuevo Centro Cultural Internacional Oscar Niemeyer y el Centro de Interpretación de Tito Bustillo, así como su incorporación a la oferta global de turismo cultural del Principado de Asturias

El futuro del carbón y la garantía de fondos suficientes para finalizar en 2011 los equipamientos culturales del Centro Internacional Oscar Niemeyer en Avilés y del Centro de Interpretación de Tito Bustillo en Ribadesella fueron los únicos puntos que generaron consenso entre todos los grupos parlamentarios.

*Resolución de la Junta General del Principado de Asturias 134/VII, de 29 de octubre de 2010, adoptada por el Pleno, sobre el respaldo del mantenimiento de las*

*ayudas al carbón más allá del 15 de octubre de 2014 aprobando por unanimidad la proposición no de ley del Grupo Parlamentario Popular. RESOLUCIÓN:*

1.º La Junta General del Principado de Asturias respalda el mantenimiento de las ayudas al carbón más allá de la fecha límite del 15 de octubre de 2014, prevista en la propuesta realizada por la Comisión Europea de Reglamento del Consejo en materia de ayudas estatales para el cierre de las minas de carbón no competitivas, al menos hasta el año 2020, y no sólo en el marco de los planes de cierre de explotaciones, sino también permitiendo el acceso a las mismas para acometer una reserva estratégica de carbón.

2.º La Junta General del Principado de Asturias insta al Consejo de Gobierno a hacer suya esta declaración y hacer partícipes de la misma al Gobierno de la nación y a la propia Comisión Europea, realizando al mismo tiempo cuantas actuaciones sean precisas y estén en el ámbito de sus funciones para lograr que el mantenimiento de dichas ayudas se prolongue sustancialmente más allá de la fecha límite del 15 de octubre de 2014, al menos hasta el año 2020, y no sólo en el marco de los planes de cierre de explotaciones, sino también permitiendo el acceso a las mismas para acometer una reserva estratégica de carbón.

### **Reformas del Reglamento Parlamentario**

No se aprobaron

### **Normas interpretativas y supletorias del Reglamento**

No se produjeron

### **Instituciones similares al Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo**

No se registraron incidencias significativas

## Rasgos generales

Al final, no pudo ser. Aunque pareció que sí, casi hasta el final.

Este 2010 parecía en efecto un período destinado a estar presidido por el signo de la continuidad. No parecían vislumbrarse grandes cambios respecto a lo acontecido el pasado año.

Lejos de decaer el interés por conocer los episodios fundamentales sucedidos durante este tiempo, sin embargo, el dato apuntado podía incluso acrecentarlo. No se trata de un contrasentido; pero sin duda es una consideración que exige alguna explicación:

En el ámbito puramente interno de la Comunidad Autónoma, se mantuvo inicialmente este 2010 la estabilidad institucional, porque se prolongó la vigencia del acuerdo alcanzado entre PP y CC que dio lugar a la formación de un gobierno de coalición entre ambas fuerzas políticas al principio de esta Legislatura.

Esto representaba toda una novedad: en las dos legislaturas anteriores, se formó también inicialmente el mismo gobierno de coalición; pero, en un momento intermedio de la Legislatura, se produjo la ruptura de dicho Gobierno de coalición y el abandono o desalojo del PP de las consejerías que le habían correspondido: hubo diferencias (porque, una vez producida la ruptura, en la legislatura inmediatamente anterior, el apoyo exterior al Gobierno monocolor de CC procedió del PSOE; mientras que en la más remota el PP permaneció como socio aunque externo al gobierno; por otro lado, en este segundo caso, el PP abandonó voluntariamente el gobierno, mientras que en el anterior sus miembros fueron cesados); pero en lo que aquí interesa subrayar se produjo la misma circunstancia: esto es, el cambio de gobierno y el paso de un gobierno de coalición (CC-PP) a otro monocolor (CC).

Como el tiempo que restaba para concluir ya este año 2010, y como las próximas elecciones autonómicas están previstas para mayo de 2011, todo parecía apuntar a que el gobierno de coalición se mantuviera, no ya sólo este año, sino incluso por toda la presente Legislatura: una experiencia insólita en Canarias o que, al menos, obligaba a remontarse muy lejos, prácticamente hasta el inicio de la experiencia autonómica de esta Comunidad.

Con todo, sin embargo, no era ésta la única novedad. Porque cabía destacar asimismo que no sólo el gobierno de coalición propiamente dicho fuese a permanecer toda la Legislatura; es que lo iban a hacer también los propios miembros

que componían dicho gobierno desde el principio; al menos, hasta este año no se había registrado cambio alguno entre los consejeros que inicialmente fueron nombrados para el cargo. Si esta realidad hubiese terminado de confirmarse, habríamos estado en presencia de una circunstancia, aun cuando quizá de menos calado político e institucional, todavía más insólita.

Así las cosas, estamos en condiciones de respaldar las consideraciones con las que abríamos estas líneas: la nota de la continuidad institucional que, con toda claridad, venía marcando el curso de este año, no hacía decaer el interés por conocer lo sucedido durante el mismo, ni debía llevar a minusvalorar la relevancia de lo que ello representaba. Es más, seguramente, en el propio mantenimiento de la estabilidad institucional alcanzada habría residido el rasgo fundamental que habría que destacar ante todo en este *Informe*.

A esta estabilidad institucional a la que nos referimos, por otro lado, se suma también la que igualmente se observa en el ámbito de las relaciones de Canarias con el Estado.

Hay que comenzar resaltando que tampoco se producen novedades en este ámbito. Porque fue durante el anterior 2009 cuando se compuso por vez primera (así se destacó en el *Informe* correspondiente a dicho año) ese delicado equilibrio institucional alcanzado, que situaba a CC, en el ámbito interno de la Comunidad Autónoma, como socio de un gobierno de coalición formado con el PP, partido este último que apoyaba como presidente a un miembro de la fuerza política antes mencionada (CC); y que, por otro lado, en sus relaciones con el Estado, abría y era capaz de sustentar una línea de colaboración política con el PSOE, que le llevaba a convertirse en su socio preferente, incluso único a veces, en todo caso, vital, para evitar la caída del Gobierno de la Nación formado por dicha fuerza política (PSOE).

Igualmente, desde esta perspectiva, el dato de la inexistencia de novedades merece también destacarse y ponderarse, y valorarse antes positiva que negativamente. Porque el mérito del sutil y anómalo equilibrio así alcanzado sin duda venía a acentuarse cuando parecía iba a resistir los embates del paso del tiempo, y superar la precariedad que algunos habían vaticinado.

Hasta ahora, ciertamente, se partía de la base de que debía existir una sintonía; y que, para que las relaciones con el Estado funcionaran, tenía que reproducirse a escala interna el mismo entendimiento entre las fuerzas políticas que el existente en tales relaciones; de tal modo, en suma, que habían de coincidir los socios políticos en el Estado y en Canarias. Las recientes experiencias parecían venir a demostrar en cambio que ello no tenía por qué ser necesariamente así; y que, incluso, podía llegar a alcanzarse una estabilidad insólita a nivel interno. Claro está también, sin embargo, que para que ello pudiera llegar a producirse, se requieren en cualquier caso unas circunstancias especiales y, sobre todo, unos resultados electorales –que son los que, antes que nada, y como no podía ser menos, marcan la formación de los correspondientes gobiernos– como los que precisamente han tenido lugar en las últimas contiendas.

Pero, como adelantábamos al inicio de estas líneas, lo cierto es que al final no ha podido ser; y ese prodigioso equilibrio dificultosamente alcanzado se ha veni-

do al traste. Ha durado prácticamente diez meses. A finales de octubre y, por tanto, en el último suspiro de la Legislatura, podemos decir, el Gobierno de coalición CC-PP ha vuelto otra vez a ser historia.

Una suma de episodios de signo dispar había alimentado los desencuentros entre ambas formaciones políticas y las dificultades para mantener vivo el gobierno de coalición. Pero, al final, una gota ha colmado el vaso. Hasta cierto punto, incluso, las tensiones podían parecer lógicas, a la vista de la proximidad de la nueva contienda electoral (mayo de 2011).

Podían percibirse sin demasiada dificultad los crecientes problemas internos. Desde primavera venía insistiendo el PP en duras propuestas de reducción de gastos públicos (en consejerías y cargos públicos: planteó dejar en 6 las 10 consejerías existentes; en empresas y organismos públicos: en particular, la reducción de las dos agencias creadas a lo largo de la legislatura, para el desarrollo sostenible y cambio climático, y para la investigación, innovación y sociedad de la información, adscritas ambas a la presidencia del gobierno; y hasta en material: por ejemplo, limitaciones en el uso de vehículos oficiales). También surgieron otras discrepancias después, a propósito del uso de fondos públicos, la gestión de la televisión autonómica; incluso, en la elaboración de propuestas concretas de reforma del régimen económico y fiscal de Canarias (REF).

Pero el pacto parecía en condiciones de aguantar todo esto. Las mayores dificultades provenían del exterior. Ya sí, la perseverancia del buen clima de diálogo existente entre CC y PSOE en el ámbito de las relaciones de Canarias con el Estado, a pesar de la crisis económica, resultaba más ardua de digerir: incluso, desde sectores dirigentes del PP externos a la Comunidad Autónoma se levantaron no pocas críticas. Lejos estaba la crisis económica de debilitar el entendimiento, al contrario: a lo largo de no pocas ocasiones (subida del IVA, fijación del techo presupuestario, apoyo a los recortes en el gasto público de abril y a otras iniciativas legislativas asimismo relevantes, como en el caso la futura ley de economía sostenible) había tenido ocasión de exteriorizarse con toda claridad el apoyo de CC al PSOE, que incluso había llegado a ser crucial en algunos de tales casos.

Con todo, también parecía posible superar este cúmulo de dificultades al gobierno de coalición. Una gota, sin embargo, ha venido a terminar de colmar el vaso, como antes decíamos. Ha sido el apoyo nacionalista a los presupuestos generales del Estado para el año próximo; y los términos en que se ha materializado, con la paralela suscripción de un acuerdo entre CC y PSOE, encaminado a desarrollar en conjunto varias iniciativas a lo largo de lo que queda de Legislatura. Existen dudas sobre si cabe calificar dicho acuerdo como de legislatura, pero sí supera claramente el ámbito meramente presupuestario. Habría ocasión de abundar en páginas posteriores sobre su contenido concreto. Lo cierto es que, pese a lo que pudiera parecer, y a pesar de las críticas despertadas entre algunos miembros de la dirección nacional del PP, la ruptura tampoco ha sido una decisión impuesta por ésta, sino adoptada desde Canarias.

Formalizada la dimisión de los miembros del PP pertenecientes al Gobierno de Canarias, su lugar ha sido parcialmente ocupado por personas de CC. Y deci-

mos parcialmente, porque, ahora sí, se ha aprovechado la ocasión; y de las cuatro consejerías vacantes, sólo se han mantenido dos: la de sanidad y la de economía y hacienda; se ha suprimido pues la de agricultura, ganadería y, pesca, que ha pasado a integrar la de medio ambiente (consejería, por tanto, denominada ahora de agricultura, ganadería, pesca y medio ambiente), y la de turismo (área incardinada ahora dentro de la presidencia del gobierno).

Por otra parte, el antiguo titular de la consejería de empleo, industria y comercio ha pasado a economía y hacienda; por lo que, en realidad, por tanto, los dos nuevos consejeros entrantes son los que ocupan la consejería que había quedado vacante (empleo, industria y comercio: su titular pasa también a ser ocupar la vicepresidencia del gobierno) y la de sanidad.

Cabe, consiguientemente, diferenciar dos claras etapas a lo largo de 2010. Durante diez meses, hasta finales de octubre, el escenario es prácticamente el mismo que el del año anterior y refleja el dificultoso equilibrio alcanzado por CC, que forma gobierno de coalición con PP en Canarias, pero que alcanza un excelente nivel de entendimiento con el PSOE en el ámbito del Estado. En los dos últimos meses de este año, en su lugar, se ha alumbrado un nuevo Gobierno de carácter monocolor, formado exclusivamente por CC.

El tiempo que queda de legislatura dirá lo que puede llegar a dar dicho Gobierno. Evidentemente, habrá que replantearse la programación legislativa prevista. Por el momento, el ritmo se ha ralentizado de forma palmaria y la aprobación de los presupuestos autonómicos concentra toda la atención. Por lo demás, el momento de la aprobación de las cuentas anuales encarna, mejor que nada, la situación que al final ha llegado alcanzarse: elaboradas y promovidas tales cuentas por el PP, y hasta aprobadas por el ejecutivo precisamente el mismo día en que se formaliza la dimisión de los miembros de dicho partido del Gobierno de Canarias, resulta que justamente en el que con toda seguridad es el acto político más importante del año, a los efectos de verificar la persistencia de la confianza parlamentaria, el PP deja el Gobierno (no hay, desde luego, mayor evidencia de que son factores externos los que a la postre precipitaron su marcha). Y la situación antes descrita habría alcanzado su máxima expresión, si después hubiese llegado a retirar su apoyo a la aprobación de los presupuestos. Hubo algún amago, por lo que no es ciencia ficción, y podía haber sucedido. Y sin duda alguna, todo ello todavía habría resultado más surrealista la situación, si al final tuviera que haber sido el PSOE el que hubiese tenido que salvar los presupuestos, lo que al parecer había garantizado ya el Gobierno de la Nación. Todo ello, sin embargo, no llegó a suceder.

Esto expuesto, en ningún caso, cabe desdeñar la relevancia de la estabilidad alcanzada a lo largo de la mayor parte del período examinado. Con tesón y habilidad, CC ha sabido administrar los términos de sus relaciones con PSOE y PP; y el archipiélago canario ha tenido una presencia destacada en la vida política e institucional superior a la que en principio podría haberle correspondido. A los acontecimientos más sobresalientes, ya en particular, hacemos referencia más puntual en los sucesivos capítulos de este *Informe*.

## La legislación

Como la presente legislatura se precipita a su final, acostumbra a incrementarse la aprobación de los textos legales. Es lógico que suceda, porque si las iniciativas legislativas no completan su tramitación, hay que volver a poner el cronómetro a cero en la siguiente legislatura. Por otro lado, pueden también cambiar los gobiernos y sus orientaciones ideológicas.

Así las cosas, se advierte también en Canarias, en efecto, un cierto aumento en el ritmo de la producción legislativa, aunque al final no ha sido especialmente perceptible dicho aumento. Ya durante la propia permanencia del Gobierno de coalición se observa que el ritmo tampoco resultó especialmente intenso; respecto de años anteriores, es casi más de calidad que de cantidad. Y, sin la menor duda, la formación de un gobierno minoritario a finales de año ha hecho decaer todavía más el ritmo. Con lo que queda para el término de la legislatura la aprobación de textos legales importantes en vías de tramitación; más aún, es probable que buena parte de tales textos no llegarán a aprobarse.

En total, han sido 11 las leyes aprobadas. Entre ellas, sobresale la aprobación de textos legales cuya tramitación se había venido retrasando hasta ahora, de carácter transversal, como la de igualdad entre mujeres y hombres (Ley 1/2010) o la de fomento a la participación ciudadana (Ley 5/2010). También son importantes otros textos legales, aunque ya de carácter sectorial, como la nueva normativa reguladora del juego (Ley 8/2010). O, como el nuevo catálogo de especies protegidas, nacida de una proposición de ley de carácter parlamentaria; y resultado en cambio de una tramitación particularmente rápida (Ley 4/2010). No obstante, predominan otra vez las reformas puntuales de textos legales preexistentes, como es el caso de la Ley 7/2010, que altera el régimen de los funcionarios previsto en los presupuestos para acomodarse a las directrices estatales; y las que introducen alguna novedad puntual en algún sector, como la Ley 3/2010, que regula el tipo de gravamen aplicable a los vehículos híbridos y eléctricos; o la Ley 10/2010, que modifica la legislación canaria de aguas, para introducir las demarcaciones hidrográficas. Y, sobre todo, las leyes reconducibles a la categoría de leyes-acto, como la Ley 2/2010, para disponer la enajenación de un bien, la Ley 6/2010, para proceder a la extinción de las cámaras agrarias, o la Ley 9/2010, para reconocer una universidad privada. Particularmente, menos interés poseen estas últimas, a los efectos de este *Informe*. Pero una referencia a ellas, siquiera sucinta, resulta también obligada. La lista se completa, en todo caso, con la Ley de Presupuestos para el año próximo (Ley 11/2010).

La Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres, aunque bajo diferente estructura, se inspira indudablemente en el patrón marcado por la Ley Orgánica 3/2007, a cuyo desarrollo procede en los ámbitos de actuación propios de la Comunidad Autónoma: late en efecto el deseo de impulsar el proceso y avanzar un paso en la realización de la igualdad. Dentro de las políticas públicas para la promoción de la igualdad de género se contemplan medidas para la integración de la perspectiva de género en las políticas públicas, así como medidas de promoción de la igualdad de género por el Gobierno de Canarias (así, en el mandato que sujeta a una representación equilibrada en los órganos colegiados y directivos; y a la realización de acciones favorecedoras de

la igualdad en materia de contratación y de ayudas y subvenciones). Y después se incorporan medidas con el mismo objetivo en el campo de la educación (particularmente prolija es la regulación en este aspecto), el empleo y salud y el bienestar social: la regulación incluye disposiciones para la conciliación de la vida laboral, familiar y personal, políticas de promoción y atención a las mujeres (con proyección sobre la vivienda, el urbanismo y el planeamiento; también, en el campo de las nuevas tecnologías y en el medio rural); y mecanismos de participación, imagen y medios de comunicación. La ley incluye asimismo algunas previsiones de carácter organizativo (aparte de una comisión interdepartamental para la igualdad entre hombres y mujeres y unidades de género en todas las consejerías, la creación de un observatorio de la igualdad de género y un consejo canario de igualdad de género); y como medidas igualmente de esta índole, en fin, las disposiciones adicionales proceden a la modificación del Instituto Canario de la Mujer, que pasa a denominarse Instituto Canario de Igualdad y a situarse en el ámbito de la Presidencia del Gobierno; y a la creación en el Diputado del Común de una adjuntía especial de igualdad entre hombres y mujeres y violencia de género.

La Ley 2/2010, de 20 de mayo, de enajenación gratuita, a favor del Ayuntamiento de la Villa y Puerto de Tazacorte, de las antiguas instalaciones frigoríficas para la construcción de un edificio destinado a usos culturales y a albergar un museo interactivo del mar, en dicho término municipal, en la isla de La Palma, se concreta en suma en lo que su propio título expresa: la enajenación de todo bien inmueble de titularidad autonómica –también, la que se dispone gratuitamente a favor de una corporación municipal– se sujeta a la aprobación del Parlamento, a quien corresponde también precisar las condiciones. En el texto legislativo se describe el bien objeto de enajenación, su destino (uso cultural: la creación de un museo interactivo del mar) y las condiciones a que se subordina (el plazo para hacer efectivo su destino, el mantenimiento permanente al mismo, el respeto a la afección del edificio por parte de una vía peatonal, el pago de los gastos e impuestos, y la imposibilidad de transmitir y arrendar el museo a terceros).

La Ley 3/2010, de 20 de mayo, por la que se regula el tipo de gravamen aplicable a las entregas de vehículos híbridos eléctricos y de vehículos eléctricos, introduce el tipo reducido del 2% de gravamen del IGIC (en Canarias, no hay IVA; pero existe este impuesto indirecto que igualmente gava el consumo), para las importaciones y entregas de este tipo de vehículos: en su artículo único se describen precisamente tales bienes y se delimita también su ámbito (por ejemplo, se excluyen los eléctricos de uso deportivo o de recreo). En realidad, no se trata de una innovación; porque venía disponiéndose la aplicación de dicho tipo por la normativa presupuestaria aprobada anualmente en la Comunidad Autónoma (Canarias se reconoce a sí misma como pionera en la adopción de este género de medidas); pero lógicamente su aplicación sólo tenía vigencia anual: ahora pasa a adquirir carácter permanente. Entre los aspectos técnicos, interesa resaltar que la normativa legal del IGIC es estatal, pero la colaboración legislativa a la Comunidad Autónoma está abierta en el aspecto concreto que nos ocupa por virtud de la LOFCA y, especialmente, tras el último acuerdo sobre financiación autonómica (Ley 22/2009); llama también la atención la aplicación retroactiva de la Ley (desde el 1 de enero).

La Ley 4/2010, de 4 de junio, del Catálogo Canario de Especies Protegidas, se



sitúa desde luego entre las más controvertidas del año. Producto de una acelerada tramitación en los términos antes indicados, es claro que ello no contribuyó a pacificar el debate. Pero las objeciones obedecen a razones más profundas. Llama la atención en primer término el rango normativo escogido para dar cabida al catálogo. El recurso a la ley puede en principio arrojar la imagen de que el instrumento escogido resulta más garantista; y así puede ser si en efecto se avanza en la protección de las especies; pero mayores dudas ofrece ello en cambio si se trata de lo contrario, esto es, de rebajar el nivel de protección: las posibilidades de entablar una defensa jurisdiccional en caso de discrepancia se anulan prácticamente. La gravedad de la cuestión se acentúa si, además, se tiene en cuenta que por provenir la iniciativa de un grupo parlamentario (proposición de ley) se sortean los trámites propios de los proyectos de ley que, si bien tampoco garantizan del todo la audiencia y participación, al menos, difícilmente cabe esquivarla en tales casos. Y tales principios resultan basilares y de proyección general en todo el ámbito del medio ambiente. Por último, tampoco quedan suficientemente motivadas las razones que avalan la descatalogación de especies en los supuestos en que ésta se promueve: una motivación que la normativa básica alienta de modo particular, en tanto que ésta no excluye la prevalencia de otros valores frente al medioambiental, que carece por tanto de carácter absoluto, pero sí obliga en tales casos a una motivación reforzada. Repárese en que, sobre todo, los defectos observados están en grado de repercutir negativamente sobre la protección de las especies, cuando se contrasta el nuevo catálogo autonómico con el precedente; porque es claro que ninguna posibilidad tiene la pretendida rebaja en la protección si se contraviene el catálogo nacional, extremo que también ha llegado a denunciarse: en tal caso, resulta incuestionable la preponderancia de este último y la necesidad de aplicarlo, por razón de su carácter básico.

Por todas las razones indicadas, el dictamen preceptivo del Consejo Consultivo resultó favorable por una exigua mayoría y suscitó dos votos particulares, suscritos por tres consejeros. Y también se rechazó después el texto en la cámara por la oposición parlamentaria. Hay que advertir que las críticas expuestas al texto se refieren especialmente al anexo del mismo, que es donde se ubican las fichas de las especies, en aplicación de los propios criterios introducidos legalmente: es, por tanto, la aplicación de la Ley que ella misma realiza en su anexo lo que fundamentalmente centra la controversia; y no tanto la regulación que figura en el articulado, si bien la pretensión de efectuar una reordenación de las categorías de las especies protegidas (con la introducción además de una nueva categoría: las especies de interés para los ecosistemas canarios) es el paraguas que da cobijo en el fondo a toda la operación. Desde distinta perspectiva, se ha suscitado también la cuestión de si su finalidad última es, en relación con una concreta especie protegida (los sebadales), la de evitar las consecuencias que resultan de actuaciones judiciales ya adoptadas: concretamente, en el año precedente, mediante auto de 3 de marzo de 2009, el Tribunal Superior de Justicia había procedido a mantener la suspensión de una importante obra pública en la isla de Tenerife, la creación de un nuevo puerto comercial en Granadilla, por la presencia de dicha especie en la zona: el peligro de irreversibilidad y la inexistencia de informes, ni siquiera de carácter interno, a favor de la descatalogación, resultó entonces el criterio determinante para la adopción de la medida cautelar antes indicada.

La Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana, vino envuelta también en una gran polémica. Probablemente, mayor en este caso que en el anterior. El Consejo Consultivo se pronunció en esta ocasión, unánimemente, en contra del proyecto de ley promovido por el Gobierno. Y el texto fue objeto también de un frontal rechazo parlamentario por parte de la oposición (se aprobó por 29 votos, frente a 26 abstenciones). Con todo, algunos extremos respecto del texto originario pudieron suavizarse durante su tramitación. De cualquier modo, en la base de la iniciativa se mantiene la idea de complementar la participación en los asuntos públicos y los instrumentos propios de la democracia representativa, dotando a la participación ciudadana de un marco general, frente al criterio habitualmente empleado hasta ahora, que consiste en dar a dicha participación un enfoque sectorial, más allá del ámbito estrictamente local.

Con apoyo en la competencia estatutaria de fomento de la participación ciudadana, se detallan así los derechos de los ciudadanos (se concreta también este concepto, a los efectos de esta ley) y los correlativos deberes de los poderes públicos canarios con vistas a fomentarla, en unos términos apenas novedosos (sobresale en este punto el derecho a la propuesta de iniciativa reglamentaria: art. 12); se regulan las entidades ciudadanas, sus derechos y el acceso al registro creado para ellas, así como la red de participación ciudadana; y como instrumentos específicos de participación ciudadana (arts. 17-24), que es el aspecto sobre el que gravita la polémica fundamental, una vez suavizada la regulación de las consultas (art. 20), se contemplan los foros de consulta (art. 21), los paneles ciudadanos (art. 22) y los jurados ciudadanos (art. 23). Como no podía ser de otro modo a la vista del objeto de la Ley, en su último Título se recogen las medidas de fomento de la participación ciudadana.

La Ley 6/2010, de 8 de julio, por la que se extinguen las Cámaras Agrarias de la Comunidad Autónoma de Canarias, declara en su único precepto la supresión de las de cualquier ámbito existentes en esta Comunidad Autónoma. En aplicación de las previsiones de la normativa estatal de carácter básico, que contemplaba la habilitación precisa al efecto, primero, para las de ámbito diferente al provincial (Ley 23/1986), y después también para las de dicho ámbito (Ley 18/2005). Como en Canarias no desarrollaban función alguna se dispone su extinción, como ya se ha indicado; y su liquidación se confía a una comisión que habrá de velar por el destino del patrimonio de las cámaras (que pasa a integrar el autonómico, si bien el de las de ámbito provincial se adscribe a la consejería correspondiente, para su aplicación a fines de interés general agrario; y el restante, se cederá vía convenio a las entidades locales del ámbito territorial de las cámaras o a las organizaciones profesionales agrarias).

La Ley 7/2010, de 15 de julio, por la que se modifica la Ley 13/2009, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2010, como ya se adelantó, ha permitido la aplicación en Canarias de los ajustes en sus retribuciones a los funcionarios y demás personal del sector público de la Comunidad Autónoma, ajuste obligado a partir del Decreto Ley 8/2010, y que consiste en una reducción del 5%, en términos anuales (en lo que concierne a las retribuciones básicas; las complementarias lo harán en un 3,4%, salvo los complementos personales y transitorios, así como la indemnización por residen-

cia): la norma se aplica también a otras clases de personal como el laboral y el eventual, incluso a los altos cargos (en este caso, la reducción es mayor); asimismo, a las entidades dependientes de la Comunidad Autónoma, inclusive las que disponen de presupuesto estimativo; y se declara en fin la suspensión de cualquier pacto sindical que comprometa la efectividad de estas medidas. Se ha suscitado, con todo, una objeción en un aspecto del que se dará después, en el apartado de la conflictividad, cumplida cuenta.

La Ley 8/2010, de 15 de julio, de los Juegos y Apuestas, constituye sobre todo una actualización de la normativa precedente (Ley 6/1999), que a su vez lo había sido de la anterior (Ley 6/1985, la primera normativa de la Comunidad Autónoma en este ámbito). Así, en correspondencia con la liberalización comunitaria de los servicios, de la que queda excluido el sector del juego, se mantiene la exigencia generalizada de autorización administrativa, salvo supuestos puntuales en que se prevé la declaración responsable (máquinas recreativas tipo A que no ofrezcan beneficio y combinaciones aleatorias de participación gratuita y sin sobreprecio o tarificación adicional); y, por otro lado, se proclama la regla general del silencio negativo en los supuestos de ausencia de resolución expresa. Y en coherencia asimismo con los avances tecnológicos, se incorpora a la regulación la práctica del juego a través de medios electrónicos, si bien más que nada con vistas a afirmar la competencia autonómica a este respecto, puesto que la regulación material queda confiada a los correspondientes reglamentos especiales. Con miras a alcanzar el mismo objetivo de afirmación de la competencia autonómica sobre la materia, se amplía el marco de actuación de los locales de apuestas externas, en la actualidad, limitado a carreras de caballos y galgos y al juego del frontón. Importante es destacar que se establece la modalidad del concurso público como procedimiento para la concesión de la autorización de instalación, no sólo de casinos, sino también de bingos, hipódromos, canódromos y frontones, en aras de la competitividad. Se introduce también un nuevo tipo de máquina recreativa con premio en especie. Y se pone al día, en fin, el régimen sancionador.

La Ley 9/2010, de 15 de julio, de reconocimiento de la Universidad privada «Universidad Europea de Canarias», con sede en la Villa de La Orotava, Tenerife, es consecuencia de la exigencia impuesta por la normativa universitaria vigente con carácter general y en el propio ámbito autonómico para proceder al reconocimiento de este tipo de universidades: el acto legislativo preceptivo procede, una vez verificado el cumplimiento de los requisitos dispuestos también por la normativa antes indicada (entre otros aspectos, exige una oferta inicial de no menos de ocho titulaciones) y la observancia de los trámites procedimentales correspondientes (sobresale la evaluación de la propuesta realizada en este caso por la AGECAU, la agencia de carácter autonómico, como entidad de acreditación): la entidad universitaria reconocida tiene forma de sociedad mercantil, sus (tres) centros se detallan en el anexo, y la autorización para su puesta en funcionamiento se subordina en cualquier caso a nueva autorización, en este caso, ya de carácter administrativo: el plazo para obtenerla, que es de caducidad, se cifra en cinco años.

La Ley 10/2010, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley 12/1990, de 26 de julio, de Aguas, persigue prácticamente como único objetivo la introducción de las demarcaciones hidrográficas como unidades territoriales de gestión inte-

gral de aguas, en cumplimiento de las previsiones comunitarias y a requerimiento del Estado que ya había sido advertido de ello por altas instancias europeas. De cualquier modo, en el caso de Canarias, es evidente que cada isla constituye una demarcación hidrográfica. Sus perímetros se delimitan en los planos que asimismo se acompañan; y cada demarcación comprende la zona terrestre y marina de la correspondiente cuenca hidrográfica insular, así como las aguas subterráneas, de transición y costeras asociadas a las citadas cuencas, hasta una distancia de una milla entre la respectiva línea de base recta y el límite exterior de las aguas costeras. Al Gobierno de Canaria le cumple ejercer como autoridad coordinadora competente de las demarcaciones hidrográficas en el ámbito de la Comunidad Autónoma, tal y como también se dispone.

Ya para cerrar la lista, la Ley 11/2010, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2011. En un escenario de crisis económica, ciertamente no puede sorprender el contenido de la Ley. Es la primera vez en que se procede a la aplicación del nuevo sistema de financiación económica (Ley 22/2009) y sus correspondientes instrumentos (fondos de garantía de servicios públicos fundamentales, convergencia y suficiencia global), y se confirma así cierto incremento de los recursos por la menor compensación al Estado por la desaparición del IGTE. Pero lo más destacado de los presupuestos este año, sin duda, son sus propias cifras. La cuantía global respecto del año anterior se reduce en 950 millones de euros (alrededor de un 13% menos), con vistas a cumplir los objetivos de estabilidad presupuestaria establecidos por el Gobierno de la Nación para el próximo trienio; y que en Canarias se cifran en un 1,3% para 2011: se anuncia la presentación de un plan económico financiero de reequilibrio para llegar a acogerse al máximo permitido. Se centra la reducción en gastos corrientes (un plan de ahorro aspira a reducir éstos en más de 300 millones), inversiones (se paraliza la mayoría de las obras públicas, prácticamente se mantienen sólo las que tiene su amparo en convenios estatales, construcción de centros escolares y de salud) y transferencias de capital (un 8.7%, los fondos transferidos a cabildos y ayuntamientos); y afecta a todas las consejerías (la antigua de turismo es de las más perjudicadas y el recorte afecta al 30%, pero también se percibe en sanidad, educación y bienestar social, sin alcanzar el mismo porcentaje: los recortes son importantes en tanto que constituye el 70% del total del presupuesto, 297 millones en sanidad, 172 en educación y 55 millones de euros en bienestar social, sobre todo, en juventud y vivienda, en este último caso; la que menos se resiente es la de empleo: sólo un 4%, y quizás también, investigación e innovación); y a numerosas entidades y empresas integrantes del sector público (se fomentan fusiones, como la de Promotur, Sodecan y Proexca, o la de los Institutos de Investigaciones Agrarias y Calidad Alimentaria, se suprimen algunas fundaciones, y para alguna otras no aparecen consignaciones de crédito; y, en otros casos, se obliga a la autofinanciación para sobrevivir, como en el ámbito de turismo; en todo caso, se refuerzan los supuestos en que se exige la autorización para endeudarse; y también, por otra parte, se reduce el sueldo del personal de estas entidades en 1,5 puntos, lo que no se había hecho hasta ahora). En el curso de su tramitación parlamentaria además se establecen importantes reducciones para el personal de alta dirección de las empresas y organismos dependientes de la Comunidad Autónoma: sus retribuciones no pueden ser superiores a las de los directores generales.

Entre las iniciativas todavía pendientes de aprobar, pero ya en curso parlamentario, destacan la de actividades clasificadas (pendiente desde principios de año, y hasta imperativa de algún modo por las exigencias derivadas de la liberalización de servicios; aunque posee el rechazo absoluto de los cabildos, formalizado en la comisión general que reúne a tales corporaciones en sede parlamentaria, en tanto que compromete sus actuales competencias), la reguladora de la agencia de investigación e innovación (en cualquier caso, por lo que parece, no sólo se ha salvado su permanencia, a pesar de las objeciones suscitadas del PP cuando se aprobó el proyecto de ley después de dos largos años de gestación, entonces como socio del gobierno; sino que se ha fortalecido incluso, con la integración en ella del Instituto Tecnológico de Canarias y la agrupación de todas las empresas, fundaciones y entes autonómicos que tengan la investigación y la innovación por finalidad, adquiriendo definitiva carta de naturaleza el nuevo organismo como entidad pública empresarial) y la de sanidad (reordena el sistema organizativo actual en tanto que cambia la gestión desde las zonas básicas de salud vinculadas a los municipios, y las traslada a áreas insulares; reúne todos los derechos de los usuarios en torno a un catálogo confeccionado al efecto, que incluye el derecho a la libre elección de médico y centro hospitalario; establece la figura del Defensor Sanitario de Canarias; y contempla también, en fin, tiempos máximos de respuesta para procedimientos quirúrgicos, consultas externas y pruebas diagnósticas).

Todavía más lejos quedan otras iniciativas que no han llegado siquiera al parlamento, como la reforma de la normativa urbanística y territorial, entre otras cosas, para modificar el régimen de las edificaciones fuera de ordenación y legitimar la realización en las edificaciones sujetas a dicho régimen de todo tipo de obras y actuaciones, cuando se construyeron al amparo de los permisos preceptivos; pero que después han venido a incumplir los estándares legalmente previstos de habitantes y edificaciones por hectárea.

## La actividad normativa del Gobierno

Como en años anteriores, la actividad reglamentaria del Gobierno se ha proyectado sobre todos los sectores y ninguna consejería prácticamente se ha quedado al margen. A título de ejemplo, cabría mencionar distintas acciones normativas, como las desarrolladas en materia de agricultura y pesca (Decreto 9/2010: sistema agrícola de producción integrada), obras públicas y vivienda (Decreto 47/2010: actuaciones del Plan Vivienda 2009-2013, y otras normas; y Decreto 221/201: composición de los órganos de gobierno de las autoridades portuarias); presidencia y seguridad (Decreto 33/2010: modificación de las cartas de servicios; Decreto 77/2010: organización y funcionamiento de la policía canaria; Decreto 80/2010: servicios de comunicación audiovisual; y Decreto 141/2010: catálogo de procedimientos administrativos); medio ambiente y ordenación del territorio (Decreto 138/2010: desarrollo de la ley urbanística de medidas urgentes en materia de rehabilitación turística); educación (Decreto 1/2010: organización y funcionamiento de la agencia de acreditación universitaria; Decreto 81/2010: organización de los centros docentes públicos no universitarios; y Decreto 74/2010: constitución de las listas de empleo de los funcionarios docentes y personal estatutario

temporal); sanidad (además de este último decreto que igualmente le concierne, Decreto 17/2010: procedimiento de acreditación de la formación continuada de las profesiones sanitarias; Decreto 68/2010: autorización y registro de los centros, servicios y establecimientos sanitarios; y Decreto 119/2010: reglamento sanitario de las piscinas de uso colectivo), área donde se ha realizado una actividad particularmente notable; aunque realmente lo que más impresiona es la actividad reglamentaria impulsada desde el área de turismo (aparte de que alguna de las antes citadas ya podría incluirse también en la lista, cabría referirse al Decreto 13/2010: regulación de la profesión de guías de turismo; Decreto 84/2010: sistema de información turística y registro general turístico; Decreto 89/2010: actividad de intermediación turística; Decreto 90/2010: actividad turística de restauración; Decreto 138/2010: actividad turística de alojamiento y modificación de estándares turísticos; y Decreto 232/2010: establecimientos turísticos alojativos de alojamiento en suelo rústico en La Palma, La Gomera y El Hierro). Asimismo, alguna otra iniciativa proviene directamente de la Presidencia del Gobierno (Decreto 160/2010, del Presidente: organización y funcionamiento del registro de convenios de colaboración entre el Estado y la Comunidad Autónoma). En cualquier caso, como también es habitual, resulta obligado en este apartado remitirse a las fichas que acompañan a este *Informe*.

En el ámbito de las disposiciones reglamentarias de carácter orgánico, en la etapa que abarcó los diez primeros meses de año, poco es lo que interesa destacar. Por mencionar alguna novedad, la creación también en el ámbito de la Presidencia del Gobierno de un Comité Jurídico Asesor, mediante Decreto 50/2010, de 13 de mayo, compuesto por el propio presidente, los consejeros de presidencia y el competente por razón de la materia, el viceconsejero de presidencia, el de justicia, el de hacienda, el director general del servicio jurídico y el secretario general de la presidencia del gobierno: su función asesora cristaliza en la emisión del correspondiente informe, y se trata, sobre todo, de formalizar la existencia de un foro para hacer el seguimiento de asuntos especial interés. Seguramente, las sucesivas condenas judiciales al pago de fuertes indemnizaciones, de las que se ha dado cuenta en informes anteriores y a la que también aludiremos en otro apartado dentro de este *Informe*, puede haber influido en la creación de este órgano.

Mayor interés poseen sin la menor duda los cambios obligados que resultaron de la crisis de gobierno surgida a finales de octubre. Ya se ha hecho antes referencia a los aspectos más relevantes: frente a las diez existentes hasta ahora, las consejerías se reducen a ocho (Canarias pasa así a ser una de las Comunidades Autónomas de estructura más reducida), porque hay una fusión por absorción (la de agricultura que pasa a estar integrada dentro de la de medio ambiente) y, por otro lado, se produce la incorporación de la otra (turismo) a presidencia del gobierno. Del modo expuesto, por un lado, se aprobó primero el Decreto 185/2010, de 23 de octubre, del Presidente, por el que se determinan el número, denominación y competencias de las consejerías, que concreta estos cambios; y, después, el Decreto 147/2010, de 25 de octubre, por el que se determina la estructura central y periférica, así como las sedes de las Consejerías del Gobierno de Canarias, que es el que termina de establecer la planta definitiva de la nueva organización administrativa resultante: entre otros aspectos destacables, además de establecer los órganos superiores y demás órganos de todas las consejerías, contempla en su

disposición adicional segunda la supresión de dos secretarías generales técnicas, de doce direcciones generales, aunque algunas de ellas en realidad se integran en otras que pasan a ser más amplias: son cuatro estos casos, y de algún otro órgano; también, por cierto, de la agencia de rehabilitación turística (que es la tercera de las agencias cuya creación estaba prevista en esta Legislatura: de las otras dos ya se ha dado cumplida cuenta de sus vicisitudes), que pasa a integrarse en la dirección general de infraestructura turística.

Interesa asimismo dejar constancia de la incorporación, a fin de año, de Canarias a la Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, ya en funcionamiento, como es sabido; y que se configura como un instrumento de cooperación horizontal y foro de encuentro y diálogo permanente para las Comunidades Autónomas.

Y ya fuera de las propias actuaciones propias del Gobierno, por su interés, debe destacarse la aprobación de las Normas de Conservación del Monumento Natural de la Montaña de Tindaya, mediante resolución de 19 de marzo de 2010 de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, que otorga la cobertura precisa para dar viabilidad a la ejecución del Proyecto Monumental de Tindaya, a partir de una idea del escultor Chillida que éste no pudo realizar en vida por la polémica social que la obra vino entonces a despertar y las dudas suscitadas a propósito de la gestión del proyecto, que motivó incluso la creación de una comisión parlamentaria de investigación, al margen de los procesos judiciales que se sucedieron al respecto.

Y, entre las órdenes, merece anotarse la de 23 de diciembre de 2010, por la que se aprueba el programa anual de acciones para la modernización de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias para el año 2011, proveniente de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad.

## **Conflictividad constitucional**

En el ámbito de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, no ha podido evitarse la emergencia de un nuevo conflicto de carácter competencial: vistas las discrepancias mantenidas por la Comunidad Autónoma sobre la Ley 25/2009 (liberalización de servicios) sobre cuatro aspectos concretos contenidos en la misma, relativos a sus artículos 5.13, 18 y 35 y disposición transitoria tercera, en su sesión de 17 de marzo de 2010, se acordó la iniciación de negociaciones y designación de un grupo de trabajo al respecto. En ulterior sesión de 22 de septiembre, las discrepancias se solventaron, pero sólo, parcialmente, en lo que respecta a los arts. 5.13 y disposición transitoria tercera: se acepta que ambos preceptos –en tanto que, por una parte, contemplan los criterios reguladores del visado colegial como trámite obligado por los colegios cuando se solicite a petición expresa de los clientes o cuando lo establezca el Gobierno mediante Real Decreto y, por otra parte, otorgan a éste un plazo máximo de cuatro meses a tal fin– se consideren como una norma de mínimos que en nada afecta a la competencia autonómica para regular las condiciones de delegación o contratación con los colegios profesio-

nales u otras entidades, cuando se estime conveniente para la salvaguarda de la seguridad o los derechos de los consumidores, de las funciones de control y supervisión así como las de comprobación documental y técnica sobre el cumplimiento de la normativa aplicable, relativa a los trabajos profesionales y a los proyectos técnicos. Limitada la controversia a los preceptos en que no hubo acuerdo, el TC ha admitido a trámite este mismo año el correspondiente recurso de constitucionalidad interpuesto contra ellos.

En su reunión de 30 de marzo de 2010, en cambio, la Comisión Bilateral sí dio por resuelto el conflicto planteado a propósito de la disposición adicional segunda de Ley 5/2009, sobre la comercialización de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, del que se dio cuenta en el anterior *Informe*.

Si bien más exactamente lo que se hace es demorar la controversia, como se deduce del propio tenor del acuerdo: «La Disposición Adicional Segunda es una norma concebida para surtir efectos concretos en el año 2010, y en cuanto al régimen de inclusión de la aviación en el sistema de derechos de emisión va a verse superada por los conceptos y determinaciones contenidos en el Proyecto de Ley por el que se modifica la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, para perfeccionar y ampliar el régimen general de comercio de derechos de emisión e incluir la aviación en el mismo; Proyecto de Ley que está actualmente tramitándose en las Cortes Generales, y a cuya tramitación se remiten las discrepancias planteadas». Y así ha sido ciertamente, toda vez que este mismo año, una vez aprobada la Ley 13/2010, de 5 de julio, que modifica la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, para perfeccionar y ampliar el régimen general de comercio de derechos de emisión e incluir la aviación en el mismo, se reproduce exactamente la misma controversia inicial, y en su sesión de 5 de octubre de 2010, la Comisión Bilateral de Cooperación se ha acordado la iniciación de negociaciones, con vistas a superar los conflictos en torno a los puntos 5, 12, 14, 15, 12 y 22 del artículo único y su adecuación al marco estatutario en relación con la condición ultraperiférica de Canarias. Se abre así la posibilidad de entablar un nuevo conflicto sobre la cuestión, o resucitar, si se prefiere, el que había quedado enterrado.

Sí que se ha abierto, en cambio, una vía de entendimiento, definitiva en este caso, en reunión de la Comisión Bilateral de Cooperación, de 7 de julio de 2010, a propósito de otro asunto. El Estado se compromete a desistir del recurso de inconstitucionalidad (núm. 1470/2008) promovido contra algunos preceptos de la normativa canaria sobre transporte por carretera (Ley 13/2007): ya entonces, en el seno de la Comisión Bilateral se alcanzó un acuerdo que sin embargo fue sólo parcial, por lo que se interpuso el indicado recurso. La Comunidad Autónoma se obliga ahora, en esta nueva reunión, a reformar su texto legal vigente y a suprimir todos los preceptos cuestionados que restaban (88, 104.10, 11, 13, 19, 20 y 22, 105. 4 a 9, 106. 2, 4 y 5 y disposición transitoria tercera; en fin, todos, salvo el 104.24, para el que se propone una nueva redacción). De hecho, en cumplimiento del compromiso alcanzado, ya este año se ha iniciado la tramitación parlamentaria de la modificación de la ordenación legal del transporte por carretera para ajustar sus previsiones a los acuerdos suscritos.

En posterior sesión de 2 septiembre de 2010, la Comisión Bilateral de Coope-



ración constató el desencuentro inicial existente a propósito de la Ley 4/2010, de 4 de junio, del Catálogo Canario de Especies Protegidas (arts. 3, 5 y 7, y Disposición adicional primera y transitoria única, punto 5, así como anexos), dando así lugar al inicio de unas negociaciones, aparentemente difíciles en principio, máxime a la vista del Dictamen del Consejo de Estado de 9 de septiembre, favorable a la interposición de recurso de inconstitucionalidad. También en este caso las diferencias se han solventado, sin embargo, en la última reunión de la Comisión Bilateral de Cooperación celebrada este año, el 13 de diciembre: el acuerdo alcanzado se recoge en un largo texto, que pasa por reconocer, primero, genéricamente, la aplicación en todo caso de la legislación básica y el carácter autonómico de las competencias que se desarrollan en el catálogo; y después, por dejar constancia de la interpretación que procede realizar de los preceptos controvertidos (sobre todo, queda clarificado que el listado de especies silvestres en régimen de protección especial no se ve alterado, en particular, por la categoría creada de especies de protección especial y que, si bien la propuesta autonómica para el listado ha de partir de los términos de su propio catálogo, ello no compromete el ejercicio de las competencias estatales para la aprobación del listado).

Y en fin, por completar las actuaciones de la Comisión Bilateral de Cooperación, también habría que hacer referencia a un último caso. Abierta la posibilidad de un nuevo conflicto, en relación con la Ley 7/2010, de 15 de julio, que modifica la Ley 13/2009, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2010, con motivo del único precepto contenido en la misma y más específicamente en relación con su apartado 2, párrafo segundo: las retribuciones del personal laboral sujeto a convenio colectivo de los entes a que se refiere el art. 1, apartados 4 y 6 de la Ley 13/2009 (...) experimentará una reducción del 5%, en la cuantía de cada uno de sus conceptos retributivos siempre que así se acuerde en negociación colectiva», en su sesión de 5 de octubre de 2010, la Comisión Bilateral acordó el inicio de negociaciones y la designación de un grupo de trabajo al respecto. Con fecha 12 de noviembre de 2010, sin embargo, y probablemente como reflejo también del buen clima de entendimiento con el Estado, en una nueva reunión de la Comisión Bilateral, se ha alcanzado un acuerdo y ambas partes consideran solventada la controversia: por un lado, el Gobierno de Canarias aporta documentación acreditativa de la efectiva y real reducción del 5% de las retribuciones del personal laboral de las fundaciones públicas (los entes a los que se circunscribía la polémica); y, por otro lado, se conviene para que en ejercicios sucesivos se aclare que rigen en el ámbito de las fundaciones públicas de Canarias la legislación básica del Estado sobre los límites retributivos del personal del sector público.

Fuera de los asuntos de carácter competencial, la oposición parlamentaria ha formalizado la presentación de un recurso de amparo, al aceptar la Cámara legislativa la presentación de unas enmiendas a la Ley del Turismo y su debate en un pleno que apenas duró unos minutos que no tenía relación con el proyecto de ley: con su admisión, se hurtó al grupo socialista de su capacidad de enmendar, según aducen los recurrentes; lo que vulneraría el art. 23 de la Constitución.

Procedente de Canarias, concretamente, de la Audiencia Provincial de Las Palmas también cabe resaltar que ha sido admitida a trámite mediante providencia de

14 de abril de 2010 la cuestión de inconstitucionalidad (núm. 8912/2006) planteada respecto del art. 98.2 del Código Civil, en la redacción dada a este precepto por la Ley 15/2005, de 8 de julio, por posible vulneración de los arts. 14, 24, 39 y 117 de la Constitución.

Y, por último, si bien entre las resoluciones adoptadas por el TC no ha habido ninguna relacionada con controversias competenciales entre el Estado y la Comunidad Autónoma –y, desde luego, es claro que el protagonismo este año lo han acaparado las resoluciones relacionadas con el Estatuto de Autonomía de Cataluña–, salvo una que se ha producido prácticamente al final del período examinado: la STC 113/2010, de 24 de noviembre, que resuelve un recursos de inconstitucionalidad (núm. 3536/1999) que el Estado había promovido contra la Comunidad Autónoma de Canarias, en relación con algunas provisiones contenidas en la Ley canaria 8/1999, de creación de las escalas de los profesionales numerarios y maestros de taller de formación marítimo-pesquera. La suerte del recurso ha sido dispar, porque no prospera la pretensión de inconstitucionalidad de su disposición adicional segunda, que ordena la integración de los funcionarios de carrera en los grupos de clasificación correspondientes en que hayan sido transferidos, aunque carezcan de los requisitos de titulación exigidos, sobre la base de la potestad de autoorganización y porque precisamente se trata de una norma encaminada a evitar su integración en las escalas de funcionarios creadas por la propia ley autonómica, que se dispone para los funcionarios transferidos que sí ostentan la titulación requerida; en cambio, se declara la inconstitucionalidad de sendas provisiones transitorias, que a diferencia de la anterior, tienen por destinatarios a los funcionarios interinos.

Una mención al menos sucinta merece también la Sentencia 60/2010, de 7 de octubre, en tanto que resuelve una cuestión de inconstitucionalidad promovida por un órgano jurisdiccional de Canarias, a propósito de un asunto de índole general: concretamente, la validez de la pena accesoria de alejamiento, impuesta por el Código Penal de forma obligatoria para determinados delitos (art. 57.2). Después de un minucioso examen del TC desde la perspectiva de la personalidad de las penas, la prohibición de indefensión, y las libertades de residencia y circulación y derecho a la intimidad familiar cuyas limitaciones se sujetan a un estricto y extenso control de proporcionalidad a través de todas sus facetas, el precepto controvertido sale indemne del juicio de validez constitucional al que es sometido. Otras resoluciones dictadas con posterioridad vendrán a incidir en línea idéntica (así, por ejemplo, SSTC 81 a 86/2010).

Y, asimismo, la Sentencia 78/2010, de 20 de octubre, dictada a raíz de un recurso de amparo promovido por el Gobierno de Canarias, y resuelto por el Pleno: el Tribunal desestima el recurso planteado por vulneración del art. 24 de la Constitución, en tanto que la resolución impugnada inaplicó una norma legal en vigor sin suscitar cuestión de inconstitucionalidad y/o cuestión prejudicial (porque extendió los efectos de una sentencia comunitaria). No obstante ser el caso idéntico al de la STC 194/2006, se procede ahora a rectificar y fijar la doctrina del TC sobre la cuestión prejudicial del Derecho comunitario. La resolución constitucional se cierra con una reflexión igualmente de interés, acerca de la titularidad de las personas jurídico-públicas de los derechos fundamentales.

## Elecciones, vida parlamentaria y vida política

En el capítulo electoral, no se ha desarrollado proceso alguno a lo largo de este año, aunque estamos ya en la antesala de las elecciones autonómicas y locales previstas para 2011; y de este modo comienzan a prepararse las correspondientes candidaturas. En la Comunidad Autónoma repiten los candidatos a la presidencia de CC y PP, y sólo el PSOE propone una nueva candidatura. En el caso del PP ello no llama la atención, pero el dato tiene relevancia en el caso de CC: en las dos ocasiones anteriores, hubo cambios en la candidatura a la presidencia, en detrimento del presidente saliente; lo que ahora no va a suceder.

Ya entre los episodios propios de la vida parlamentaria, vuelve a emerger el protagonismo habitual del debate anual sobre el «estado de la nacionalidad», el último de esta Legislatura, en cuyo desarrollo se observaron síntomas del nuevo clima político la sazón existente en la Comunidad Autónoma, a partir del entendimiento de CC con el PSOE en Madrid, y de resultados también del cambio registrado en Canarias en la dirección de este último partido tras la celebración de su congreso extraordinario, del que inmediatamente habremos asimismo de dar cuenta. Por otro lado, la profunda crisis económica existente, y que se proyecta de forma particularmente contundente en el archipiélago canario, parece haber favorecido las aproximaciones entre gobierno y oposición.

Así las cosas, en el curso del debate, el presidente centró su intervención en la política económica y destacó las contribuciones realizadas a la superación de la crisis (así, una inversión de 400 millones, que ha servido para la subvención del 100% de la cuota social para nuevos empleos, y la cobertura pública por seis meses del salario para nuevos contratos a menores de 30 años); aunque no descuidó tratar asuntos relacionados con la innovación tecnológica (inminente creación de tres parques de esta índole) o con la educación; y anunciar que la policía canaria, una vez puesta en funcionamiento, se destinará de modo primordial precisamente a la vigilancia en colegios; y adelantar el contenido de una futura ley de armonización del territorio, que intentará desbloquear diversos proyectos paralizados por las normas actuales.

Hasta 60 propuestas de resolución planteadas por la oposición que ponían el acento en los aspectos económicos, ciertamente en un tono bien moderado, fueron aceptadas. Entre las concertadas en este ámbito llama la atención el reconocimiento a los cabildos de la facultad de establecer recargos en el porcentaje que les corresponde respecto de los tributos integrantes del REF, si bien en unos términos que muy difícilmente harán aplicable la resolución. La política social y, en concreto, la ejecución de la política de la dependencia, fue en cambio el campo en el que se suscitaron las mayores discrepancias.

Merece también destacarse la conclusión de los trabajos de la comisión de estudios sobre los menores desaparecidos. Una vez celebrada la comparecencia de algunos expertos incluso internacionales, las conclusiones abogan por la introducción de un sistema de alerta rápida, consistente en la urgente emisión de un boletín informativo a través de radio y televisión, incluso en los rótulos electrónicos de las carreteras, para obtener la ayuda inmediata de la sociedad civil en la búsqueda; también, entre otras, la conservación del historial genético de los meno-

res adoptados, el reforzamiento del servicio de emergencia y la mejora del protocolo de actuación judicial, la potenciación de los concejos municipales de la infancia, y el desarrollo en colaboración con el Estado de una fundación que coordinaría la participación ciudadana y el apoyo a las familias y a los propios menores.

Al término del año comienzan a emerger algunos episodios críticos, de resultados de la crisis de gobierno y la formación de un nuevo gobierno en situación de clara minoría parlamentaria. PP y PSOE se unieron para rechazar una iniciativa parlamentaria de CC dirigida a exigir a las Cortes Generales que se eliminara la supresión del derecho de voto para los residentes canarios en el exterior prevista en la nueva legislación electoral, en avanzado estado de tramitación, y que puede desembocar en la interposición de un nuevo recurso de inconstitucionalidad en relación con este concreto extremo, el derecho de sufragio activo de los emigrantes, que sin embargo ha recibido el beneplácito del Consejo de Estado.

En lo que concierne finalmente a la vida interna de los partidos políticos, es tiempo este año, como antes se señaló, de comenzar a perfilar la totalidad de las candidaturas electorales, un procedimiento que en todo caso sólo terminará de decantarse ya en 2011. De cualquier modo, importa destacar, incluso como antesala de dicho proceso, que el partido socialista convocó en primavera un congreso extraordinario, con vistas a la elección de nuevo secretario general: hubo divisiones relevantes y el nuevo secretario general finalmente elegido lo fue por una mayoría mínima, porque obtuvo 133 votos, frente a los 112 de su adversario, una escasa distancia, por tanto, de sólo 21 votos.

Por lo demás, la postulación de un militante del partido socialista (además, destacado) a la candidatura a la presidencia del gobierno hizo necesaria la convocatoria de unas primarias en otoño, a las que compareció también el nuevo secretario general que reunió igualmente los avales precisos y que ganaría en esta ocasión con el 72% de los votos. Para algunos se trató de una especie de segunda vuelta del congreso del partido, si bien puede asimismo leerse el episodio como un intento de frenar un posible pacto político futuro con CC, a la que la renovada dirección del partido parece más proclive que la anterior.

En cualquier caso, las incertidumbres existentes en torno a este partido y las candidaturas electorales de este partido no terminan aquí. Toda vez que, culminado el proceso de primarias, la dirección regional del partido enseguida vino a propiciar la disolución de la organización insular de Tenerife y de la capital de la isla, que los órganos centrales del partido vinieron a respaldar no sin alguna vacilación, y tras los cambios resultantes en la dirección federal de resultados de la crisis de gobierno; lo que, en fin, ha terminado llevando a los gestores sustituidos a plantear acciones judiciales encaminadas a la anulación de este proceso y que demandan incluso la adopción de medidas cautelares.

## Vida local, urbanismo y territorio

La sombra de la crisis económica ha terminado también por alcanzar a la vida local, como se ya se preveía el año pasado y se daba cuenta en el correspondiente *Informe*. En concreto, ha afectado negativamente a las relaciones entre la

Comunidad Autónoma y los cabildos, que son las que más se han resentido. Y eso que, el principio, parecían marchar bien las cosas, porque a principios de año, en una reunión tripartita (también estaban presentes en ella representantes de los municipios) se acordó impulsar una especie de nueva descentralización y acometer un tercer traspaso de competencias, procediéndose igualmente a la constitución de sendas mesas, una técnica y otra política para dar cabida a la correspondiente negociación.

Pero el descenso en los niveles de recaudación de los ingresos procedentes del REF, que en el caso de los cabildos constituyen el 40% de su presupuesto (es en cambio el 6% de la Comunidad Autónoma) terminó por abrir una importante brecha, porque de resultados de ello la Comunidad Autónoma expresó su falta de disposición a condonar 75 millones de euros, de los 161 que habían recibido por exceso en concepto de pagos a cuenta el año pasado. Los cabildos entienden que este año les corresponden 525 millones, en lugar de los 450 que la Comunidad Autónoma les reconoce; por lo que reclaman los 75 restantes, o que se les descuenten la indicada cantidad de su deuda del año pasado (de este modo, dicha cantidad quedaría en 86 millones, de los que 55 ya se habrían pagado, por lo que restarían solo unos 27 millones).

La clave está, por tanto, en la determinación de la cantidad que les corresponde verdaderamente este año; a cuyo efecto invocan la legalidad vigente, de acuerdo con la cual tienen asegurada en todo caso una cantidad equivalente a la percibida en 2002, por virtud de las previsiones incorporadas a una disposición transitoria de una Ley de 2003, que fue precisamente de 525 millones: de acuerdo con ello, dicha cláusula no era temporal ni había caducado. La cuestión, grave en términos políticos (algunos cabildos solicitaron la reducción de hasta cuatro consejerías y la supresión de la ley de sedes que determina la duplicidad de algunas unidades administrativas, a juicio de ellos) terminó suscitándose ante el Consejo Consultivo, que terminó dividido y emitiendo un Dictamen a favor de la posición del Gobierno que resultó aprobado sólo por mayoría: con el voto favorable de cuatro consejeros; los otros tres emitieron votos particulares.

En el marco de este conflicto, algún avance se ha producido con posterioridad, en tanto que se ha dispuesto la creación de una comisión técnica para que los Cabildos pasen también a intervenir en el control de la recaudación de los tributos procedentes del REF. Y, por otra parte, se ha mostrado la disposición de la Comunidad Autónoma a aceptar demoras en el pago de las cantidades adeudadas, siempre que el Estado conceda asimismo una demora para las devoluciones que a su vez la Comunidad Autónoma tiene que hacer.

Pero las dificultades asociadas a la crisis complican el panorama. Y en el último trimestre, parece abrirse un nuevo desencuentro. Los cabildos reclaman el pago de una deuda de 2.500 millones, en tanto que es la cantidad que estiman a que asciende la insuficiencia financiera de las competencias transferidas de cuya gestión se han encargado entre 1998 y 2009. Por la misma razón, algunas corporaciones están planteando incluso la devolución de algunas competencias. Y desde sectores del PP se postula que el traspaso de la competencia debería llevar consigo el traspaso del ingreso correspondiente.

También y, en el fondo, por el mismo motivo de la crisis económica, el Go-

bierno anunció la ralentización (reprogramación) de las obras previstas con los entes locales, aunque en este punto se percibió una mayor comprensión por parte de los cabildos.

Ya en el ámbito interno de la vida local, comoquiera que se avanza ya en el tramo final de la Legislatura, se observa un claro descenso en la presentación de mociones de censura. Otros episodios de la vida local, relacionados con el urbanismo y el territorio, asimismo merecen algún comentario, como la anulación judicial de la protección del antiguo Santa Cruz de Tenerife como conjunto histórico, en tanto que no se ha justificado la coherencia y racionalidad de la delimitación acordada del perímetro acordada del entorno protegido.

Y también acostumbra a comentarse dentro de este capítulo del *Informe* los episodios relacionados con la corrupción local. Sin perjuicio de la persistencia de los casos aflorados años anteriores cuya instrucción prosigue, no se han suscitado nuevos casos este año. Probablemente, entre los que siguen, Lanzarote ha vuelto a acaparar el protagonismo de otros tiempos: un caso de corrupción de amplia difusión, que ha motivado sucesivas oleadas de imputaciones y detenciones entre políticos, empresarios, funcionarios y otros colectivos, ha visto este año cómo también en la capital de la isla llegaba a afectar a la antigua alcaldesa de la ciudad.

Y, en fin, asimismo dentro de este capítulo, se incluye una referencia acerca del estado de la cuestión en relación con las sumas millonarias en concepto de indemnizaciones que corresponde abonar a la Comunidad Autónoma por la moratoria urbanística. Aquí sí que ha habido novedades importantes.

En anteriores informes se aludió a la existencia de cuatro casos en que al menos se había producido dicha condena en el ámbito del Tribunal Superior de Justicia. Pues bien, estos casos ya han empezado a llegar al Tribunal Supremo, que ha resuelto dos de ellos (sentencias de 24 de febrero y 11 de mayo de 2010), y lo ha hecho en sentido favorable al recurso, por lo que ha casado las sentencias recurridas, en ambos casos, por la falta de consolidación de los derechos urbanísticos en las actuaciones proyectadas. Se da el caso es que se trata de las indemnizaciones no excesivamente cuantiosas: 4 y 17 millones de euros, respectivamente. Si se compara con las que están en juego en los otros dos, que por lo demás, atañen a la misma empresa aunque en actuaciones diferentes (en el sur de Gran Canaria y en Fuerteventura): se elucida en ellos una cantidad aproximada que puede ascender a 150 millones de euros. Está por ver si corresponde la aplicación de la misma doctrina en estos casos.

De cualquier modo, el Tribunal Supremo ha de examinar también el conjunto de recursos cuya sentencia no resultó favorable a los particulares ya en primera instancia; sólo en cuatro de ellos (y son unos cuantos más) se ventila la cantidad de 462 millones de euros: de hecho, también han empezado a dictarse la primeras resoluciones, y en la primera ocasión, con motivo de la sentencia de 14 de octubre de 2010, el Tribunal Supremo ha desestimado la casación y confirmado por tanto la resolución impugnada en primera instancia.

Asimismo, y fuera ya del ámbito propio de la denominada «moratoria turística», el Tribunal Supremo ha confirmado por sentencia de 30 de noviembre de

2010 la resolución dictada en instancia en otro supuesto importante, a propósito de la declaración legal del Barranco de Veneguera como espacio protegido: la falta de consolidación de los derechos urbanísticos preexistentes vuelve a ser el argumento recurrente.

Con todo, y más allá de ello, de mayor importancia aún es la estimación del recurso de casación interpuesto por la Comunidad Autónoma que ha tenido lugar en la sentencia de 29 de septiembre de 2010, porque se anula con ella la condena al pago de casi 100 millones de euros, la cantidad más elevada que jamás habría tenido que abonar la administración canaria: después de 22 años de litigio y cuatro meses de deliberaciones, se pone fin a un conflicto que, en apneas una palabra, podía haber puesto en quiebra técnica a la Comunidad Autónoma.

El argumento primordial sobre el que se sustenta la decisión vuelve a ser, como en los casos anteriores, la imposibilidad de considerar consolidados los derechos de aprovechamiento –mineros, en este caso–, porque ni la mera obtención de un permiso de investigación, ni el posterior otorgamiento de una concesión autoriza a considerarlo así: «ese derecho sólo nace cuando, previa valoración de todos los intereses en presencia, ambientales y mineros, por las Administraciones Públicas competentes para ello se obtienen todos los títulos jurídicos necesarios, al no haber razones que lo impidan por la necesidad de proteger el medio físico». Aunque acaso otra cosa cabría deducir inicialmente de la dicción literal de la Ley de Minas (art. 116.1), su naturaleza preconstitucional obliga a interpretarla de conformidad con la Constitución, que obliga a efectuar una ponderación racional de los bienes jurídicos enfrentados y por tanto a valorar la perspectiva ambiental, que «no es una adherencia, algo residual, sino una exigencia constitucional que habrá de tenerse siempre presente», y que puede por tanto prevalecer sobre el interés subyacente al desarrollo de una explotación minera. El propio Reglamento de la Ley de Minas, que precisamente es también de 1978 (mismo año que la Constitución), favorece esta interpretación, por cuanto que su art. 3 dispone que el otorgamiento de los permisos y concesiones mineras «se entiende sin perjuicio de terceros y no excluye la necesidad de obtener las demás autorizaciones y concesiones con arreglo a las leyes sean necesarias». Realmente, desde la propia perspectiva minera era discutible la viabilidad de la actuación pretendida, por cuanto que obliga a la presentación de un plan de restauración y a su aceptación por la Administración: la prolongada inactividad en el cumplimiento de esta obligación comporta la interferencia de la conducta de la propia víctima en la producción del hecho lesivo y la ruptura de otros cursos causales. Había también algunos precedentes jurisprudenciales. Por lo demás, desde la perspectiva urbanística, la ordenación vigente ya desde 1990 impedía la extracción de piedra en la zona y el otorgamiento de licencia municipal. Lo cierto es que pese a toda esta batería de argumentos, y otros que asimismo cabría traer a colación, no era fácil que prosperara la casación, habida cuenta de las limitaciones propias de este recurso: casi con toda probabilidad, además, de haberse admitido la procedencia de la responsabilidad, difícilmente habría cabido discutir después su cuantía, precisamente, en base a las limitaciones antes señaladas.

Y, en fin, aun cuando en este caso la responsabilidad se reclamaba del Estado, por inactividad de la autoridad portuaria, también se encuentra relacionada con el territorio en tanto que lo que se aducía a la postre esa la imposibilidad empre-

sarial de explotar un varadero ubicado en un espacio próximo lo que justificaba la reclamación, merece comentarse el archivo de la pretensión resarcitoria sostenida a raíz del naufragio en 1981 de un buque que trasportaba madera de Costa de Marfil a Grecia cerca de Lanzarote, y que desde entonces ha permanecido varado en la zona (se estima el coste de refluotamiento en más de 600.000 euros; y el empresario reclamante solicitaba una indemnización de hasta 6,1 millones de euros por las pérdidas): el Tribunal Supremo, en este caso, ha venido a confirmar la resolución judicial impugnada en casación.

## Relaciones entre Canarias y el Estado

Comenzando este capítulo con los aspectos estrictamente competenciales, se ha procedido este año a la realización de tres nuevas trasferencias que han ampliado las competencias autonómicas en materia de agricultura (Real Decreto 826/2010: se amplían las funciones desarrolladas en relación con la tramitación del pago y seguimiento de la gestión de ayudas previstas en el régimen especial de abastecimiento de Canarias), empleo (Real Decreto 827/2010: se incorpora al sistema de financiación de Canarias el 5% de los fondos territorializados para formación profesional y los medios de financiación de la actividad de la delegación territorial de la fundación tripartita de la Comunidad Autónoma) y educación (Real Decreto 828/2010: se asume el seguro escolar), lo que representa un coste efectivo de 1,19 millones de euros. A las que ya a finales de año se suma una cuera, en materia de espacios naturales protegidos (Real Decreto 1743/2010: ampliación de los medios económicos adscritos a los servicios traspasados en relación con los cuatro parques nacionales existentes actualmente en el archipiélago).

Por otra parte, y como sucede en otras Comunidades Autónomas, se ha procedido a la revisión de los convenios firmados para proceder a reajustar la realización de las obras previstas en ellos. No se cuestiona su realización, pero sí se comprometen algunos los plazos previstos; lo que, por lo demás, puede motivar una prolongación en el tiempo de la vigencia de tales convenios más allá de lo previsto inicialmente (así, el Convenio de prórroga y modificación del Convenio de Colaboración con la Comunidad Autónoma de Canarias, para el desarrollo de actuaciones en materia de agua en las Islas Canarias). En cualquier caso, como enseguida veremos, los reajustes apenas repercuten sobre obras en curso o programadas de antemano.

Lo mismo que los convenios, el denominado Plan Canarias, aprobado el año pasado, en su conjunto debe reprogramarse. Como en el caso anterior, en Canarias los efectos de la reprogramación resultan de menor calado que otros proyectos previstos en el resto del Estado, dada la situación crítica particularmente aguda que atraviesa la economía del archipiélago, de la que ya se ha dado cuenta en otros informes, y también en éste, (con un porcentaje de paro próximo al 30% de la población, el mayor de España); aunque tampoco cabe desdeñar en este punto la relevancia estratégica que tiene el mantenimiento de CC como aliado político del PSOE en las Cortes Generales.

De hecho, en más de una ocasión, con sus votos ha evitado derrotas del Gobierno en las Cortes Generales, como en el caso de la subida del IVA (sus votos se



unieron al PNV y resultaron decisivos) y, sobre todo, con la convalidación de las medidas de recorte presupuestario adoptadas en mayo (que el Gobierno sacó adelante por 169 votos frente a 168, con la abstención de CC, UPN y CIU: probablemente, el debate más importante de toda la Legislatura, porque podía haber provocado la caída del gobierno y la convocatoria de nuevas elecciones generales). También, los dos votos de CC, junto con los 6 del PNV, han permitido al Gobierno iniciar la tramitación de la Ley de Economía Sostenible (se alcanzaron 176 votos, frente a los 169 del resto de la oposición).

Y con el asunto igualmente crucial de los presupuestos generales previstos para el año próximo (Ley 39/2010, de 22 de diciembre), una vez más, el Gobierno volvió a encontrar el apoyo de CC. Ya resultó decisiva su abstención para la aprobación, por solo 4 votos de diferencia, del límite de gasto no financiero (el conocido como «techo del gasto»): con el voto contrario del PNV que había anunciado su abstención, aun resultó más importante el apoyo prestado entonces; CC no sucumbió a las presiones para que votara afirmativamente, si bien llegó incluso al compromiso de ceder uno de sus dos votos, si hubiese sido preciso: no hizo falta, porque asistieron todos los diputados socialistas.

La aprobación del techo del gasto obligaba a una reducción del 7,7% de los presupuestos generales inicialmente previstos: ya en esta ocasión, en lugar de oponerse o de abstenerse, CC se inclinó por la negociación; y, al final, terminó dando su respaldo al texto presupuestario (junto al PNV y UPN), no sin contrapartidas relevantes.

En primer lugar, las cifras sobre inversiones: en materia de empleo, se garantizan los 70 millones de euros del plan pactado el año pasado vinculados a la compensación por el IGTE, los 82 millones en aplicación del plan integral de empleo de Canarias, así como los 40 millones para infraestructuras educativas vinculadas al plan de empleo y los 42 millones de fomento de empleo. La cantidad para menores no acompañados se rebaja de 15 a 10 millones por la reducción de la llegada de niños inmigrantes. Y a los dos proyectos ferroviarios de las islas capitalinas, se destina un total de 10 millones de euros, que se instrumentarán mediante convenio: también se asegura que las obras deberán comenzar en 2012. Se aumentan en 4 millones las partidas para costas y en 3 las del Instituto de Astrofísica de Canarias. También se garantizan los 42 millones de infraestructuras turísticas y los 22 millones en programas de reindustrialización. Se mantienen las subvenciones para el transporte de viajeros, con la idea de que se mantendrá la asunción del coste del 50% del billete en todas las tarifas, salvo en primera; y en relación con el transporte de mercancías se aplicarán las subvenciones al 65% y se incluirá una partida para el transporte del plátano. Se incorpora asimismo también una partida de 22 millones para la financiación de las ayudas agrícolas contenidas en programas comunitarios (tomates, flores y plantas, viticultura y ganadería). Y deben igualmente computarse 60 millones de euros que no ingresa el Estado por la bonificación de tasas aéreas, sobre todo, en los aeropuertos de Gran Canaria y Tenerife Sur (especialmente, por aumento de pasajeros y frecuencias o que abran nuevas rutas). De este modo, junto a otras cantidades, como los 50 millones con destino a parques tecnológicos y algunos otros programas turísticos, la suma total de las inversiones se aproxima así a 450 millones de euros (en trámite de enmiendas, la ficha financiera mejoró en 26 millones). Por lo

demás, se mantiene el convenio de carreteras (180 millones de euros), lo que deja los 32 contratos administrativos de obra adjudicados o por adjudicar en las islas al margen de los recortes generales. Canarias se convierte así en una de las autonomías menos perjudicadas (al parecer, con Madrid y Andalucía), cuando la caída global es de un 37%: en casos como aeropuertos y obras hidráulicas resulta la mejor parada; y en carreteras se evitan las limitaciones. Por otro lado, hay que tener presentes los ahorros fiscales de las empresas (unos 420 millones) por los beneficios resultantes del REF. Probablemente, todo ello no alcance ni de lejos la suma de los 2.500 millones anuales del Plan de Canarias, pero tampoco son cifras irrisorias a la vista de las circunstancias del momento.

Pero es que, además, no es lo único. Coincidiendo con el inicio de las negociaciones presupuestarias, se impulsa la consolidación de la policía canaria, con la aprobación de los protocolos de coordinación en el marco de la Junta de Seguridad Canarias-Estado; y se pone en marcha la reforma del REF. Se alcanzan también nuevos compromisos en la Comisión Bilateral de Cooperación celebrada en octubre (entre otros, la reconsideración de la desaparición del control presencial del aeropuerto de El Hierro).

Y termina, en fin, cristalizando un amplio acuerdo que excede claramente del ámbito presupuestario, al que se incorpora el traspaso de dos nuevas competencias en materia de inspección de trabajo y políticas activas de empleo (concretamente, en este segundo caso, se atribuyen facultades para bonificar las cuotas de la seguridad social e incentivar la contratación: por el momento, además, sólo se reconocen estas competencias a favor de Canarias y el País Vasco).

Esto aparte, en un golpe de efecto de última hora, se desbloquea para su aprobación antes de fin de año la proposición de ley que por tercera vez CC llevó esta Legislatura a las Cortes para la delimitación de las aguas canarias. Y, en efecto, un mes después de la firma del pacto, se han presentado cinco enmiendas conjuntas con vistas a promover la aprobación de la ley por el procedimiento de urgencia, antes de fin de año: se cambia el nombre de la ley para pasar a denominarse Ley de Aguas Canarias y se concreta en su artículo único que el ámbito marítimo de la Comunidad Autónoma será el espacio integrado dentro del perímetro resultante de unir los puntos extremos más salientes de las islas e islotes. Se puntualiza también que el ejercicio de las competencias estatales y autonómicas sobre dicho espacio y los restantes espacios marítimos que rodean las islas bajo soberanía o jurisdicción española se realizará teniendo en cuenta la distribución de competencias establecidas constitucional y estatutariamente tanto para dichos espacios como para los terrestres. Y en la disposición adicional única, sobre respeto al Derecho internacional, se indica que el trazado del contorno perimetral no alterará la delimitación de los espacios marítimo de las islas Canarias tal y como están establecidas por el ordenamiento jurídico español en virtud del Derecho internacional vigente. Todavía subsiste sin embargo alguna duda sobre los términos en que se mantienen los dos pasillos de aguas internacionales actualmente existentes entre Gran Canaria y Tenerife y Gran Canaria y Fuerteventura. Como antes indicamos, el acuerdo alcanzado obligaba también a la rápida tramitación legislativa de la proposición, que en efecto se ha aprobado en Comisión en ambas Cámaras (en el Senado, por la vía de urgencia), para que pudiera estar lista antes de finalizar el año, como así ha sucedido finalmente (Ley 41/2010, de 30 de

diciembre, de aguas canarias). Respecto de la iniciativa primitiva, los cambios más relevantes conciernen a la propia denominación de la ley y la cláusula del respecto del Derecho internacional incorporada a su disposición adicional única, que, si bien figuraba desde el principio, ha quedado finalmente más reforzada.

Incluso, encuentra cabida en el acuerdo la posible atribución de una nueva competencia autonómica para la gestión de las costas, una tradicional reivindicación que ahora podría también empezar a prosperar, en tanto que el acuerdo dispone la creación de una subcomisión Canarias-Estado para analizar los problemas y proponer soluciones; y que, ante todo, interesa a la Comunidad Autónoma, no sólo y no tanto para que corra por su cuenta la concesión de autorizaciones para establecimientos de ocio o restauración o la definición de paseos marítimos, sino también y sobre todo, para salvar del derribo pequeños núcleos de población y edificaciones ubicados en el espacio costero.

CC obtiene también el compromiso del PSOE de apoyar la elaboración de un nuevo estatuto de autonomía, del que quedaría desvinculada la reforma del sistema electoral, que corresponderá realizar en el ámbito del Parlamento de Canarias: otra aspiración antigua alcanzada, que sin duda habrá de chocar con los intereses del PSOE en Canarias.

Y entre las medidas dispuestas para la reforma inmediata del REF, lo que confirma la existencia de dos velocidades (porque otra reforma de mayor profundidad procede realizar con vistas a 2013), se considera inaplazable la previsión de incentivos para la contratación de trabajadores en Canarias, la puesta en marcha de la quinta libertad, el registro de aeronaves y la fijación del porcentaje concreto de bonificación estatal sobre las tasas aéreas, así como de la cantidad asignada a los créditos ICO destinados específicamente al archipiélago. En todo caso, las medidas para la actualización del REF de desarrollo inmediato afectan sustancialmente a la Zona Especial de Canarias y están en la base de la Proposición de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Mixto (Coalición Canaria) en el mes de abril de este año. Pero no parece haber tiempo para aprobarlas este año.

De cualquier modo, el documento mencionado, suscrito el 18 de octubre pasado, consta de 11 folios y 6 grandes acuerdos (el primero, con 16 puntos), e incluye un anexo. Se trata, en su conjunto de un indudable salto cualitativo en la colaboración entre el Estado y Canarias. Y si no es un acuerdo de legislatura, en tanto que desde algunos sectores se ha rechazado expresamente esta calificación, mucho se le parece o, al menos, tiene esa vocación inicial.

Entrando ya en otros pormenores, la legislación estatal aprobada este año, la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, contempla en su disposición adicional cuarta un régimen especial para Canarias, en atención a sus peculiaridades: «En atención a las especiales circunstancias de lejanía, insularidad y dispersión poblacional que concurren en Canarias como región ultraperiférica, así como a la necesidad que suponen las telecomunicaciones de banda ancha para la comunicación de contenidos audiovisuales, el Gobierno establecerá en el plazo máximo de seis meses las medidas compensatorias que por razones de cohesión territorial sean necesarias para compensar el sobrecoste que afrontan los operadores para desplegar servicios de banda ancha en Canarias, debido a los tramos troncales de las redes de telecomunicaciones que interco-

nectan las Islas Canarias entre sí y a éstas con el resto del territorio español y, con ello, equiparar la disponibilidad y condiciones de acceso a todo tipo de servicios audiovisuales de banda ancha en todas las Islas Canarias con el resto del Estado. Estas medidas compensatorias serán financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado».

La Ley 26/2010, de 16 de julio, del Régimen de Cesión de Tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión, completa el nuevo régimen de financiación autonómica en relación con este territorio del Estado; y forma parte del paquete de leyes aprobados por éste con tal fin para todas las Comunidades (Leyes 16 a 30/2010), excluidas las de carácter foral.

La nueva Ley de Puertos (Ley 33/2010, de 5 de agosto, de modificación de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios en los puertos de interés general) mantiene el sistema de bonificaciones de tarifas por carga y descarga para los puertos canarios, con base en la ultraperifericidad de Canarias y refuerza la necesidad de potenciar la intermodalidad, por un valor estimado de 20 millones de euros. Concretamente, lo hace en su art. 19, que contempla tanto una bonificación general a la cuota de las tasas del buque y de la mercancía para potenciar y consolidar el papel de España como plataforma logística internacional (art. 19.4); como otra específica para Canarias (y Baleares, Ceuta y Melilla) a la cuota de las tasas del buque, del pasaje y de la mercancía (19.5). Lo que no es fácil, porque el sistema de ayudas permanece bajo la atenta vigilancia de la Unión Europea y algunos operadores privados contrarios a sistemas diferenciados en la aplicación de las tarifas en Canarias pueden comprometer su viabilidad. En general, esta Ley supone un retroceso en la presencia de las autonomías en los puertos y responde a un pacto entre PSOE y PP que, por la razón expresada, no fue aprobada por CC, que estiman una disminución de ingresos por las pérdidas que les producen las bonificaciones de un 30%, motivo por el que pedían un fondo específico para compensar dicha cantidad. Lo cierto es que sí se prevén tales compensaciones; otra cosa es que sean suficientes o que esté suficientemente clarificado el modo de aportar las cantidades correspondientes.

Poco después de aprobada la Ley, precisamente, a la vuelta del verano, se advirtió una preocupante subida en el precio de los fletes de hasta un 40% sin aparente justificación, en tanto que los costes se han reducido más que aumentar. Por lo que el Gobierno de Canarias se está planteando denunciar el aumento de las tarifas portuarias ante el Tribunal de Defensa de la Competencia, o bien, subsidiariamente, impulsar la declaración del servicio público del transporte marítimo con la Península

Especialmente trascendente para Canarias resulta la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino, cuyas previsiones, entre otras determinaciones, regulan el régimen de utilización de dicho medio, configuran la subregión atlántico-macaronésica de Canarias y la demarcación marina canaria, respecto de la que se proyecta además la elaboración de una estrategia marina propia; y se concretan también las funciones de la Administración General del Estado en relación con la red de áreas marinas protegidas de España, que igualmente se crea por esta Ley.

La última de la lista, que prácticamente cierra el año, ha sido la Ley 42/2010, de 30 de diciembre, por lo que se modifica la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco, que finalmente ha venido a mantener la vigencia del REF en este ámbito, en los mismos términos en que estaba la disposición adicional cuarta, al desaparecer en el texto definitivo la mención introducida en el Congreso de que la publicidad, promoción y patrocinio de los productos del tabaco tenía que producirse exclusivamente en las expendurias de tabaco, existentes en la Península y Baleares, pero no en Canarias.

En fin, dentro del nuevo modelo aeroportuario todavía en vías de perfilarse –si bien el Real Decreto Ley 13/2010, de 3 de diciembre, ha venido a marcar un claro punto de inflexión, en los términos que después se concretarán–, en los documentos indicales de trabajo se había aceptado la inclusión de las Comunidades Autónomas, junto a la del sector privado, en la explotación comercial de los aeropuertos en la nueva sociedad que habría de crearse como entidad diferenciada de la que se reserva la navegación aérea. El porcentaje de capital privado podría alcanzar el 30% y las Comunidades Autónomas intervendría en la gestión cuando ésta resultara especialmente compleja. La gestión se mantenía directamente en manos de AENA, aun cuando Madrid, Barcelona, Palma de Mallorca, Málaga y Gran Canaria eran casos que podrían abrirse a una gestión compartida (en la que la participación autonómica podría alcanzar el 40%) a través de una sociedad mercantil propia, en tanto que aeropuertos económicamente sostenibles.

El Senado vino a aprobar una moción en que instaba al Gobierno para definir el nuevo modelo antes de que finalice el año. Y apenas nada ha sido preciso esperar, porque efectivamente el Decreto ley antes mencionado procede a la creación de Aena Aeropuertos S.A., dependiente de la AENA entidad empresarial, que conservará en todo caso la mayoría de su capital social y contempla también la gestión individualizada de los aeropuertos: como mecanismos al efecto se mencionan la vía de la concesión administrativa del servicio aeroportuario (es la fórmula pensada, al parecer, para Madrid y Barcelona) y la creación de sociedades filiales, a las que se aplicará el mismo régimen que a la sociedad matriz. A través de esta última fórmula podría encontrar satisfacción la aspiración del Gobierno de Canarias de disponer de una especie de Aena canaria, cuyas líneas maestras están sin definir, aunque en todo caso se pretende que puedan participar en la gestión aeroportuaria no sólo la propia Comunidad Autónoma, sino también las corporaciones locales –particularmente, los cabildos insulares–; y desde luego el mantenimiento del capital público, sin perjuicio de la entrada de capital privado. De cualquier modo, habrá que esperar porque la intención inicial de Fomento era, en cambio, la de privatizar los aeropuertos de Gran Canaria y Tenerife Sur y desgajar por tanto los aeropuertos grandes de los pequeños.

### **Relaciones entre Canarias y el exterior (en particular, la Unión Europea)**

Entre las propuestas de reforma de mayor calado y más a largo plazo del REF, el PP patrocina que se incorporen deducciones en el IRPF a favor de personas físicas que se comprometan a invertir en un período determinado: a cuyo efecto

podrán crear una especie de cuenta de ahorro fiscal, en línea con el mecanismo dispuesto para las sociedades, con la figura de la reserva de inversiones que ha funcionado bien, pero que con la crisis ha visto reducida su virtualidad (como descienden los beneficios de las empresas, también hay menos dinero para hacer dotaciones y, por otra parte, la falta de crédito dificulta la materialización de la inversión): en relación con esta figura de la reserva de inversiones, la solicitud más destacada es que se flexibilice su empleo, a fin de que puedan utilizarse los fondos integrantes de la reserva, entre otros fines, con destino a la exportación o a la inversión en el exterior.

Importante también ha sido la aprobación del Informe sobre las Regiones Ultraperiféricas de la Unión Europea, el 23 de marzo de 2010 por la Comisión Mixta para la Unión Europea, en el ámbito de las Cortes Generales. Entre las conclusiones del indicado Informe, se valora positivamente el tratamiento de tales regiones en el Tratado de Lisboa, se emplaza a las instituciones europeas para la concreción de una nueva estrategia comunitaria respecto de dichas regiones (que debe incluir el apoyo, no sólo a los sectores tradicionales, sino también a los sectores industriales y de servicios (turismo), se promueve la introducción de nuevos marcos sectoriales específicos si el mantenimiento del actual «acervo ultraperiférico» resultara insuficiente, se manifiesta el apoyo explícito a las propuestas elaboradas por la Conferencia de Presidentes de Regiones Ultraperiféricas, y la incorporación de una mención específica a estas Regiones en el Consejo Europeo de junio; y, asimismo, ya en el plano más interno, la necesidad de tener en cuenta las singularidades canarias en los proyectos legislativos tramitados en las Cortes y el compromiso de realizar informes específicos sobre las actuaciones comunitarias con especial incidencia en Canarias).

Debido a las excepcionales circunstancias que concurren en el archipiélago, como consecuencia de la necesidad de atender a los menores extranjeros no acompañados que llegan a la Comunidad Autónoma, se ha otorgado una subvención directa a Canarias por valor de 15 millones de euros (Real Decreto 793/2010), fundada en razones de interés público, social y humanitario para financiar durante 2010 los gastos derivados del traslado y acogida de menores extranjeros no acompañados desplazados desde el archipiélago al resto de las Comunidades Autónomas; así como los gastos que, durante la tramitación de los acuerdos de cooperación con las Comunidades Autónomas para hacer efectivo el traslado, se deriven por la acogida de menores extranjeros no acompañados que se encuentren en su territorio.

Por otro lado, en ejecución de las previsiones del REF, el Estado se ha comprometido a permitir que los vuelos a África con destino a Europa y América puedan aterrizar en Canarias, a cuyo efecto bastaría sólo la aprobación del Gobierno de la Nación y la autorización pertinente del Ministerio de Fomento.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición del Parlamento por Grupos Parlamentarios

*Grupo Parlamentario Socialista Canario: 26*

*Grupo Parlamentario Coalición Canaria (CC): 19*

*Grupo Parlamentario Popular: 15*

Durante 2010 han causado baja los siguientes diputados en la fecha que se indica:

Bethencourt Gámez, Esteban G.P.CC 25/11/2010, sustituido por Excmo. Sr. Diputado Cándido Eloy Hernández Martín. G.P.CC. Alta en el cargo: 30 de noviembre de 2010

Izquierdo Botella, José G.P.CC 6/11/2010, sustituido por Excma. Sra. Diputada Jannia Brito Díaz G.P. CC. Alta en el cargo: 16 de noviembre de 2010

Rodríguez Díaz, Rosa G.P.P 16/3/2010, sustituida por Excmo. Sr. Diputado Victor Moreno del Rosario G.P. Popular Alta en el cargo: 25 de marzo de 2010

### Estructura del Gobierno

*Hasta 23 de octubre 2010*

Presidente: Excmo. Sr. D. Paulino Rivero Baute (CC)

Vicepresidenta: Excmo. Sr. D. José Manuel Soria López (PP)

Número de Consejerías: 10

*Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad* : Excmo. Sr. D. José Miguel Ruano León (CC)

*Consejería de Economía y Hacienda*: Excmo. Sr. D. José Manuel Soria López (PP)

*Consejería de Obras Públicas y Transportes*: Excmo. Sr. D. Juan Ramón Hernández Gómez (CC)

*Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación*: Excma. Sra. D<sup>a</sup>. María del Pilar Merino Troncoso (PP)

*Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes*: Excma. Sra. D<sup>a</sup>. Milagros Luis Brito (CC)

*Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda:* Excma. Sra. D<sup>a</sup>. Inés Nieves Rojas de León (CC)

*Consejería de Sanidad:* Excma. Sra. D<sup>a</sup>. María Mercedes Roldós Caballero (PP)

*Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial:* Excmo. Sr. D. Domingo Berriel Martínez (CC)

*Consejería de Empleo, Industria y Comercio:* Excmo. Sr. D. Jorge Marín Rodríguez Díaz (CC)

*Consejería de Turismo:* Excma. Sra. D<sup>a</sup>. Rita María Martín Pérez (PP)

*Desde 23 de octubre de 2010*

Presidente: Excmo. Sr. D. Paulino Rivero Baute (CC)

Vicepresidenta: Excma. Sra. D<sup>ña</sup>. María del Mar Julios Reyes (CC)

Número de Consejerías: 8

*Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad:* Excmo. Sr. D. José Miguel Ruano León (CC)

*Consejería de Economía y Hacienda:* Excmo. Sr. D. Jorge Marín Rodríguez Díaz (CC)

*Consejería de Obras Públicas y Transportes:* Excmo. Sr. D. Juan Ramón Hernández Gómez (CC)

*Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente:* Excmo. Sr. D. Domingo Berriel Martínez (CC)

*Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes:* Excma. Sra. D<sup>a</sup>. Milagros Luis Brito (CC)

*Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda:* Excma. Sra. D<sup>a</sup>. Inés Nieves Rojas de León (CC)

*Consejería de Sanidad:* Excmo. Sr. D. Fernando Bañolas Bolaños (CC)

*Consejería de Empleo, Industria y Comercio:* Excma. Sra. D<sup>ña</sup>. María del Mar Julios Reyes (CC)

## **Tipo de Gobierno**

Hasta el 23 de octubre de 2010, Gobierno de coalición entre Coalición Canaria y Partido Popular

Desde el 23 de octubre de 2010, Gobierno monocolor de Coalición Canaria en minoría



### **Partidos y número de Diputados que le apoyan**

Hasta el 23 de octubre de 2010, Coalición Canaria (19 Diputados) y Partido Popular (15 Diputados). Total 34

Desde el 23 de octubre de 2010, Coalición Canaria (19 Diputados). Total 19

### **Composición del Gobierno**

Hasta el 23 de octubre de 2010

CC: Presidente y 6 Consejerías

PP: Vicepresidente y 4 Consejerías

Desde el 23 de octubre de 2010

CC: Presidente, Vicepresidenta y 8 Consejerías

### **Investidura, mociones de censura, cuestiones de confianza y otras:**

#### *Investidura*

No se han presentado iniciativas de este tipo

#### *Mociones de censura*

No se han presentado iniciativas de este tipo

#### *Cuestiones de Confianza*

No se han presentado iniciativas de este tipo

#### *Declaraciones Institucionales*

Presentadas:

En 2010: 13

Pendientes al inicio de 2010: 1

Aprobadas: 14

7L/DI-0012 Contra la «Violencia de Género». Aprobada

7L/DI-0014 Terremoto en Haití. Aprobada

7L/DI-0015 Catástrofe ocasionada por las lluvias en Madeira. Aprobada

7L/DI-0016 Terremoto en Chile. Aprobada

- 7L/DI-0017 Persecución religiosa de los Baha'is en Irán. Aprobada  
7L/DI-0018 Día Internacional de la Mujer. Aprobada  
7L/DI-0019 Situación en Cuba. Aprobada  
7L/DI-0020 Derechos del Niño. Aprobada  
7L/DI-0021 Compromiso con los derechos humanos durante la Presidencia española de la Unión Europea. Aprobada  
7L/DI-0022 Refugiados. Aprobada  
7L/DI-0023 Apoyo a la candidatura del Premio Nobel de la Paz a la Fundación Vicente Ferrer. Aprobada  
7L/DI-0024 Fallecimiento del Ex Presidente del Gobierno de Canarias, Excmo. Sr. Don Adán Martín Menis. Aprobada  
7L/DI-0025 Día Mundial del Cáncer de Mama. Aprobada  
7L/DI-0026 Situación del Sahara. Aprobada

### **Propuestas de reforma del Estatuto de Autonomía**

No se han presentado iniciativas de este tipo

### **Proyectos de Ley**

Presentados 12

Pendientes anteriores 6

Tipo de finalización:

No finalizados 11

Aprobados 7

### **Proposiciones de Ley, Proposiciones de Ley a iniciativa de los Cabildos Insulares, Proposiciones de Ley de Iniciativa Popular, Proposiciones de Ley para su tramitación ante las Cortes Generales**

#### *Proposiciones de Ley*

Presentadas 5

Pendientes anteriores 5

Tipo de finalización:

Aprobadas 2

No finalizadas 8

*Proposiciones de Ley a iniciativa de los Cabildos Insulares*

Presentadas 0

Pendientes anteriores 1

Tipo de finalización:

No finalizadas 1

*Proposiciones de Ley de Iniciativa Popular*

Presentadas 3

Pendientes anteriores 0

No finalizadas 3

*Proposiciones de Ley para su tramitación ante las Cortes Generales*

No se han presentado iniciativas de este tipo ni existen iniciativas pendientes de periodos anteriores

**Proposiciones no de Ley**

Presentadas 104

Pendientes anteriores 43

Tipo de finalización:

No finalizadas 15

Aprobadas 79

Rechazadas 33

Retiradas 20

**Interpelaciones, mociones consecuencia de interpelaciones***Interpelaciones*

Presentadas 18

Pendientes anteriores 0

Tipo de finalización:

Debatidas 9

No finalizadas 8

Retiradas 1

*Mociones consecuencia de Interpelación*

Presentadas 9

Pendientes anteriores 0

Tipo de finalización:

No finalizadas 1

Aprobadas 0

Rechazadas 8

**Preguntas con respuesta oral (ante Pleno y ante Comisión), preguntas con respuesta por escrito:***Preguntas con respuesta oral ante el Pleno*

Presentadas 446

Pendientes anteriores 66

Tipo de finalización:

No finalizadas 73

Cambio de calificación 1

Contestadas 413

Retiradas 21

Decaídas 4

*Preguntas con respuesta oral ante Comisión*

Presentadas 334

Pendientes anteriores 121

Tipo de finalización:

No finalizadas 84

Contestadas 21

Retiradas 350

*Preguntas con respuesta por escrito*

Presentadas 877

Pendientes anteriores 679

**Tipo de finalización:**

No finalizadas 87

Rechazadas 1

Contestadas 1465

Retiradas 3

**Comparecencias del Gobierno**

Presentadas 367

Pendientes anteriores 236

**Tipo de finalización:**

No finalizadas 189

Debatidas 225

Retiradas 189

**Solicitudes de comisiones de investigación**

No han presentado iniciativas de este tipo

**Reforma del Reglamento**

No han presentado iniciativas de este tipo

**Reforma de las normas de Gobierno Interior**

No han presentado iniciativas de este tipo

**Normas interpretativas y supletorias del Reglamento**

No se ha producido iniciativas de esta tipo

**Otras iniciativas***Comisiones de estudio*

Presentadas 1

De periodos anteriores 2

Tipo de finalización:

Finalizadas 1

Pendientes de finalización 2

*Subcomisiones*

Presentadas en el periodo 0

En periodos anteriores 1

Tipo de finalización:

Finalizadas 0

No finalizadas 1

## Introducción

La actividad de la Comunidad Autónoma en el año 2010 no presenta caracteres relevantes que trasciendan al ámbito regional. Pequeños conflictos, debates de escasa trayectoria, querellas locales salpican la cotidianidad de una Comunidad que ha sufrido los mismos problemas generales de todas las demás (crisis económica y subsiguiente elevada tasa de desempleo...) y que en lo más específico reitera también cuestiones arrastradas del pasado respecto de las cuales, para no ser reiterativos, basta con remitir a los Informes de los dos o tres últimos años donde el lector interesado podrá advertir que lo que entonces se decía podría muy bien repetirse de nuevo ahora.

Por lo demás, a lo largo de 2010 se desbloquearon algunos asuntos judiciales que estaban afectando a varios personajes de la vida pública al sobrepasarse, sin cargos, la querrela interpuesta contra el Consejero de Cultura. Se mantuvo sin embargo el protagonismo judicial en el caso del Ayuntamiento de Castro Urdiales. Y alguna otra conflictividad formaliza de tono menor de la que se da cuenta más atrás.

En el debate sobre la orientación política de la Región apareció otra vez el tema de la reforma del Estatuto adoptándose una Resolución en la que el Parlamento «se pronuncia por la necesidad de iniciar de manera inmediata los estudios y trabajos tendentes a la reforma del Estatuto de Autonomía para Cantabria...». Sin embargo, más allá de esta declaración, no ha habido acciones reales en la dirección apuntada, por lo que cabe concluir que se trata de un tema del que casi todos hablan pero, en el fondo, con los tiempos que corren, tampoco parece que nadie tenga demasiada prisa.

Hay otros asuntos de menor entidad que no merecen ser comentados en esta Introducción. Pero sí cabe añadir que esa falta de acontecimientos destacables es en sí misma, a mi juicio, un acontecimiento: el de una Comunidad Autónoma que, poco a poco, ha ido adquiriendo presencia, ha logrado articular algunas políticas concretas cuyos resultados serán juzgados por los ciudadanos, ha consolidado una tradición de gestión en ámbitos alejados de la espectacularidad (inversiones, obras públicas, educación, sanidad, ganadería, protección de la naturaleza, prestaciones varias...)... Es el aspecto principal y, seguramente, la razón de ser de muchas Comunidades Autónomas que hallan en la gestión una cierta originalidad que no siempre se justifica, sin embargo, en la legislación.

Esa actividad gestora se ha visto en cierto modo favorecida por el protagonismo mediático del Presidente de cuya capacidad de liderazgo –con sus inevita-

bles gotas de populismo— no cabe ninguna duda. Es una faceta a destacar que contrasta, aunque se hayan olvidado, con los años negros de la primera etapa de la Comunidad. El protagonismo del Presidente no ha sido, sin embargo, un factor de excesivos desencuentros público en el Gobierno de coalición, aunque era ciertamente una posibilidad real cuando el otro socio, el PSOE, se debía a las políticas generales del partido y del Gobierno central que, en época de crisis económica, suponían recortes de inversiones y reducción de algunos gastos prometidos. El asunto AVE ha sido, así, un elemento de potencial discordia aunque finalmente, tras las nuevas promesas y algunos gestos concretos, las aguas volvieron pronto a su cauce. Pero más allá de esos ligeros roces —aparentemente sin mayor trascendencia, aunque es posible que la hayan tenido en alguna mayor medida en los debates internos de los partidos, en particular en el PSOE—, más allá de esas potenciales divergencias, digo, la coalición se ha mantenido unida y bien cohesionada, entre otras cosas por el propio interés de los dos partidos coaligados.

El protagonismo del Presidente se ha traducido en los datos de algunas encuestas en las que resulta uno de los Presidentes autonómicos mejor valorados, lo que es muy posible que contribuya a la decisión de repetir como candidato del PRC en las próximas elecciones de 2011. La posibilidad de reproducir coalición con el PSOE pasa, naturalmente, por que el único partido de la oposición con representación parlamentaria —el PP— no obtenga una mayoría absoluta.

### Actividad normativa: leyes

La actividad legislativa del año 2010 ha sido formalmente mayor que la del año pasado. En 2009 se aprobaron, en efecto, seis leyes de las cuales solamente una o dos tenían contenido sustantivo propio. En 2010 las leyes se han duplicado pero ese número no debe llevar a engaño ya que de las 12 leyes aprobadas la mayoría son leyes de modificación parcial de otras anteriores y solamente una o dos tienen contenidos materiales de incidencia externa. Se trata de una tónica que se ha venido consolidando en los últimos años y que, como ya indiqué en Informes anteriores, no debe ser necesariamente percibida críticamente puesto que gobernar no siempre es legislar. Importa más la gestión de las leyes existentes, la cotidiana aplicación del Derecho vivo, que la aprobación de normas a veces sin la garantía de poder ser aplicadas o de poder vigilar y en su caso sancionar su incumplimiento.

En todo caso, y por lo que ahora importa, las leyes aprobadas por la Comunidad de Cantabria en 2010 han sido las siguientes:

– *Ley 1/2010, de 27 de abril, de modificación de la Ley 6/2002, de 10 diciembre, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma y la Ley 11/2006, de 17 de julio, de organización y funcionamiento del Servicio Jurídico.* Se trata de una Ley de modificación, sobre todo, de la Ley 6/2002 (que, por cierto, aunque en asuntos menores fue modificada otras dos veces este mismo año: Leyes 8/2010 y 11/2010) con dos motivos o justificaciones diferentes. De un lado, modificaciones derivadas de la trasposición de la Directiva 2006/123, del Parlamento Europeo y del Consejo, conocida como Directiva de Servicios, y del



desarrollo básico operado por el Estado en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, y, de otro, de la necesidad de implantar reformas en materia de contratos por exigencias tanto de la normativa estatal básica (Ley 30/2007, de contratos del sector público) como del Derecho Comunitario en relación al recurso especial en materia de contratación al que se refiere también, con dicho carácter básico, la Ley estatal 34/2010, de 5 agosto, al añadir los arts. 310 y ss. a la citada Ley 30/2007.

Por lo que hace al primer aspecto se modifican los arts. 103, 109, 111, 118, 120 y 121 y se añaden los nuevos arts. 107 bis, 107 ter, 107 quater, 117 bis, y 117 ter. En lo que se refiere a los contratos, la nueva Ley modifica los arts. 145, 148, 150 y 152 de la Ley 6/2002, de la que, además, se cambia su Disposición Adicional 10<sup>a</sup>. La ley modifica también un precepto de la Ley 11/2006, del Servicio Jurídico, para excluir de la Mesa de contratación a los letrados de los servicios jurídicos. En las únicas Disposiciones Adicionales de la Ley 1/2010 con contenido sustantivo propio se alude al recurso especial en materia de contratación y se amplían los supuestos de silencio positivo.

La Ley prevé la implantación de la ventanilla única por vía electrónica en los procedimientos relativos al acceso o ejercicio de una actividad de servicios (art. 103.4) y contempla los principios genéricos de las intervenciones administrativas estableciendo el criterio –similar al de la Ley estatal 17/2009 sobre libre acceso a las actividades de servicios– de utilizar siempre la medida menos restrictiva a la libertad individual debiendo en todo caso motivar la eventual intervención por razones de interés público (art. 107 bis). En la misma línea de la normativa estatal se definen los conceptos de autorización, declaración responsable y comunicación previa (art. 107 ter) y se posibilita la eliminación de la obligación de aportar documentos que afecten a datos personales en los procedimientos iniciados a instancia de parte (art. 107 quater). Precepto este, por cierto, que aparece mal enumerado en el Preámbulo de la Ley –se le cita como 104 quater– sin que dicho error haya sido después rectificado.

El art. 111, reformado, prevé que los nuevos supuestos que excepcionen la regla general del silencio positivo deberán especificar «las razones imperiosas de interés público que justifican dicho carácter», en línea con la Ley estatal 25/2009 que modificó, entre otros, el art. 43.1 de la Ley básica 30/1992. Hasta que se elabore una nueva lista modificando la del preexistente Anexo de la Ley subsistirán también los supuestos desestimatorios contemplados en leyes sectoriales (Disp. Transitoria 1<sup>a</sup>).

Los nuevos arts. 117 bis y ter, con carácter general aunque supuestamente motivados por la idea de reducir cargas administrativas a las empresas, contemplan lo que denominan «principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas» e «iniciativa para garantizar la mejora regulatoria». El primero de estos preceptos contiene una bienintencionada lista de principios –procedentes casi textualmente todos ellos del proyecto de ley estatal de Economía sostenible– de cuya operatividad real cabe sin embargo dudar. Se trata de uno de esos preceptos acumulativos en los que se añaden principios respecto de los que es difícil estar en desacuerdo, pero de los que es también difícil verificar su aplicación. En concreto, el precepto dice así:

1. En el ejercicio de la iniciativa normativa, la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria velará para que las normas que se aprueben resulten adecuadas, con objetivos claros, eficientes, accesibles y transparentes y se ajusten a los criterios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica y simplicidad, velando por la eficacia en el cumplimiento de sus objetivos y procurando causar el menor coste posible a la ciudadanía y a las empresas.
2. De conformidad con el principio de necesidad, la iniciativa normativa debe estar justificada por razones de interés general.
3. El principio de proporcionalidad exige que la iniciativa normativa sea el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo que se persigue, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado.
4. El principio de seguridad jurídica determina que las facultades de iniciativa normativa se ejerzan de manera coherente con el resto del ordenamiento para generar un marco normativo estable y predecible.
5. El principio de simplicidad exige que toda iniciativa normativa atienda a la consecución de un marco normativo simple y poco disperso que facilite el conocimiento y la comprensión del mismo.
6. Para garantizar la eficacia en el cumplimiento de los objetivos de la iniciativa normativa, ésta debe partir de una identificación clara de los fines perseguidos, estableciendo unos objetivos directos y evitando cargas innecesarias y accesorias para la consecución de esos objetivos finales.
7. A fin de garantizar la transparencia, los objetivos de la regulación y su justificación deben ser definidos claramente y consultados con los agentes implicados.
8. En todo caso, se procurará mantener un marco normativo estable, transparente y lo más simplificado posible, fácilmente accesible por los ciudadanos y agentes económicos, posibilitando el conocimiento rápido y sencillo de la normativa vigente que resulte de aplicación y sin más cargas administrativas para los ciudadanos y empresas que las estrictamente necesarias para la satisfacción del interés general.

¿Cómo no estar de acuerdo con este precepto?, ¿es que acaso antes de él había que reconocer que existían iniciativas legislativas innecesarias y no justificadas «por razones de interés general»? El «marco normativo estable» y lo más simplificado posible, ¿se compadece acaso con el hecho de año tras año, y éste también, haya una Ley de medidas fiscales y administrativas que modifica no menos de una decena de leyes?... Y así cabría comentar algunos otros de los principios enumerados, llenos de buenas palabras pero con difícil sanción en el caso de un incumplimiento por lo demás igualmente incontrolable. Porque, ¿qué es «el instrumento más adecuado»?; ¿cómo comprobar la «coherencia»?; ¿qué significa un «marco normativo simple y poco disperso»?; ¿cuáles serían las cargas administrativas «estrictamente necesarias para la satisfacción del interés general»?...

En la misma línea de un lenguaje altisonante pero ajeno a nuestra tradición, se habla en el art. 117 ter de iniciativas para garantizar «la mejora regulatoria». Se trata de incorporar en los procedimientos de elaboración de las normas jurídicas (leyes y reglamentos...) un informe sobre mejora de la regulación «para garanti-

zar que se tengan en cuenta los efectos de aquéllas, con el objetivo de no generar a los ciudadanos y a las empresas costes innecesarios o desproporcionados». Y, en efecto, en el modificado art. 118 de la Ley 6/2006 se añade que en la elaboración de anteproyectos de ley se deberá elaborar «un informe sobre mejora de la regulación. Dicho informe tendrá por objeto analizar el impacto normativo, así como justificar qué trámites se han reducido, qué procedimientos se han simplificado o, en aquellos casos en que la norma se dirija a la regulación de cualquier actividad económica, qué cargas administrativas se han reducido». El mismo informe se prevé para los Decretos del Gobierno y las Órdenes de los Consejeros, añadiéndose las correspondientes previsiones a los arts. 120 y 121 de la Ley modificada. Ello no obstante, la exigencia de ese informe se pospone al momento en que se desarrolle reglamentariamente su contenido (Disp. Final 2ª de la Ley 1/2010).

La Ley 1/2010 modifica también la Ley 6/002 en materia de contratación. Se diversifica la competencia en materia de contratación dejando de estar concentrada la responsabilidad en la Consejería de Presidencia y se amplía la composición de la Mesa de contratación (arts. 145, 148 y 152 de la Ley 6/2002), al tiempo que se autoriza al Gobierno a crear un órgano colegiado independiente para la resolución de los recursos en materia de contratación en los términos de la legislación básica del Estado, esto es, la Ley de Contratos del sector público modificada por Ley 34/2010.

Debe añadirse que desde el punto de vista de la técnica legislativa la Ley abunda en una práctica bastante extendida en los Preámbulos cual es la de utilizar la primera persona del plural (por ej. «nos referimos») o los pronombres personales, como hace con frecuencia la Ley siguiente, la 2/2010 («nuestra Comunidad») en lugar de utilizar, como parece más apropiado, una terminología más neutra e impersonal.

– *Ley 2/2010, de 4 de mayo, de modificación de la Ley 1/2002, de 26 de febrero, del Comercio, y de otras normas complementarias para su adaptación a la Directiva 2006/123.* Se trata también en este caso de una Ley de trasposición de la misma Directiva a la que se refiere la Ley 1/2010, esto es, la Directiva 2006/123, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, ahora en el ámbito del comercio. A estos efectos, la Ley modifica, sobre todo, la anterior Ley 1/2002, del Comercio y también, mínimamente, la Ley 1/2006, de Defensa de los Consumidores y Usuarios, al tiempo que procede a la derogación total de las Leyes 8/2006, de 27 de junio, de Estructuras Comerciales, y 5/1998, de 15 de mayo, de Ordenación de los Certámenes FERIALES Oficiales; actividad esta última que en adelante no exigirá ningún tipo de autorización o inscripción de los interesados.

La modificación más destacada de la Ley 1/2002 y de la subsiguiente derogación de la Ley 8/2006 es la supresión de la licencia comercial específica para las Grandes Superficies y su sustitución por un informe –de carácter vinculante si es negativo– que se insertará en el procedimiento abierto en el municipio de que se trate para la licencia de apertura de establecimientos prevista en la legislación de régimen local. A estos efectos se consideran Grandes Establecimiento comerciales los que cuenten con una superficie útil de más de 2.500 metros cuadrados. En

consecuencia, se deroga, como dije, la Ley 8/2006, donde se regulaba la citada licencia comercial, y se modifican los arts. 6, 8, 9, 10 y 11 de la Ley 1/2002. El citado informe lo emitirá la Consejería competente a instancia de la Administración municipal donde se haya iniciado la solicitud y debe emitirse en el plazo de 3 meses, pasados los cuales se entenderá concedido por silencio positivo.

El Preámbulo de la Ley insiste mucho –y no siempre sistemáticamente por cuanto pasa de lo general a lo concreto y regresa a lo general en no pocas ocasiones–, insiste mucho, digo, en la libertad de establecimiento, en las exigencias derivadas de la Directiva de Servicios, en la eliminación de la autorización previa, en la admisión de controles siempre y cuando no sean discriminatorios y se justifiquen en razones de interés público. Y viene a decir que por eso se sustituye la licencia comercial por el ya citado informe que, como he adelantado, será vinculante si es negativo.

La trascendencia de la sustitución de la autorización por el informe es, sin embargo, más aparente que real. Afecta más bien a la agilidad procedimental y al hecho de que el solicitante sólo tiene que pedir la licencia municipal, lo que simplifica el procedimiento. Pero en cuanto al fondo, a la hora de la verdad, el criterio de la Comunidad se impone. Y es que el citado informe que, insisto, es vinculante si es negativo, se evacuará atendiendo a consideraciones muy generales. Véase si no lo dispone el nuevo art. 9, reformado, de la Ley 1/2002:

1. La emisión del informe previsto en el artículo anterior habrá de realizarse atendiendo a criterios basados en razones de interés general, como son la protección del medio ambiente, del entorno urbano, la ordenación del territorio, la conservación del patrimonio histórico y artístico, la protección de los trabajadores, de los consumidores y de los objetivos de interés social, deportivo, lúdico y cultural.
2. Los criterios generales previstos en el apartado anterior se concretan para la emisión del correspondiente Informe en los siguientes requisitos:
  - a) La proporcionalidad y adecuación de la ubicación del establecimiento comercial y, en concreto, su relación con la trama urbana y la incidencia que pueda tener en la misma. En particular, se tendrá en cuenta la potenciación de la centralidad urbana, siempre que la misma tenga influencia directa y significativa sobre la trama comercial preexistente potenciando su concentración y la rehabilitación de los centros urbanos.
  - b) Los efectos sobre el nivel y calidad del empleo. En particular, se valorará que el proyecto de establecimiento comercial contribuya a paliar un alto índice de desempleo en el área en que se pretende implantar, o que se comprometa a incorporar al mercado de trabajo colectivos de difícil inserción, tales como mujeres, jóvenes o parados de larga duración, así como que la contratación a través de la cual se emplee a los nuevos trabajadores sea de carácter indefinido.
  - c) La singular orografía del área en la que se pretende ubicar el establecimiento comercial y las consiguientes dificultades de comunicación. En particular, el informe tendrá en cuenta los estudios de movilidad, tanto de personas como de vehículos, priorizando el acceso peatonal y el

transporte público colectivo, la incidencia en la red viaria y en las demás infraestructuras públicas.

- d) La inclusión en el proyecto de compromisos firmes en favor de los derechos de los consumidores y usuarios, tales como la adhesión al Sistema Arbitral de Consumo.
- e) La inclusión en el proyecto de establecimiento de iniciativas sociales, tales como la articulación de medidas dirigidas a conciliar la vida laboral y familiar de sus trabajadores, especialmente la instalación de guarderías, centros de lactancia y centros de atención a personas en situación de dependencia, la programación de actividades que contribuyan a fomentar prácticas de comercio justo o compra solidaria o la implantación de equipamientos deportivos.
- f) La viabilidad y legalidad ambiental del proyecto, así como inclusión en el proyecto de iniciativas y compromisos relacionados con el respeto y la conservación del medio ambiente y el desarrollo sostenible, tales como los siguientes:
  - El impacto e integración paisajística.
  - La incorporación de sistemas de recogida selectiva de residuos.
  - La inversión en técnicas de reciclaje.
  - La inversión en energías renovables.
  - La gestión eficiente del agua y de la energía.
  - La realización de campañas y cursos de sensibilización medioambiental.
- g) La inclusión en el proyecto de iniciativas relacionadas con la cultura o con el ocio.
- h) Que el proyecto de establecimiento comercial facilite y propicie la integración, dentro de su superficie, de iniciativas de pequeño y mediano comercio, favoreciendo un crecimiento de la estructura comercial gradual y equilibrada, así como la revitalización del entorno comercial afectado. Se valorará especialmente la articulación de medidas como las siguientes:
  - Reserva de espacios y bonificación de los precios de su alquiler o venta con el fin de facilitar la incorporación preferente de los comerciantes locales en el nuevo establecimiento propuesto.
  - Incorporación de servicios comunes para los comerciantes en grandes establecimientos de carácter colectivo, de tal forma que se les facilite el acceso a herramientas de soporte y formación que propicien la mejora de la gestión de sus establecimientos y de los servicios a clientes.
  - Incorporación de artesanos locales en el recinto del establecimiento.

- Formalización de acuerdos para la comercialización y distribución, en el recinto del establecimiento, de los productos de la zona.»

Realmente el margen para el informe negativo es muy amplio y, en consecuencia, toda la literatura que precede a la norma en el Preámbulo es, cuando menos, excesiva.

Se modifica también la Ley 1/2002 en relación con las ventas especiales, respecto de las cuales se prevé ahora un deber de comunicación en lugar de la obligación de inscripción al inicio de la actividad. Lo mismo en cuanto a la actividad desarrollada en régimen de franquicia. Se suprime la autorización previa para el ejercicio de ventas automáticas, en subasta y domiciliarias. Y en cuanto a la venta ambulante la reforma prevé que las Ordenanzas municipales deberán determinar el régimen de selección de los candidatos conforme a criterios de imparcialidad y transparencia. Todas esas modificaciones se plasman en la reforma de los arts. 35, 36, 37, 38, 48, 49, 52, 53, 54, 57, 58 y 69 de la Ley 1/2002.

Se modifica igualmente el Capítulo de infracciones y sanciones de la Ley (arts. 72, 73, 74 y 77).

En línea con algunas Leyes anteriores, la Ley 2/2010 incurre de nuevo, a mi juicio, en una reiteración innecesaria como la Disposición Final 2ª según la cual en todo lo no previsto «será de aplicación, con carácter supletorio, la legislación estatal en materia de comercio y consumo»; previsión, digo, innecesaria por cuanto es un postulado constitucional el carácter supletorio general del Derecho estatal respecto del Derecho autonómico.

– *Ley 3/2010, de 10 de mayo, por la que se modifica la Ley 1/2001, de 16 de marzo, de Colegios Profesionales, para su adaptación a la Ley sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.* Esta ley, como la anterior, trae causa también de la Directiva de Servicios y su necesaria trasposición en el ámbito competencial autonómico, siguiendo en este caso lo dispuesto en la Ley estatal 25/2009 que modificó diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre libre acceso a las actividades de servicios y, en particular, la Ley 2/1974, de Colegios Profesionales.

La Ley de Cantabria 3/2010 se mueve, pues, en el ámbito de la competencia básica que la ley que comentamos reconoce le corresponde al Estado en materia de Colegios Profesionales «de acuerdo con el art. 149.1.18ª CE». El artículo único modifica cuatro preceptos de la Ley 1/2001, de 16 de marzo, de Colegios Profesionales (arts. 3, 9, 10, 17 y Disp. Adicional 2) y añade los nuevos arts. 23 a 28 y la Dispos. Adicional 5ª). En el art. 3 (normativa aplicable) se añade la referencia a la Ley de Defensa de la Competencia, que deberá ser respetada por los acuerdos y decisiones de los Colegios, que tampoco podrán «establecer restricciones al ejercicio profesional en forma societaria». Se suprime cualquier referencia a los baremos de honorarios, a los que se refería la letra f) del art. 10 de la Ley 1/2001 al hablar de las funciones de los Colegios («elaborar baremos de honorarios, que tendrán carácter meramente orientativos») Ahora, al modificarse dicha letra del art. 10 desaparece toda referencia a los baremos. La letra f), en su nueva redacción, se refiere a la obligación de los Colegios de «atender las solicitudes de información sobre sus colegiados» en los mismos y exactos términos

que la letra u) del art. 5 de la Ley estatal, reformada por Ley 25/2009. La prohibición de baremos se reitera, coherentemente, en el art. 27, según el cual «los Colegios Profesionales no podrán establecer baremos orientativos ni cualquier otra orientación, recomendación, directriz, norma o regla sobre honorarios profesionales, salvo lo dispuesto en la disposición adicional segunda». Este precepto reproduce exactamente el nuevo art. 14 de la Ley estatal de Colegios Profesionales, reformado por la Ley 25/2009. En ambos casos la misma excepción: «Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27 de la presente Ley, los Colegios podrán elaborar criterios orientativos a los exclusivos efectos de la tasación de costas y de la jura de cuentas de los abogados. Dichos criterios serán igualmente válidos para el cálculo de honorarios y derechos que correspondan a los efectos de tasación de costas en asistencia jurídica gratuita» (Disp. Adicional 2ª de la Ley 1/2001, reformada por Ley 3/2010, que dice lo mismo que la Adicional 4ª de la Ley estatal de Colegios, reformada por Ley 25/2009).

Los nuevos arts. 23 a 28, añadidos a la citada Ley autonómica 1/2001, se refieren a la llamada ventanilla única, la elaboración de una memoria anual, el servicio de atención a los colegiados y consumidores, el visado, la prohibición de recomendaciones de honorarios y una referencia a la igualdad de trato y no discriminación. Lo que llama la atención es que dichos preceptos reproducen exacta y textualmente lo dispuesto en los arts. 10 a 15 de la Ley estatal de Colegios Profesionales, Ley reformada por la repetidamente citada Ley 25/2009. Trasposición exacta, con la única diferencia de que cuando la Ley estatal habla, en un caso, de Consejos Generales la ley autonómica traduce «Colegios». En lo demás, todo igual, lo que desde el punto de vista de la técnica legislativa plantea la no pequeña reflexión sobre la conveniencia de este modo de proceder. Porque si lo dispuesto en la Ley estatal es básico, reproducirlo sin añadir nada, no tiene mucho sentido, se estaría entrando en ámbitos de competencia estatal y, además, con el riesgo de que, si se cambia algo sin que ese cambio pueda considerarse «desarrollo», se puede estar afectando a lo básico y, en consecuencia, excediendo de la competencia autonómica. Y si se considera que no es básico, en ese caso (además de que tampoco tendría sentido) lo que se está poniendo en cuestión es el título competencial estatal ya que, conforme a doctrina jurisprudencial conocida, el Estado no puede legislar con carácter meramente supletorio si no tiene títulos competenciales específicos allí donde todas las Comunidades Autónomas han asumido competencias en la materia de que se trate.

Es comprensible, no obstante, la pretensión de las Comunidades Autónoma de, digamos, «codificar» las normas aplicables a un determinado sector de manera que el usuario no tenga necesidad de manejar con frecuencia dos textos, el estatal básico y el autonómico. Pero esa razonable comprensión plantea o puede plantear problemas más graves y sugiere más interrogantes. ¿Por qué unas veces sí y otras no?, ¿por qué no completar lo específico con una remisión a la normativa estatal, si acaso identificándola para mayor claridad?. La propia Ley 1/2010, más atrás comentada, cuando se refiere a los Anteproyectos de Ley (art. 118, reformado, de la Ley 6/2002) alude a la necesidad de incluir un llamado «informe sobre mejora de la regulación» que, entre otras cosas, deberá aludir al «impacto normativo». Más atrás expuse un cierto escepticismo ante este tipo de proclamas sin consecuencia formal alguna en caso de incumplimiento. Pues bien, he ahí una posibi-

lidad del informe: identificar la innecesiedad de la regulación cuando ya está dicho lo que se quiere en la legislación estatal. La prueba de la realidad da muestra en seguida de lo relativamente inútil –no es cuestión de enfatizar– de las grandes palabras. La «mejora regulatoria», como dice la Ley 1/2010, consiste también...en la austeridad regulatoria.

La ley comentada modifica también el art. 17 de la primitiva Ley de Colegios para incorporar la misma previsión que el art. 3 de la Ley estatal: los Colegios no podrán exigir a los profesionales que ejerzan en un territorio diferente al de la colegiación inicial comunicación, ni habilitación alguna, sin perjuicio de habilitar mecanismos de comunicación y cooperación intercolegial. Es en este punto de la colegiación donde se halla la novedad más destacada de la ley. Una novedad que ha dado lugar a debates y enfrentamientos con algún Colegio profesional, en particular, el Colegio de Médicos.

El citado art. 17 dispone, efectivamente, como en el caso de la Ley estatal, que será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones hallarse incorporado al Colegio profesional correspondiente «cuando así lo establezca una Ley estatal». Y añade el párrafo segundo del apartado 2: «El requisito de colegiación previsto en este apartado no podrá ser exigido a los profesionales vinculados con la Administración Pública mediante relación de servicios regulada por el derecho administrativo o laboral. No obstante, precisarán de la colegiación para el ejercicio privado de su profesión, si así fuere exigible de acuerdo con lo previsto en este artículo». Esa previsión estaba ya, exactamente igual, en la versión anterior del art. 17.3 de la misma Ley 1/2001 que se modifica. Pero entonces, la ley añadía un inciso que ahora ha desaparecido. Decía: «Lo dispuesto en este apartado se entenderá sin perjuicio de lo establecido en la disposición adicional segunda». Dicha disposición decía que la efectividad de la supresión de la obligatoriedad de la colegiación a que se refería el art. 17.3, «para los profesionales médicos y de enfermería al servicio de las Administraciones Públicas y cuyas funciones comprendan la realización de actos profesionales que tienen como destinatarios inmediatos a los ciudadanos requerirá su previa declaración por el Gobierno mediante decreto, a propuesta de las Consejerías competentes». Dicho decreto no se dictó nunca desde 2001, lo que supuso la no aplicación de la exención prevista en el art. 17.3. Pero ahora, la citada exención no condiciona su efectividad general o específica a norma posterior alguna, lo que significa, en principio, la exención de la obligatoriedad de la colegiación de los citados profesionales sanitarios, cuyos Colegios han cuestionado la previsión, aunque no me consta que haya sido recurrida directamente la Ley ante el Tribunal Constitucional por quien está legitimado para ello.

– *Ley 4/2010, de 6 de julio, de Educación en el tiempo libre.* La ley se vincula a las competencias en materia de ocio y juventud y regula las actividades de tiempo libre realizadas y organizadas en el territorio de Cantabria, las instalaciones donde se lleven a cabo dichas actividades y la formación del personal responsable. Aunque la ley no deroga explícitamente ninguna norma (se limita a derogar genéricamente las que se opongán a ella) hay que entender que las materias a la que la Ley se refiere venían siendo contemplada por los Decretos 23/1986, de 2 mayo (sobre campamentos y acampadas) y 9/1999, de 5 febrero (que regula las escuelas de tiempo libre); normas que, no obstante su derogación genérica, segui-



rán subsistiendo en tanto no contradigan a la ley, por cuanto la Disp. Transitoria 2ª dice que «hasta que se proceda a la aprobación de desarrollo reglamentario de la presente ley serán de aplicación las disposiciones autonómicas de carácter general vigentes en las materias reguladas en ésta en tanto no la contradigan». Es esta, quizá, la primera reflexión crítica que cabe hacerle a esta ley desde un punto de vista técnico. Y es que los dos decretos citados se mencionan en el Preámbulo, pero no en la Disposición Derogatoria, ni tampoco en la Transitoria segunda. De donde cabe deducir que a) quedan derogados si se oponen a la Ley, pero b) serán de aplicación hasta que se produzca el desarrollo reglamentario.... si no se oponen. En definitiva, vigentes ahora y en el futuro en tanto no se opongan a la Ley (y/o a sus normas de desarrollo reglamentario). Una regulación circular que podía haber sido resuelta con un poco más de claridad.

Dejando ese aspecto al margen la ley regula, como ya se ha dicho, las actividades de tiempo libre, dedicando un Título específico a la organización administrativa (competencias del Gobierno y la Consejería, y previsión de órganos consultivos: el Consejo Asesor de Escuelas de Tiempo Libre y el Consejo de la Juventud). El núcleo principal (arts. 11 a 16) está dedicado a las actividades de educación en el tiempo libre y, en particular, a regular los requisitos de dichas actividades que se someterán a comunicación si participan menores de 18 años e incluyen una pernoctación y a autorización si incluyen tres o más pernoctaciones o conllevan riesgo para la seguridad de los participantes. Todo ello en los términos que se determinen reglamentariamente, aunque la ley anticipa que en el caso de las comunicaciones se efectuarán con 30 días de antelación al inicio de la actividad.

La ley regula también la formación de los responsables de este tipo de educación y ocio (Título III: arts. 17 a 20) donde hay previsiones sobre las Escuelas de Tiempo Libre y la Escuela Oficial de Tiempo Libre; contempla en el Título IV (arts. 21 a 25) las instalaciones (albergues, residencias, casas de colonias y campamentos) y culmina con el régimen sancionador (Título V: arts. 26 a 40, el más extenso de toda la ley). A este propósito entiendo que si bien está justificada una previsión de ese tipo donde se contemplen las infracciones y las correspondientes sanciones, porque es algo específico del ámbito material de que se trata, no puede decirse lo mismo del procedimiento sancionador donde se reiteran previsiones que pertenecen más bien al régimen general básico de la Ley 30/1992 como, por lo demás, autoprové una norma autonómica, la Ley 6/2002, del Gobierno y de la Administración, que en su art. 140 dispone que el ejercicio de la potestad sancionadora «se ajustará a los principios y procedimientos regulados en el Título X de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común sin perjuicio del desarrollo normativo y de las peculiaridades que puedan preverse» y que en lo que ahora interesa no existen.

– *Ley 5/2010, de 6 de julio, de modificación parcial de la Ley 5/2009, de 28 diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el año 2010.* Trae causa esta ley de las previsiones contempladas en el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público y, en particular, para trasladar al ámbito de la Comunidad

Autónoma la reducción del 5% de las retribuciones de su personal. A estos efectos, la ley identifica los empleados objeto de la reducción incluyendo los créditos destinados a personal en la financiación de los conciertos educativos, los de la Universidad, personal sanitario, de la Administración de Justicia, personal laboral y del sector público empresarial. Los miembros del Gobierno, por otra parte, verán reducidas sus retribuciones en un 15%. Al mismo tiempo, se suspende el Acuerdo Administración-Sindicatos 2008-2011, las aportaciones al Plan de pensiones de los empleados y el nombramiento de personal interino, previendo desdotar las vacantes no justificadamente necesarias.

Por lo demás, la ley supone poner fin a un conflicto planteado por el Estado frente a la Ley 5/2009 por considerar aquél que ésta aumentaba las retribuciones del personal por encima del límite previsto en la Ley de Presupuestos del Estado. De conformidad con el lo previsto en el art. 33 LOTC se reunió la Comisión Bilateral de Cooperación donde se constató que la nueva Ley ahora comentada, la Ley 5/2010, resolvía las discrepancias dejando de tener contenido el conflicto porque en esta Ley se modifican los artículos objeto del mismo suprimiéndose los incrementos controvertidos y habiéndose procedido también a una denuncia de los Acuerdos firmados con las organizaciones sindicales (como el propio Real Decreto-ley 8/2010 ha hecho en relación con el Acuerdo Gobierno- Sindicatos de septiembre de 2009).

– *Ley 6/2010, de 30 de julio, de Medidas Urgentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo.* Bajo el amparo de la búsqueda de la seguridad jurídica, se trata de una nueva reforma de la Ley urbanística dirigida, bien que indirectamente, a flexibilizar algunas exigencias ambientales, reducir las posibilidades de derribo de edificaciones y limitar la acción popular en el ámbito urbanístico. Objetivos todos ellos no explícitos, pero que, más allá de las palabras (la ley dice pretender una mayor seguridad jurídica), se deducen de su contenido.

La Ley, en primer lugar, afecta a la Ley 2/2004, del Plan de Ordenación del Litoral. En realidad, no se trata de una modificación formal sino de una especie de aclaración o interpretación de la norma anterior. En efecto, la Ley 2/2004 establecía y establece en su Disposición Transitoria 1ª que en la llamada Área de Ordenación (ámbito donde se hace compatible el crecimiento con la protección) quedan prohibidas las «modificaciones puntuales» de los planes de urbanismo que impliquen reclasificación de suelo o aumento de su densidad hasta que dichos planes se adapten tanto a la Ley 2/2004 como a la Ley 2/2001, de Régimen del suelo. Pues bien, el art. 1 de la Ley 6/2010, dispone que, «no obstante lo establecido» en la citada ley «se admitirán modificaciones puntuales de planeamiento urbanístico que impliquen cambios en la clasificación de suelo en aquellos ámbitos que, estando inicialmente excluidos del ámbito de aplicación del Plan de Ordenación, pasen a estar comprendidos en el mismo como consecuencia de lo establecido en el art. 2.3 de la citada ley». Y, ¿cuál es el supuesto del citado art. 2.3?. Un supuesto un tanto alambicado. Dice así el citado precepto:

«3. Los suelos respecto de los que, tras la entrada en vigor de la presente Ley, se acreditara que no contaban con los requisitos legales para ser clasificados como urbanos, bien por el momento de la adaptación del planeamiento a esta ley o bien por imperativo de sentencia judicial firme, quedarán comprendidos

dentro del ámbito de aplicación del presente Plan. Esto mismo regirá para el caso de que se anulara un Plan parcial definitivamente aprobado».

Ninguno de estos textos gozan de excesiva claridad, pero lo que parece deducirse es lo siguiente. El suelo urbano queda excluido del Plan del Litoral (art. 2.1 de la Ley), pero ese suelo puede incluirse en el ámbito de aplicación del Plan si la clasificación como urbano resultara incorrecta y así lo declarara una sentencia o se acreditara en el proceso de adaptación del Plan. Tales suelos quedarían desde ese momento afectos a las limitaciones de la ley, incluido lo previsto en la Disposición Transitoria 1ª, esto es, incluida la prohibición de modificaciones aisladas que impliquen reclasificación hasta la adaptación de todo el Plan. Pues bien, parece que lo que la nueva ley excepciona es esa prohibición, precisamente en esos supuestos de sometimiento «sobrevenido» a la Ley del POL. Esas modificaciones podrán reclasificar los suelos afectados admitiéndose los usos residenciales (art. 2 de la Ley 6/2010).

Además, esas modificaciones –añade el art. 4 de la citada Ley 6/2010– pueden quedar excluidas de la evaluación ambiental. El citado precepto dice así:

«A los efectos del art. 4 de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, el órgano ambiental, previas las consultas a las Administraciones públicas afectadas a las que se refiere el art. 9 de dicha Ley, determinará si las modificaciones de instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico tramitadas con arreglo a lo establecido en este Título deben ser objeto de evaluación ambiental.

Tal determinación podrá hacerla bien caso por caso, bien especificando qué tipo de modificaciones puntuales pueden estar excluidas, bien combinando ambos métodos, atendiendo a los criterios establecidos en el anexo II de la Ley 9/2006, de 28 de abril.

En cualquier caso, se hará pública la decisión que se adopte, explicando los motivos razonados de la decisión.»

El precepto reproduce los apartados 2 y 3 del art. 4 de la Ley estatal 9/2006 que permite, en efecto, la exclusión de la evaluación, por más que la norma autonómica de desarrollo (la Ley 17/2006, de 11 diciembre, de control ambiental integrado), al contemplar expresamente el supuesto de los planes de urbanismo en su art. 26 no contiene excepciones, en la idea de generalizar lo más ampliamente posible la evaluación. La Ley estatal es, desde luego, de aplicación y lo que la Ley autonómica 6/2010 viene a decir ahora es una simple precisión aclaratoria en la línea de recordar la posibilidad de la exclusión. Ello no obstante, el no sometimiento a la normativa de evaluación de planes y programas no exonera de la evaluación ambiental de los proyectos que requiera la ejecución del Plan de que se trate. Así lo deja bien claro el art. 15.1 del Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo.

El conjunto de estos cambios en la Ley del Plan de Ordenación del litoral suponen, en definitiva, una relajación de sus exigencias en la medida en que permiten reclasificar suelos en ciertos supuestos en los que antes no se podía sin adaptación de los Planes (prohibición tendente a fomentar la adaptación del planeamiento que ahora queda ya sin esa medida de fomento), autoriza usos residenciales con algu-

nas excepciones en esos casos de modificación y posibilita la exoneración de la normativa de evaluación de planes y programas en dichos supuestos.

Por lo que hace a los cambios en la legislación urbanística se trata de modificaciones de cinco preceptos de la Ley 2/2001, los arts. 34.3, 190.2, 193, nuevo 211 bis, 221.2 y 256. La finalidad proclamada es también la seguridad jurídica, pero a la postre de lo que se trata es de limitar los supuestos de ejercicio de la acción popular y evitar, en algunos casos, los derribos de edificaciones; un tema que conecta con la reforma de la propia Ley 2/2001 llevada a cabo por Ley 2/2009, de 25 de junio, de la que nos hicimos ya amplio eco en el *Informe 2009*.

El primer precepto modificado es el art. 34 (protección del paisaje) para añadir un apartado más, según el cual cuando se establezcan normas específicas para ámbitos concretos «si como consecuencia de la implantación de infraestructuras o actuaciones de urbanización legalmente desarrolladas en un entorno próximo» se hubieran transformado «las circunstancias a las que se refiere el apartado 1», esto es, el paisaje a proteger, «los ayuntamientos deberán promover la modificación del planeamiento para adecuarlo a esa nueva realidad física».

Al mismo tiempo, y complementando ese cambio, se añade un nuevo art. 211 bis para posibilitar que no se derriben las edificaciones que contravengan las prohibiciones del mencionado art. 34 en los supuestos a que se refiere el añadido del art. 34, esto es, cuando hayan perdido los valores que justificaban su protección. Y lo hace en los siguientes términos:

«1. Si habiéndose ordenado la demolición de las edificaciones que contravenían lo establecido en el artículo 34, por consecuencia de otras construcciones e instalaciones legalmente construidas con posterioridad en el ámbito en el que se encuentren se hubiera experimentado una transformación de las circunstancias a las que se refiere ese artículo, los propietarios podrán acreditar tales extremos ante el Ayuntamiento que, previa la instrucción del oportuno expediente, resolverá lo que proceda».

Y ese «lo que proceda» puede ser dejar sin efecto la orden de derribo. La solicitud debe acompañarse de una documentación que menciona el apartado 2 y si el Ayuntamiento concluye que «la ulterior transformación del entorno le priva de los valores que determinaron la necesidad de demoler las edificaciones afectadas, dejará sin efecto la orden de derribo, acordando, en su caso, las medidas necesarias para conseguir la mejor adaptación al ambiente de las edificaciones afectadas». La ineficacia de la orden de derribo no afectará a otras responsabilidades a que hubiera lugar, termina diciendo el apartado 3.

El precepto sugiere algunas consideraciones críticas. En el fondo, de lo que se trata es de limitar los efectos de una norma de aplicación directa, de ciertamente no precisos perfiles pero que existe desde 1956, cuando la vieja Ley del Suelo de ese año la previó en su art. 60 que, transformado, permaneció hasta el art. 138 del TR de 1992, que es desde donde «salta» a la Ley de Cantabria 2/2001. Pero si el precepto es vago e indeterminado y necesita la intermediación del intérprete la reforma no lo es menos. Porque pretende que si como consecuencia de «la implantación de infraestructuras o actuaciones de urbanización legalmente desarrolladas en un entorno próximo» se hubieran transformado las circunstancias,

esto es, el paisaje, se debe modificar el planeamiento para adecuarlo a la nueva realidad física y, además, ello habilita para dejar sin efecto una orden de derribo. Para empezar, cuesta trabajo entender qué «actuaciones de urbanización legalmente desarrolladas» pueden afectar al paisaje sin contravenir ellas mismas el citado art. 34 de manera que lo hagan inaplicable en otros supuestos. Pueden imaginarse algunos casos límite, pero hay que admitir que no serán los más habituales. Y, aun dándose el presupuesto de hecho, ¿cuándo paralizar una orden de derribo?, ¿antes de modificar el planeamiento o después? Si es antes, eso supone una muy discrecional constatación del presupuesto de hecho. Y, en todo caso, lo normal será que esa orden de derribo, de haberla, lo sea como consecuencia de una sentencia firme. Pues bien, ¿realmente una previsión como la contemplada en el precepto que se comenta es suficiente para posibilitar la inejecución de una sentencia?, ¿es una regla así compatible con el art. 24 (tutela judicial efectiva) y con el 118 de la Constitución que obliga a ejecutar y cumplir las sentencias?. El art. 105 de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa prohíbe la inejecución de los fallos y únicamente admite los supuestos de expropiación que en ella se detallan. El inciso final del nuevo art. 211 bis de la Ley 2/2001, en la reforma comentada, parece querer cubrir ese flanco cuando afirma que la suspensión del derribo «no afectará a otras responsabilidades a que hubiera lugar». Responsabilidades pecuniarias, se sobreentiende. Pero, aun así, es muy dudoso tanto que en los supuestos que acabo de decir la Ley no afecte a los mencionados preceptos constitucionales como que la Comunidad tenga competencia para incidir, siquiera sea indirectamente, a un ámbito procesal como el de la inejecución de sentencias.

El otro gran ámbito al que se refiere la ley es al de la acción pública. Y aquí también se plantean no pocos interrogantes. La reforma se articula en tres modificaciones muy concretas. De un lado, añade un apartado al art. 190 de la ley 2/2001 referido al procedimiento de concesión de licencias. Ese nuevo apartado se refiere a la licencia de primera ocupación que —dice— «será objeto de publicación en el Boletín Oficial de Cantabria y en el tablón de anuncios del Ayuntamiento, con indicación de los recursos». Paralelamente, se modifica el art. 193, en el que se añade una previsión similar, aunque añadiendo algo más. Dice así ahora el inciso nuevo: «Concluidas las obras de edificación amparadas por licencia, y una vez concedida la de primera ocupación, ésta se publicará en el tablón de anuncios del Ayuntamiento y en el Boletín Oficial de Cantabria, para su general conocimiento, comenzando, a partir de ese momento, los plazos de impugnación previstos en el art. 256.2 de esta Ley». Finalmente, y ya de manera frontal, se modifica el apartado 2 del art. 256, limitándose la reforma a añadir la última frase que ahora destaco en cursiva:

«2. De conformidad con lo dispuesto en la legislación del Estado, si dicha acción está motivada por la ejecución de obras que se consideren ilegales, podrá ejercitarse durante la ejecución de las mismas y hasta el transcurso de los plazos establecidos en esta ley para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística o de la prescripción de las correspondientes infracciones. *No obstante, si la obra que se reputa ilegal estuviese amparada por licencia y ejecutada con arreglo a la misma, el plazo para el ejercicio de la acción será el general establecido para la impugnación de actos administrativos desde que, de conformidad con lo establecido en el artículo 193, se publique la terminación de la obra.*»

En resumidas cuentas, si la obra ilegal no está amparada por licencia el plazo es el mismo que tradicionalmente se viene considerando hasta ahora. Pero si la obra estaba amparada por licencia y lo que era ilegal era la licencia misma, el plazo para ejercer la acción se reputa desde que se publique la terminación de la obra (en puridad, desde la publicación de la licencia de primera ocupación, que es lo que dicen tanto el art. 190.2 como el 193. Y todo ello sobre la base y el argumento de la seguridad jurídica...

Lo que la ley pretende conseguir es, en suma, reducir la incertidumbre del interesado que construye conforme a licencia por el expediente de limitar en la práctica el plazo para recurrir. Plazo que se pretende empiece a contar no como era tradicional desde que el recurrente tenga conocimiento de la ilegalidad y hasta el plazo máximo de reacción previsto en las normas de protección de la legalidad urbanística, sino desde la publicación –ahora obligada– de la concesión de la licencia. Pero tan bienintencionados propósitos tienen alguna dificultad aplicativa.

En primer lugar, en la práctica esa limitación reduce el ámbito subjetivo de quienes pueden ejercer la acción pública pues no es pensable que un ciudadano –que no tiene que ser ni siquiera vecino– deba estar pendiente del Boletín Oficial para recurrir licencias cuya ilegalidad muchas veces se conoce cuando se consolida físicamente la obra, lo que puede suceder meses después de la publicación de la licencia de apertura. Para eso hubiera sido mejor ordenar la publicación en una página web de la Administración, de más fácil y permanente acceso. Si la consecuencia es esa, plantearía alguna duda de invasión competencial por cuanto podría entenderse que incide, indirectamente, en «el contenido efectivo» de la acción popular. Desde el punto de vista práctico es, sin embargo, dudoso que una previsión tal reduzca las impugnaciones por cuanto los recurrentes suelen ser personas o asociaciones cercanas a la problemática apuntada, a quienes no les resultará muy difícil estar pendientes de los Boletines Oficiales. Cosa que, como digo, queda vetada en la práctica para todos los demás. Hay, también, una segunda dificultad. Y es que los nuevos añadidos a los arts. 190 y 193 de la Ley 2/2001 se refieren a la publicación de la licencia de primera ocupación; publicación desde la que se empezarán a contar los plazos del pertinente recurso. Pero lo que se impugnará las más de las veces será la licencia de obras, la licencia urbanística, que es la que será eventualmente nula. Al limitar el nuevo art. 193 la publicación de la licencia a la de primera ocupación y vincular a esa publicación el plazo del recurso contra ella, ¿qué sucede con el recurso frente a las licencias de obras?, ¿se les aplicará también a ellas las pretensiones limitadoras del art. 256.2?, ¿cambia el plazo para recurrir o sólo se modificaría, de ser posible, el plazo para las licencias de primera ocupación y las cosas seguirían igual que hasta ahora para impugnar las licencias de obras?.

Muchas preguntas y algunas dudas en torno a una ley polémica, que introduce algo de la inseguridad que pretende combatir y cuya eficacia en los objetivos previstos es también cuestionable.

– Ley 7/2010, de 16 de agosto, de modificación parcial del art.13 de la Ley 5/2009, de 28 diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el año 2010. El Preámbulo de esta ley se refiere al Acuerdo marco adopta-

do en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 25 de junio de 2010 sobre sostenibilidad de las finanzas públicas, que obligaría a la Comunidad a «rediseñar su estrategia de endeudamiento en 2010 con el fin de evitar tensiones de tesorería que impidan el cumplimiento de sus obligaciones pendientes». La justificación de la Ley es, cuando menos, cuestionable porque, en realidad, no sólo no reduce las posibilidades de endeudamiento sino que las aumenta en lo que se refiere al endeudamiento a corto plazo. Compárese si no, los apartados 1 y 2 del art. 13 de la Ley 5/2009 y el resultado de su modificación por la Ley 7/2010:

<i>Art. 13 Ley 5/2009. Versión modificada</i>	<i>Art. 13 Ley 5/2009. Versión original</i>
<p data-bbox="170 562 617 982"><i>Uno.</i> Se faculta al titular de la Consejería de Economía y Hacienda para autorizar la formalización de operaciones de endeudamiento a largo plazo, tanto en la modalidad de emisión de títulos de Deuda de la Comunidad Autónoma como de operaciones de crédito o préstamo, con destino a la financiación general de los gastos y con la limitación de que el saldo vivo de la Deuda, a 31 de diciembre de 2010, no supere en más de 400.122.666 euros el correspondiente saldo a 31 de diciembre de 2009.</p> <p data-bbox="170 1107 617 1286">Este límite podrá ser revisado, por acuerdo del Consejo de Gobierno, en función de las desviaciones entre las previsiones de ingresos contenidas en la presente ley y la evolución real de los mismos.</p> <p data-bbox="170 1322 617 1614"><i>Dos.</i> Se faculta a la persona que tenga asignada la titularidad de la Consejería de Economía y Hacienda para autorizar la formalización de operaciones de endeudamiento a corto plazo, cuyo vencimiento no podrá superar el 31 de diciembre de 2010 y con destino a la atención de necesidades transitorias de tesorería, por un importe máximo de 50 millones de euros.</p>	<p data-bbox="641 562 1089 1071"><i>Uno.</i> Se faculta al titular de la Consejería de Economía y Hacienda para autorizar la formalización de operaciones de endeudamiento a largo plazo, tanto en la modalidad de emisión de títulos de deuda de la Comunidad Autónoma como de operaciones de crédito o préstamo, con destino a la financiación general de los gastos, incluidas las obligaciones de ejercicios anteriores para las que utilice la figura modificativa de generación, y con la limitación de que el saldo vivo de la Deuda, a 31 de diciembre de 2010, no supere en más de 400.122.666 euros el correspondiente saldo a 31 de diciembre de 2009.</p> <p data-bbox="641 1107 1089 1286">Este límite podrá ser revisado, por acuerdo del Consejo de Gobierno, en función de las desviaciones entre las previsiones de ingresos contenidas en la presente ley y la evolución real de los mismos.</p> <p data-bbox="641 1322 1089 1524"><i>Dos.</i> Se faculta al titular de la Consejería de Economía y Hacienda para autorizar la formalización de operaciones de endeudamiento a plazo inferior a un año, cuyo importe dispuesto a 31 de diciembre de 2010 no podrá superar los 200 millones de euros.</p>

En todo caso, la reforma no parece que afecte y se refiera al sector público económico.

– *Ley 8/2010, de 23 de diciembre, de Garantía de derechos y atención a la infancia y adolescencia*. Esta sin duda importante Ley –quizá la más importante del año– sustituye y deroga a la anterior Ley 7/1999, de 28 de abril, de Protección de la Infancia y Adolescencia. Pretende ir más allá de la norma que deroga, propiciando una visión omnicomprendensiva de la protección de los menores, de manera que añade mecanismos y técnicas de protección adelantadas ya en otras leyes como la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Derechos y Servicios Sociales (que establece el derecho subjetivo a la protección social, con especial consideración de la infancia y adolescencia) o la Ley 6/2008, de 26 de diciembre, de Educación (que, como señala ahora el Preámbulo de la Ley considerada, «acoge expresamente principios de convivencia y ciudadanía de las personas menores, tales como formación plurilingüe y pluricultural, educación igualitaria entre sexos, educación para la sostenibilidad y potenciación de la igualdad de oportunidades»).

La ley se divide en 11 Títulos y 119 artículos, además de varias Disposiciones Adicionales y Finales. Empieza con un Título genérico sobre los objetivos, principios y ámbito de aplicación para seguir luego con el Título dedicado a la promoción y defensa de los derechos de la infancia y adolescencia, donde se incluye un extenso Capítulo específico en el que se contemplan y regulan una amplia gama de derechos de factura muy variada. Así, hay referencias a la identidad, vida, integridad física y psíquica, honor, intimidad y propia imagen, información, libertad de pensamiento y conciencia, religión, expresión, participación y asociación, audiencia, protección de la salud, educación, cultura y ocio, medio ambiente saludable, nivel básico de bienestar social, integración social, acceso al Sistema público de recursos sociales, formación y acceso al empleo. Nada menos.

La prevención es el objeto del Título III en el que se fija el objetivo la mejora de la calidad de vida de los menores, sus familias y su entorno social, con el declarado propósito de evitar la aparición de situaciones de desprotección. El Título IV incorpora algunas modalidades de protección empezando por una referencia a la acción protectora de la familia y siguiendo por la de las Administraciones Públicas. A este respecto, respetando las categorías que el Código Civil y la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, contemplan, identifica los supuestos de desprotección (moderada o grave) vinculando a ellos diversas medidas protectoras que van desde la presencia de los servicios sociales a la guarda y tutela. Particular interés tienen los artículos que identifican la «cartera de servicios» públicos en los supuestos de desprotección grave (intervención familiar especializada, centros de día, acogimiento familiar, acogimiento residencial, adopción, punto de encuentro, intervención terapéutica, apoyo a la emancipación, prestaciones económicas a personas y familias acogedoras...).

El Título V se dedica a la atención socioeducativa a adolescentes infractores, incluyendo los principios de actuación y las medidas de colaboración con la Administración de Justicia. El título VI alude a los principios de solidaridad y cooperación internacional. El Título VII se refiere a la formación e investigación, el VIII a las competencias, el IX a la promoción de la iniciativa social, el X dedica tres artículos al Registro de protección de la infancia y, finalmente, el Título XI contempla en detalle el régimen sancionador.



La Ley, como ya se ha dicho, deroga la anterior Ley 7/1999, de Protección a la Infancia y Adolescencia, pero modifica también otras Leyes anteriores: la Ley 6/2002, de 10 diciembre, del Régimen Jurídico del Gobierno y la Administración, para ampliar un supuesto de silencio negativo (que no parece tenga mucho que ver con la ley que nos ocupa porque se refiere a «inscripciones registrales en materia de sanidad y consumo»), Ley 11/2006, de 17 de julio, de organización y funcionamiento del Servicio Jurídico, en consonancia con la obligación que establece la nueva Ley de representación y defensa de los menores sujetos a tutela, la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Servicios Sociales, para adaptar la cartera de servicios sociales, la Ley 1/2004, de 1 de abril, Integral para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Protección a sus Víctimas y la Ley 3/2009, de 27 noviembre, de creación del Instituto Cántabro de Servicios Sociales, con el objetivo, entre otros, de incorporar al Consejo General del Instituto la representación de los agentes sociales en consonancia con la Ley 4/2009, de 1 de diciembre, de Participación Institucional de los Agentes Sociales.

El Preámbulo de la ley termina diciendo que «desde el punto de vista formal, en relación con la elaboración de la presente Ley, la utilización de un único género aplicado a personas, cargos o actividades, se emplea para designar a individuos de ambos sexos, sin que dicho uso comporte intención discriminatoria alguna. Este [*sic*] opción lingüística tiene como única finalidad facilitar la lectura de la norma y lograr una mayor economía de expresión». Esta justificación –que no es inhabitual en el ámbito del Derecho comunitario– está aquí bien poco justificada. Apenas tres o cuatro menciones «al titular» (de un órgano), aunque otras tantas a «la persona titular» y una o dos referencias, condicionadas por la dicción de Leyes anteriores, al «Director». En lo demás, la ley es un ejemplo paradigmático de la obsesión por el llamado lenguaje no sexista que ha llevado al Gobierno, por ejemplo, a instalar en los ordenadores de la red interna un programa (Themis) «de corrección de lenguaje sexista» que localiza términos de carácter sexista en los documentos y proporciona alternativas para cada situación. La citada herramienta –decía la página oficial en la que se exponía la noticia– «viene cargada de inicio con las expresiones sexistas más frecuentes en el lenguaje castellano» y localiza documentos, páginas web o correos electrónicos sexistas, marcando los términos que deben ser revisados para evitar problemas de género. Pues bien, no se sabe si el proyecto de ley pasó o no por ese «detector ortográfico», pero sí cabe destacar ahora que en términos estrictamente cuantitativos, para no decir «menor» (porque podría condicionar y obligar a utilizar el masculino o a duplicarlo con el correlativo femenino) la ley utiliza sistemáticamente el circunloquio «persona menor» o «personas menores». O para no decir «niño», que conllevaría el femenino «niña», emplea el genérico «infancia». Y así, en los 119 artículos de la Ley más su Preámbulo se utiliza la expresión «persona menor» o «personas menores» nada menos que en 299 ocasiones, frente a 2 menciones a los «menores» por exigencias del rótulo oficial de la Ley que se cita, la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica «del Menor». La expresión «infancia», por su parte, es usada en 165 ocasiones, frente a 6 menciones al «niño» (por exigencias también del rótulo oficial del Tratado o Convención de Derechos del «niño»). En tales circunstancias, la explicación del párrafo final del Preámbulo resulta un adorno innecesario que sólo se justificaría si la ley utilizara siempre el género *gramatical* común en todos los casos.

– *Ley 9/2010, de Personal estatutario de Instituciones Sanitarias de la Comunidad Autónoma*. Con el soporte básico de las Leyes estatales 55/2003, de 16 de diciembre, que aprueba el Estatuto marco del personal estatutario de los servicios de salud y de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto básico del empleado público, la Ley de Cantabria 9/2010 regula en detalle el régimen del personal estatutario de las Instituciones sanitarias de la Comunidad y todas sus particularidades. La ley, por cierto, extrañamente, no se publicó en la rúbrica «1. Disposiciones generales» del Boletín Oficial de Cantabria, sino en el apartado «2.3 Otros» de la genérica rúbrica «2. Autoridades y Personal», en un Boletín extraordinario de 28 de diciembre, sin que tal error de ubicación se haya corregido por lo que inicialmente ha podido pasar desapercibida.

Dividida en 15 Capítulos y 93 artículos, además de varias Disposiciones Adicionales y Transitorias, se contemplan en ellos los órganos competentes en materia de personal, las clases de personal estatutario, la planificación, los derechos y deberes, la adquisición y pérdida de la condición de personal estatutario, la selección y provisión de puestos, el personal directivo, la carrera profesional, las retribuciones, el tiempo de trabajo y el régimen de descansos, las situaciones, el régimen disciplinario, las incompatibilidades y las normas relativas a la representación, participación y negociación.

Quizá los aspectos más destacados de la Ley sean su vocación universal para todo el personal que preste servicios en las instituciones sanitarias, la previsión de la carrera profesional y la regulación de la pérdida de la condición funcional. No son cuestiones muy novedosas como tampoco las demás, pero si las destaco aquí es porque en ellas se plasma, en lo concreto, una regulación que aquí adquiere alguna especificidad.

El carácter universal de la norma se concreta en el art. 6 según el cual la Ley abarca, atendiendo a la función desempeñada, al personal sanitario y al de gestión y servicios, en términos similares a lo dispuesto en los arts. 5 a 9 de la Ley básica estatal 55/2003.

La carrera profesional se regula en los arts. 56 y 57, que recogen la idea básica del art. 40 del Estatuto marco estatal (Ley 55/2003). Así, el art. 56.2 dispone que el sistema de carrera profesional será «de acceso individualizado, voluntario, homologable con el Sistema Nacional de Salud, transparente, independiente del puesto o plaza que se ocupe en la plantilla, revisable y no limitativo en relación con el número de profesionales que pueden acceder a él». Se desarrollará «previa negociación en la Mesa Sectorial de Personal de Instituciones Sanitarias» y se estructurará (art. 57) en una escalera de cuatro grados para cuyo reconocimiento «habrán de acreditarse los requisitos y méritos que se determinen,» siempre que se cumpla un período mínimo de servicios prestados en el Sistema Nacional de Salud, que será el siguiente: Grado I: cinco años, Grado II: diez años, Grado III: quince años y Grado IV: veintidós años. Una previsión, pues, muy general, que deja abierta su concreción al desarrollo reglamentario donde deben contemplarse los aspectos realmente determinantes de la carrera. A saber, qué criterios concretos computan, cuánto computan, quién los valora y cuáles son las consecuencias igualmente concretas de una valoración positiva, esto es, qué y cuánto supone adquirir el Grado dos o el Grado cuatro.

La Ley alude también al personal directivo en un solo artículo, el 55, en el que dicho personal se define en términos tautológicos, como quizá no pueda ser de otra manera. Y es que la Ley dice que «es personal directivo quien desempeña funciones directivas profesionales»; funciones directivas vinculadas a los puestos directivos que identifican los arts. 48 y siguientes. Esos puestos se cubren bien por el sistema de libre designación, bien por concurso específico (los puestos de jefatura de servicio y sección de atención especializada). Lo único que añade el artículo referente al personal directivo es que dicho personal estará sujeto a evaluación, tendrán especial dedicación, se les reservará la plaza o puesto profesional de origen y sus condiciones de empleo no serán objeto de negociación. El art. 55.6 termina con una referencia a la promoción de la formación de directivos cuando dispone que para «promover y mantener una función directiva profesional, la Consejería competente en materia de sanidad fomentará actividades formativas específicas que tendrán como personas destinatarias tanto al personal que ejercite dichas funciones como a profesionales del sector sanitario cuya carrera profesional pueda comprender tales puestos». Un precepto cuando menos peculiar porque no impone, por ejemplo, que los candidatos a un puesto directivo deban poseer determinado diploma o calificación previa sino que se limita a prever actividades formativas tanto para quienes ya son directivos como –y aquí viene lo peculiar– para profesionales del sector sanitario «cuya carrera profesional pueda comprender tales puestos». Como no hay condiciones o límites previos, en teoría todo profesional sanitario de carácter fijo y con formación universitaria puede, teóricamente, acceder a puestos directivos. Lo que significa que las actividades formativas previstas pueden tener carácter generalizado...

Por lo que hace a la pérdida de la condición funcionarial se contempla la jubilación a los 65 años, en línea con el Estatuto Básico del Empleado Público y el Estatuto Marco del personal sanitario, aunque se prevé autorizar la prolongación voluntaria de la permanencia en el servicio «por periodos anuales y hasta cumplir como máximo los setenta años de edad, atendiendo a los criterios contenidos en los planes de ordenación de recursos humanos del Servicio Cántabro de Salud».

– *Ley 10/2010, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Cantabria para el año 2011*. En el contexto de la crisis económica la Ley de Presupuestos para el año 2011 contempla un presupuesto consolidado de la Administración General de la Comunidad (incluyendo los Organismos Autónomos «Servicio Cántabro de Salud» y «Servicio Cántabro de Empleo», así como el Instituto Cántabro de Seguridad y Salud en el Trabajo@) que asciende a dos mil trescientos noventa y ocho millones ciento cuarenta y tres mil seiscientos setenta y cuatro euros (2.398.143.674 euros) que supone una reducción de en torno al 2,4% respecto de los 2.457.374.277 euros de 2010, que, a su vez, se redujo en casi el 1,5%, respecto del año anterior, 2009. Los presupuestos del 2009 fueron los últimos del crecimiento puesto que ascendieron un 3% respecto del de 2008 y éste, a su vez, de un 9,5% en relación con el año en que ya había crisis pero no había aún una traducción presupuestaria clara.

En el cuadro adjunto se muestran datos comparativos, por políticas de gasto (que no coincide exactamente con las Secciones, pero se acercan mucho), de las previsiones para el año 2011 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).

**PRESUPUESTO 2011 POR POLÍTICAS DE GASTO  
COMPARADO CON LOS PRESUPUESTOS DE 2010, 2009 Y 2008**

	2011	2010	2009	2008
Justicia	32.853.360	33.670.133	33.389.994	29.390.284
Seguridad Ciudadana e Instituciones penitenciarias	13.190.163	14.004.270	13.972.834	12.232.020
Política exterior	6.080.264	7.706.102	8.340.268	8.175.778
Servicios sociales y promoción social	222.138.618	209.779.612	187.427.290	164.765.048
Fomento del empleo	67.837.865	76.302.004	70.693.555	69.304.714
Acceso a la vivienda y fomento de la edificación	28.157.180	33.000.083	39.492.714	38.251.072
Sanidad	729.747.286	793.986.030	789.434.401	752.854.076
Educación	513.697.465	549.224.120	533.432.684	508.173.985
Cultura	42.892.539	52.584.704	59.861.559	58.536.793
Agricultura, Pesca y Alimentación	77.685.478	90.410.713	103.639.982	101.780.466
Industria y energía	27.701.523	51.592.860	58.227.317	58.077.268
Comercio, Turismo y Pymes	31.731.828	38.357.000	40.235.660	38.088.855
Infraestructuras	291.687.681	331.568.139	371.725.356	363.260.087
Investigación, Desarrollo e Innovación	7.335.085	9.956.512	12.723.933	12.381.300
Otras actuaciones de carácter económico	16.918.499	19.044.400	25.793.387	25.032.523
Alta dirección	12.727.374	13.872.755	14.066.884	13.943.291
Servicios de carácter general	38.348.054	39.172.743	36.407.038	37.681.957
Administración Financiera y Tributaria	17.777.637	19.112.097	28.105.749	28.203.176
Deuda Pública	217.180.000	74.030.000	67.210.000	87.031.220

La Ley plasma también los Presupuestos de los ya abundantes organismos públicos. Así, además del «Servicio Cántabro de Salud», el «Servicio Cántabro de Empleo», el «Instituto Cántabro de Seguridad y Salud en el Trabajo» y el «Instituto Cántabro de Servicios Sociales», que se incluyen dentro del presupuesto de la Administración General, la Ley contempla los presupuestos de los siguientes organismos públicos: «Centro de Estudios de la Administración Pública Regional de Cantabria», que incluye el de la «Escuela Regional de Policía Local» y la «Escuela Regional de Protección Civil» (1.401.240 euros), «Centro de Investigación del Medio Ambiente» (4.156.512), «Oficina de Calidad Alimentaria» (2.241.554), «Instituto Cántabro de Estadística» (1.736.200), «Agencia Cántabra de Administración Tributaria» (9.659.102) y «Agencia Cántabra de Consumo» (2.106.222). Además, se contempla el Consejo «Económico y Social de Cantabria» (631.814 euros), el «Consejo de la Mujer» (110.258), el «Consejo de la Juventud» (472.734), la «Entidad Pública Empresarial Puertos de Cantabria» y el «Instituto de Finanzas de Cantabria».

En el Boletín Oficial en que se publica el Presupuesto (BOC, extraordinario 33, de 27 de diciembre de 2010) se citan después los presupuestos de diversas Fundaciones públicas («Fundación Cántabra para la Salud y el bienestar social», «Fundación Centro Tecnológico en Logística Integral de Cantabria», «Fundación Centro Tecnológico de Componentes», «Fundación Marqués de Valdecilla», «Fundación para las Relaciones Laborales de Cantabria», «Fundación Cántabra del Deporte», «Fundación Fondo Cantabria Cooperera», «Fundación Instituto Hidráulica Ambiental» y, este año sí, los presupuestos de explotación de numerosas sociedades mercantiles de capital público, aunque falte un resumen global de los ingresos y gastos de todas ellas, es decir, la estimación general de todo el sector público que no participa de la consideración de Administración (empresas de capital íntegramente público, Fundaciones y otros entes y sociedades mixtas o participadas) para poder calibrar en su justa medida lo que los gastos de dichos entes suponen en comparación con el presupuesto de la Administración General y de los entes públicos propiamente dichos.

Por lo demás, si se observa el cuadro anterior se verá que todas las políticas de gasto descienden, algunas de manera significativa. Todas menos dos: servicios sociales y promoción social y, sobre todo, la deuda pública que pasa de 74 millones del presupuesto de 2010 a 217 para el presente año 2011. La mayor parte de ese crédito está destinado a amortizaciones de deuda a corto plazo (100 millones), 42 a amortización de deuda a largo plazo y 74 al pago de intereses.

En cuanto a la estructura de la ley es la habitual hasta el punto de que su Preámbulo es, en gran medida, copia del Preámbulo del año anterior. Como entonces y como en años precedentes se afirma que se pretende que los Presupuestos «cumplan el doble compromiso de: impulsar la modernización de la región y calidad de vida de los ciudadanos, y, reforzar la estabilidad presupuestaria con la disciplina presupuestaria como rasgo más característico, basada en el rigor en el gasto y la prudencia, no incrementando el peso del gasto público en la economía e impulsando el gasto productivo, la cohesión social y la mejora de los servicios públicos»...

La ley recoge el contenido y estructura básica y tradicional. Articulada en 6

Títulos, el Primero se dedica a los créditos, incluyendo los beneficios fiscales que afectan a los tributos propios o cedidos. Los Títulos II a V se dedican, respectivamente, a la gestión presupuestaria de los gastos, las operaciones de endeudamiento, las modificaciones presupuestarias y las normas sobre gastos de personal. El Título VI se refiere a las normas sobre contratación y a los supuestos en los que se requiere autorización del Consejo de Gobierno para la celebración de contratos...

En el texto de la ley sigue habiendo algunas prescripciones con algún calado social: la congelación de las retribuciones de los funcionarios y de los altos cargos (las de estos últimos tampoco se incrementaron en los dos años anteriores y se redujeron en 2010) y la prohibición de cláusulas indemnizatorias (dinerarias o no) en los supuestos de extinción de los contratos del personal de todo el sector público, debiendo, además, adaptarse a este criterio los contratos en vigor (art. 41); previsión que ya estaba en la Ley presupuestaria para 2010.

– *Ley 11/2010, de 23 de diciembre Medidas Fiscales y de Contenido Financiero*. Un año más la Comunidad se apunta a la aprobación –ya habitual– de la llamada Ley escoba, que viene a recoger a fin de año todos los cambios «olvidados» de Leyes anteriores y a la que, por tanto, hay que prestar atención porque en ella donde se llevan a cabo habitualmente reformas de Leyes de todo tipo. No ha sido diferente en esta ocasión. La ley, en efecto, por una parte crea el Impuesto sobre bolsas de plástico de un solo uso (como el año pasado creó el Impuesto sobre el depósito de residuos en vertedero) y, por otra, crea o modifica una larga lista de tasas aplicables en servicios de las distintas Consejerías. Al mismo tiempo, modifica diversas leyes. Por orden cronológico: Ley 9/1992, de 18 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos; Ley 8/1993, de 18 noviembre, del Plan de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos; Ley 5/1996, de 17 diciembre, de Carreteras; Ley 5/1999, de 24 marzo, de Ordenación del Turismo; Ley 10/2001, de 28 diciembre, de creación del Servicio Cántabro de Salud; Ley 6/2002, de 10 de diciembre, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración (Anexo I: plazos de resolución de ciertos expedientes); Ley 17/2006, de 10 diciembre, de Control Ambiental integrado y Decreto legislativo 62/2008, de 19 junio, texto refundido de la Ley de Medidas Fiscales en materia de Tributos cedidos por el Estado (en aspectos que afectan al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas). Ocho normas con rango de ley, que siguen siendo muchas aunque sean menos que las doce o catorce de otros años.

– *Ley 12/2010, de modificación de la Ley 4/2002, de 24 julio, de Cajas de Ahorros, para su adaptación a lo establecido en el Real Decreto-ley 11/2010, de 9 julio*. La ley pretende lo que su título adelanta: adaptarse al Real Decreto-ley 11/2010 dictado de conformidad con lo previsto en el art. 149.1.6<sup>a</sup>, 11<sup>a</sup> y 13<sup>a</sup> de la Constitución que atribuye al Estado la competencia sobre legislación mercantil, bases de la ordenación del crédito, banca y seguros y bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, respectivamente. El Estatuto de Autonomía de Cantabria atribuye a la Comunidad la competencia «exclusiva» sobre Cajas de Ahorro «en el marco de la ordenación general de la economía y de acuerdo con las disposiciones que en uso de sus facultades dicte el Estado» (art. 24.35). Una vez más se ratifica aquí el carácter «marcadamente equívoco» de la expresión «exclusividad», como dijo tempranamente el TC, porque si lo exclusivo lo es «en el marco de» y «de acuerdo con», dicha exclusividad es cuando menos parcial. Y si bien el segundo

título estatal al que remite el Estatuto es completamente abierto («las disposiciones que en uso de sus facultades dicte el Estado») no sucede lo mismo con la remisión a la «ordenación general de la economía» que, en el fondo, aboca cuando menos a la idea de la «unidad de mercado».

En todo caso, la ley se limita a incluir 33 modificaciones en la Ley 4/2002 plasmadas en un solo artículo y que se refieren a los objetivos de las Cajas, los órganos de gobierno y composición de los mismos, las incompatibilidades, dietas y gastos de los miembros de los órganos de gobierno y otras cuestiones anejas.

Destaca el cambio en los porcentajes de participación de los diferentes grupos que conforman la Asamblea General. En adelante, el Parlamento de Cantabria tendrá una representación del 18% (frente al 23 anterior); el conjunto de las Corporaciones Municipales en cuyo término tenga abierta oficina la entidad tendrán una participación del 18% (frente al 23 anterior). La suma de ambas participaciones es, pues, del 36% (inferior al 46% precedente, pero dentro del tope del 40% que fija el Real Decreto-ley 11/2010). Por su parte, el porcentaje de los impositores sube desde el 23% anterior al 27% (dentro de la horquilla que fija la legislación estatal, que es del 25 al 50%). Los fundadores tendrán una participación del 10% (antes era del 8), los empleados suben del 8 al 9% (la horquilla prevista en la legislación estatal es del 5 al 15) y, finalmente, las entidades de carácter benéfico, social, cultural, científico o profesional tendrán ahora una participación del 18% (frente a los 15 de la normativa precedente y dentro del mínimo previsto en la normativa estatal que es del 5%). En relación a este último grupo de participación –el de las entidades sociales– hay que destacar el cambio sustancial que en tan sólo tres meses se produjo en la legislación estatal. En la primitiva versión de la Ley estatal de Cajas de Ahorro –la Ley 31/1985– el porcentaje para estas entidades era, como máximo, del 10%. La reforma llevada a cabo por el Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, mantuvo ese mismo porcentaje con el carácter de máximo, pero apenas tres meses después, la Ley 36/2010, de 22 octubre, del Fono de Promoción al Desarrollo, aprovechando otros cambios, modificó en su Disposición Final 4ª el porcentaje que de máximo pasó a ser de mínimos: un mínimo del 5%. El Proyecto de Ley de la norma que estoy comentando, de noviembre de 2010, por la fecha de su publicación en el Boletín del Parlamento, pudo ya considerar la modificación que unos días antes hubiera sido contraria a la normativa estatal, con todos los inconvenientes y potenciales conflictos que hubiera supuesto una manera tan insegura –aunque tan frecuente– de legislar a bandazos.

### Actividad parlamentaria

La actividad del Parlamento a lo largo de 2010 ha sido, como los años precedentes, intensa. Se han celebrado 43 reuniones del Pleno (40, en 2009), 90 de la Mesa (84, en 2009), 46 de la Junta de Portavoces (40, en 2009) y 34 de la Comisión de Gobierno.

De entre los debates celebrados destaca el de orientación política del Gobierno, celebrado los días 28 y 29 de junio, y que concluyó con 18 Resoluciones aprobadas, la mayoría de las cuales instan al Gobierno a que termine obras, instale servicios, elabore planes, mejore actividades o diseñe instalaciones. Hay tam-

bién una resolución, la primera, en la que el Parlamento «se pronuncia por la necesidad de iniciar de manera inmediata los estudios y trabajos tendentes a la reforma del Estatuto de Autonomía para Cantabria, con el fin de adecuarlos al marco estatutario general y a la nueva realidad social y económica española y europea», pero que no ha tenido mayores consecuencias.

Cabe mencionar también los debates producidos con motivo de las comparecencias de los miembros del Gobierno sobre cuestiones muy diversas. Destacan, quizá, los relacionados con el empleo, la situación de la educación, la política de I+D+I, el suelo industrial o el informe del Consejero de Economía sobre los Acuerdos de Política fiscal y financiera y sus efectos en Cantabria. Por lo demás, a lo largo de 2010 ha vuelto a plantearse por la oposición el debate sobre las peticiones de información y conocimiento de los Libros Mayores de las empresas públicas, una cuestión ciertamente de interés que ya se había planteado con anterioridad y que dio lugar a una Proposición no de ley y a varias preguntas con respuesta oral ante el Pleno.

El Parlamento adoptó también varias Declaraciones institucionales, entre ellas, una con motivo de la conmemoración del día Internacional de las mujeres (8 de marzo), que reitera la de otros años; una declaración de apoyo al pueblo saharauí (presentada por todos los Grupos); y otra, que también reitera la de otros años, con motivo del Día Internacional contra la violencia de género (25 noviembre).

Toda esta actividad puede resumirse con la enumeración de los siguientes datos estadísticos (comparados con los de los dos años anteriores):

	2010	2009	2008
Proyectos de Ley	12	4	9
Proposiciones de Ley	2	2	2
Interpelaciones	32	25	20
Mociones subsiguientes a interpelaciones	27	23	16
Proposiciones no de ley	45	38	29
Preguntas con respuesta oral ante el Pleno	140	194	180
Preguntas con respuesta oral en Comisión	0	15	67
Preguntas con respuesta escrita	288	171	469
Comparecencias de los miembros del Gobierno en Pleno	5	12	2
Comparecencias de los miembros del Gobierno en Comisión	5	10	13
Solicitudes de información y documentación	348	303	455



Como novedad, cabe destacar que a lo largo del año 2010 el Parlamento ha participado y ejercido el llamado control de alerta temprana acerca del cumplimiento del principio de subsidiariedad por las iniciativas de la UE. El art. 5 del Tratado de la Unión Europea se refiere, como es sabido, al principio de subsidiariedad en cuya virtud toda competencia no atribuida a la Unión corresponde a los Estados miembros. Según el Protocolo 2 del Tratado cada Institución de la UE deberá velar por el respeto a dicho principio y a tal efecto prevé que antes de proponer un acto legislativo se envíe a los Parlamentos nacionales para que éstos, en el breve plazo de ocho semanas, expongan, en su caso, las razones por las que consideran que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad. Los Parlamentos nacionales consultarán a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas. En España la Ley 24/2009, de 22 diciembre, atribuye a la Comisión Mixta para la UE la competencia para pronunciarse, regulándose en dicha Ley la consulta a los Parlamentos autonómicos. Por lo que hace al Parlamento de Cantabria, se aprobó el procedimiento a aplicar y se habilitaron plazos fuera de los periodos de sesiones ordinarias para llevar a cabo el citado control que, en 2010, ha supuesto la tramitación y el conocimiento de 59 iniciativas de ese tipo.

No se ha producido ninguna variación en la composición de los tres Grupos Parlamentarios existentes, que siguen contando con el mismo número que al inicio de la Legislatura: 17 el Grupo Popular, 12 del Grupo Regionalista y 10 el Grupo Socialista.

### **Actividad reglamentaria y conflictividad formalizada**

Aunque no sea actividad reglamentaria de la Comunidad, cabe mencionar ahora tres nuevos Decretos de traspasos de funciones y servicios del Estado que se han producido a lo largo de 2010 y que inciden en la futura actividad de la Administración Autonómica. En realidad, no se trata de supuestos nuevos sino de ampliación de medios y funciones ya traspasadas con anterioridad. Son los siguientes:

– Real Decreto 1163/2010, de 17 septiembre, de ampliación de bienes patrimoniales adscritos a los servicios traspasados por la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Cantabria por el Real Decreto 817/2007, de 22 junio, en materia de provisión de medios personales, materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia. Se trata básicamente del traspaso de varios inmuebles.

– Real Decreto 1164/2010, de 17 septiembre, sobre ampliación de bienes patrimoniales adscritos a los servicios traspasados por la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Cantabria por el Real Decreto 1585/2006, de 22 de diciembre, en materia de conservación de la naturaleza (Reserva Natural de las Marismas de Santoña). El decreto trae causa del inicial Real Decreto 1350/1984, de 8 de febrero, por el que se traspasaron a la Comunidad Autónoma las funciones y servicios del Estado en materia de conservación de la naturaleza, decreto que fue ampliado por otro Real Decreto 1585/2006, de 22 diciembre, específicamente referido a la Reserva Natural de las Marismas de Santoña. El nuevo decreto

traspasa los bienes muebles, medios y elementos interpretativos instalados en el Centro de Visitantes de Santoña.

– Real Decreto 1740/2010, de 23 de diciembre, de ampliación de funciones y servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad Autónoma de Cantabria en materia de conservación de la naturaleza (Parque Nacional de Picos de Europa). El decreto se aprueba junto con otros dos de similar contenido para Asturias y Castilla y León (Reales Decretos 1741 y 1742/2010, de 23 diciembre). Este traspaso trae causa de la historia legislativa del Parque Nacional de Picos de Europa, sucesor del viejo PN de la Montaña de Covadonga (1918), declarado como tal por Ley 16/1995, de 30 de mayo. En dicha ley se establece su ámbito territorial que abarca territorios de las Comunidades Autónomas de Cantabria, Castilla y León y del Principado de Asturias. Tras las peripecias derivadas de las Sentencias constitucionales 102/1995, de 28 junio y 194/2004, de 10 noviembre sobre la competencia para gestionar los Parques, finalmente la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales, atribuye a las Comunidades Autónomas la gestión y organización de los Parques Nacionales y establece que en los casos en que un Parque Nacional se extienda por el territorio de dos o más Comunidades Autónomas, éstas establecerán de común acuerdo las fórmulas de colaboración necesarias. A estos efectos, el 9 de marzo de 2009 las tres Comunidades Autónomas afectadas por el PN de Picos de Europa firmaron un Convenio en el que se establecían las bases para la colaboración en la gestión coordinada del Parque, previendo además diferentes instrumentos de planificación y de gestión, así como la creación de un Consorcio para articular la cooperación técnica, administrativa y económica entre las Administraciones consorciadas con la finalidad de ejercer de forma conjunta y coordinada las actuaciones comunes que a cada una de esas Comunidades les corresponde en materia de conservación, uso público, investigación, educación ambiental y cualesquiera otras precisas para garantizar la unidad ambiental del Parque. El Decreto 1740/2010 prevé, así, que la Comunidad de Cantabria asuma la administración y gestión ordinaria y habitual del Parque, que «ejercerá de forma integrada con las Comunidades Autónomas de Castilla y León y del Principado de Asturias». Le corresponderá también, junto con las otras dos Comunidades, la aprobación y ejecución del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque, determinar la composición del Patronato, su régimen interno de funcionamiento y el nombramiento de su Presidente; todo ello en el marco de la legislación básica del Estado. Por su parte, la Administración del Estado se reserva la competencia para elaborar el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, su seguimiento y evaluación y el desarrollo y financiación del programa de actuaciones comunes de la Red, proponer instrumentos de cooperación, promover los mecanismos necesarios para suprimir los usos declarados con carácter básico como incompatibles con los objetivos de la Red, promover el conocimiento científico, contribuir a financiar las iniciativas de fomento de desarrollo sostenible y representar a España en las redes internacionales equivalentes.

De la actividad reglamentaria destaca, sin duda, el Decreto 65/2010, de 30 septiembre, por el que se aprueban las Normas Urbanísticas Regionales que en una primera versión (Decreto 57/2006, de 25 de mayo) fueron anuladas por el TSJ mediante Sentencia de 17 de enero de 2008 en atención a un defecto formal cual fue el no haber sido sometidas a evaluación ambiental.

Subsanado ese defecto y tramitadas de nuevo, las Normas constan de dos partes: una larga Memoria, con fotografías y gráficos, que ocupa 90 páginas del Boletín Oficial extraordinario en que se publicó, y la parte propiamente normativa, a la que antecede un Preámbulo. Esa parte normativa consta de 142 artículos, una disposición adicional y una final, y está dividida en 5 Títulos. El Título Preliminar se refiere al ámbito de aplicación y a las disposiciones generales. El Título I contiene criterios y orientaciones aplicables en la elaboración de los planes generales de ordenación urbana, con Capítulos dedicados a la protección del medio ambiente, la protección del entorno cultural, la protección del paisaje y las categorías de suelo rústico. El Título II regula las Ordenanzas Generales, con referencias también al medio ambiente, las infraestructuras y equipamientos, el patrimonio cultural, el paisaje, las condiciones de accesibilidad y la supresión de barreras arquitectónicas. El Título III se refiere a las condiciones de la edificación (obras, terrenos, condiciones de calidad, higiene y servicios) y condiciones de integración en el entorno, con especial referencia al suelo urbano y al rústico. En este último hay referencias especiales a las explotaciones agrícolas, ganaderas y forestales. Los Títulos IV y V regulan las condiciones de los diversos usos, con especial referencia al suelo rústico.

Las Normas son un documento de primera magnitud que ha de jugar un papel importante en el futuro. Sólo cabe apuntar una pequeña incertidumbre. Y es la a veces algo dudosa coordinación y coherencia entre la legislación de referencia (en particular, la Ley 2/2001 de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo, por un lado, y la Ley 2/2004, del Plan de Ordenación del Litoral, de otro) y las Normas Urbanísticas que aprueba el Decreto 65/2010. El bloque normativo viene constituido por esas tres normas de distinto valor y rango –ley o reglamento– pero, en todo caso, las segundas, por tener naturaleza reglamentaria, subordinadas a las primeras, que son leyes. Pues bien, leyendo las NUR se tiene a veces la sensación de manejar un documento aislado, con sustantividad propia, que sólo por motivos formales se adecua en algunas de sus terminologías a las de las leyes de las que trae causa. En definitiva, un texto más propio de un Plan aislado (buena prueba de lo cual es la amplísima memoria que lo antecede) que de un reglamento de desarrollo de una ley. Es uno de los peligros de lo que, en todo caso, constituye un texto normativo de gran importancia.

De la jurisprudencia constitucional hay que mencionar la *STC 88/2010, de 15 noviembre*, que resuelve un recurso de inconstitucionalidad planteado por el Presidente del Gobierno frente al art. 15.6 [ahora 15.5] de la Ley de Cantabria 1/2002, de 27 de febrero, del Comercio. El asunto tiene una proyección similar a la anterior *STC 106/2009, de 4 de mayo*, que resolvió el año pasado una cuestión de inconstitucionalidad frente a un artículo parecido de la misma ley. Si en aquella ocasión el TC declaró la inconstitucionalidad de un precepto referido a las ventas promocionales por contrario a la normativa básica de defensa de la competencia, ahora hará lo propio con un precepto referido a la libertad de horarios por contrario a la normativa básica sobre horarios comerciales (Ley 1/2004, de 21 diciembre, que sustituye diciendo lo mismo al Real Decreto-ley 6/2000, de 23 junio) dictada al amparo del art. 149.1.13ª CE.

La normativa estatal dispone que los establecimientos comerciales instalados

en zonas de gran afluencia turística tendrán plena libertad para determinar los días y horas en que permanecerán abiertos al público. La norma impugnada, por su parte, limita dicha libertad «a los establecimientos comerciales minoristas, con una superficie útil de venta y exposición no superior a 2.500 metros cuadrados», que se encuentren situados, en efecto, en zonas de gran influencia turística. La cuestión debatida se centra en saber si la norma autonómica es un desarrollo de las bases compatible con ellas o, por el contrario, se opone y enfrenta a dichas bases. Para llegar a una conclusión definitiva, el TC comienza analizando la corrección del carácter formal y materialmente básico de la normativa estatal. Y afirma que la ley estatal es básica en ese doble sentido. Porque así se afirma expresamente y porque dichas bases establecen un régimen mínimo de regulación «dentro del cual las Comunidades Autónomas pueden optar por grados superiores de liberalización», de manera que la normativa estatal no vacía de contenido el título competencial autonómico en materia de comercio interior. Lo básico no agota la normación sino que se limita a establecer la citada libertad de horarios en unas zonas cuyo alcance geográfico y temporal deriva de una previa decisión autonómica. Se trata, además, de una norma que en la medida en que su contenido establece un régimen de libertad, no requiere ningún tipo de desarrollo o matización ulterior, como pretendía el Gobierno para defender su competencia. En consecuencia, la Sentencia afirma que se trata de un exceso del legislador autonómico y declara inconstitucional y nulo el inciso «con una superficie útil de venta y exposición no superior a 2.500 metros cuadrados», del art. 15.5 de la Ley de Cantabria 1/2002. La sentencia no tiene excesiva trascendencia práctica, pero es muy interesante metodológicamente porque expresa muy bien y muy claramente el modo de razonar del Tribunal en materia competencial y en ese sentido es un muy buen ejemplo de la virtualidad del juego bases-desarrollo en la concreción de las materias competencialmente compartidas.

Dentro de la conflictividad ordinaria cabe citar los casos pendientes de deslindes provinciales que son también deslindes territoriales entre Cantabria y las Comunidades vecinas. En 2008 dimos ya cuenta de la importante Sentencia del TS de 9 de abril 2009, que puso fin al debate entre Vizcaya y Cantabria en el caso de los municipios de Guriezo (Cantabria) y Trucíos (Vizcaya). Dicho asunto, en el que el estudio histórico jugó un papel decisivo, ha sido destacado en un libro del prof. J. Baró, Catedrático de Historia del Derecho de la Universidad de Cantabria, publicado a final de 2010 con el título «*Los hitos de un histórico conflicto territorial entre Cantabria y el País Vasco: el caso Agüera (Guriezo) y Trucíos (Desde sus orígenes –siglo XVI– hasta la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de abril de 2008)*», Ed. Consejería de Presidencia y Justicia del Gobierno de Cantabria, Santander, 2010. Y antes, sobre la Sentencia de la Audiencia Nacional antecedente de la del Supremo, el muy ilustrativo trabajo de M. Serna, Catedrática también de Historia del Derecho en la Universidad de Cantabria, *Ganar pleitos con la Historia del Derecho. A propósito de la Sentencia de la AN de 26 de abril de 2005 relativa al deslinde de los términos municipales de Guriezo (Cantabria) y Trucíos (Vizcaya-País Vasco)*, en «Anuario de Historia del Derecho Español», núm. 77 (2008), pág. 845 ss.

Ahora los deslindes pendientes se refieren a los términos municipales de Castro Urdiales (Cantabria) y Muskiz (Vizcaya), con motivo del recurso inter-

puesto por el Ayuntamiento de esta última localidad, la Diputación Foral de Vizcaya y el Gobierno vasco contra la Orden Ministerial de 11 de mayo de 2009 que aprobó el deslinde entre los dos citados municipios. En dicho conflicto reaparece una vez más la historia por cuanto el debate se centra en si, al fijar los límites, se ha respetado o no el Decreto de 30 de noviembre de 1833 en el que Javier de Burgos fijó los límites provinciales.

Un segundo conflicto enfrenta a Cantabria con Asturias en el caso de los municipios de Cillorigo de Liébana (Cantabria) y Cabrales (Asturias). En este caso la demandante es la Comunidad de Cantabria que impugna la Orden de 18 de noviembre de 2009 relativa al deslinde territorial de ambos municipios.

El asunto de la energía eólica, al que ya hice referencia en el Informe 2009, ha seguido dando que hablar en 2010. Recuérdese que el tema –que dio lugar a varias intervenciones parlamentarias– trae causa de la iniciativa del Gobierno de implantar parques eólicos en la región, lo que ha generado la oposición de diversos colectivos sobre la base de la defensa del paisaje. La iniciativa gubernamental se articuló mediante el Decreto 19/2009, de 12 de marzo, cuya originalidad consiste en la sustitución de las autorizaciones para implantar los generadores por una fase previa de «asignación de potencia eólica». Sólo después, los interesados seleccionados en el concurso público de asignación de potencia, podrían implantar los generadores en los lugares concretos dentro de unas zonas genéricamente identificadas en las bases del citado concurso previo de potencia eólica. La autorización de los Parques es, pues, posterior y será esa autorización la que «se someterá al cumplimiento de la normativa ambiental vigente» (art. 8), que es lo que los opositores cuestionan que no se contempla en el concurso de potencia, como se destacó ya en el *Informe 2009*.

El Decreto 19/2009 ha propiciado dos recursos contencioso-administrativos. Uno interpuesto por el Ayuntamiento de Liérganes y otro por una organización ecologista. En el recurso interpuesto contra la convocatoria del concurso, esta organización solicitó como medida cautelar su suspensión. Pues bien, es sobre este procedimiento sobre el que interesa dar cuenta de un Auto de la Sala de lo contencioso-administrativo del TSJ de 13 de octubre de 2010 en el que por vía indirecta incide en el carácter de dicho conflicto porque, al rechazar la suspensión solicitada por la organización recurrente contra la Resolución del Consejero de Industria de 2 de junio 2009 que convocaba concurso público para la asignación de potencia eólica, la Sala adelanta que dicho concurso no era «para la construcción e instalación» de los Parques sino que aplicaba el Decreto 19/2009; Decreto en el que se distinguirían, como ya dije, dos fases. La primera fase es la convocatoria de un concurso para adjudicar la potencia eólica (que es lo que lleva a cabo la resolución recurrida). La segunda fase sería la de la instalación y puesta en funcionamiento de los parques eólicos, lo que requiere una posterior autorización administrativa con sujeción, entonces sí, «a la totalidad de la normativa medioambiental». En consecuencia, la simple convocatoria del concurso no determina por sí misma que puedan producirse daños al medio ambiente. Y rechaza la suspensión solicitada al tiempo que apunta ya a la desestimación de recurso en cuanto adelanta la ausencia de daños al medio ambiente por la sola convocatoria del concurso de potencia.

Continúa también el conflicto por los posibles derribos de viviendas tras

Sentencias firmes en las que se anularon licencias o planes. Se trata de un asunto que trae causa de años anteriores. Empezó en 2007 y ha seguido muy vivo en los años siguientes. Los numerosos afectados por ese tipo de Sentencias –entre los que se dan todo tipo de situaciones– han constituido una Asociación muy activa, al tiempo que han emprendido acciones judiciales de responsabilidad. Al tema me he referido ya en el *Informe 2009* y a él cabe remitir ahora. Baste añadir que las cuestiones que importa relatar son de dos tipos. De un lado, algunas Sentencias de condena solidaria a la Comunidad y a los Ayuntamientos como consecuencia de los daños derivados de los derribos, bien que normalmente distinguiendo entre el daño moral (ya producido) y el daño material (pendiente de la ejecución real de los derribos). Algunas de esas Sentencias, como digo, condenan a la Comunidad Autónoma además de al Ayuntamiento que autorizó la licencia declarada ilegal. Y lo hacen sobre la base de una causalidad indirecta, una especie de «culpa in vigilando», al entender que la Comunidad pudo conocer en su día las licencias municipales consideradas luego ilegales por los tribunales y no las recurrió. Pero, dejando aparte esa cuestión judicial, por otra parte los afectados consiguieron que todos los grupos parlamentarios se pronunciaran sobre el problema e instaran al Gobierno a buscar soluciones al respecto. La declaración conjunta de todos los Grupos parlamentarios está, directa o indirectamente, en la base de algunas de las modificaciones llevadas a cabo en la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo, en los últimos años. Primero, la modificación llevada a cabo por Ley 2/2009, de 3 julio (comentada en el año anterior) y luego la operada por la más atrás citada Ley 6/2010, de 30 de julio. Se ha adelantado también como opción otra posible modificación que consistiría en prever una especie de «indemnización preventiva», esto es, un pago adelantado por un daño que aún no se ha producido si no ha habido derribo. Y derribos en realidad apenas ha habido todavía. En todo caso, la manera de implementar esta peculiar fórmula anunciada no es aún conocida. La falta de desarrollo de lo que solamente es una idea publicada no permite adelantar en este momento las dudas que suscita un propósito así.

## Final

Una vez más hay que reiterar una conclusión que viene siendo habitual en los últimos años. A saber, que las cuestiones de trascendencia y proyección general son cada vez más escasas adquiriendo protagonismo otras de menor entidad y más apegadas a la cotidianidad de un espacio pequeño como el de esta Comunidad Autónoma. Las nuevas leyes, las magnitudes del presupuesto, los conflictos, las políticas públicas... Las cuestiones comunes que hay que destacar junto al telón de fondo importante de los condicionantes económicos y las expectativas de un año electoral como el que ahora empieza.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición del Parlamento por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 39

*Grupo Parlamentario Popular:*17

*Grupo Parlamentario Regionalistas:*12

*Grupo Parlamentario Socialista:*10

### Cambios de Grupo Parlamentario

No ha habido

### Estructura del Gobierno

Presidente: D. Miguel Ángel Revilla Roiz

Vicepresidenta: Dña. Dolores Gorostiaga Saiz

Número de Consejerías: 10

*Consejería de Empleo y Bienestar Social:* Dña. Dolores Gorostiaga Saiz

*Consejería de Presidencia y Justicia:* D. José Vicente Mediavilla Cabo

*Consejería de Industria y Desarrollo Tecnológico:* D. Juan José Sota Verdión.

*Consejería de Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo:* D. José María Mazón Ramos

*Consejería de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca y Biodiversidad:* D. Jesús Miguel Oria Díaz

*Consejería de Economía y Hacienda:* D. Ángel Agudo San Emeterio

*Consejería de Medio Ambiente:* D. Francisco Martín Gallego

*Consejería de Cultura, Turismo y Deporte:* D. Francisco Javier López Marciano

*Consejería de Educación:* Dña. Rosa Eva Díez Tezanos

*Consejería de Sanidad:* D. Luis María Truan Silva

## **Tipo de Gobierno**

De coalición, apoyado por los grupos parlamentarios Regionalista y Socialista. Corresponden al partido regionalista la Presidencia y 4 Consejerías: Presidencia y Justicia; Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo; Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca y Biodiversidad; Cultura, Turismo y Deporte. Y al partido socialista la Vicepresidencia y 6 Consejerías: Empleo y Bienestar Social; Industria y Desarrollo Tecnológico; Economía y Hacienda; Medio Ambiente; Educación; Sanidad.

## **Cambios de Gobierno**

No ha habido

## **Investiduras y mociones de censura**

No ha habido

## **Reuniones, debates y actividad parlamentaria**

Reuniones del Pleno: 43

Reuniones de la Mesa: 90

Reuniones de la Comisión de Gobierno: 34

Reuniones de la Junta de Portavoces: 46

Proyectos de Ley: 12

Proposiciones de Ley: 4

Interpelaciones: 32

Mociones subsiguientes a interpelaciones: 27 (2 aprobadas)

Proposiciones no de Ley: 45 (5 aprobadas).

Preguntas con respuesta oral en el Pleno: 140

Preguntas con respuesta oral en Comisión: 0

Preguntas con respuesta escrita: 288

Comparecencias de miembros del Gobierno ante el Pleno: 5

Comparecencias de miembros del Gobierno en Comisión: 5

Solicitudes de información y documentación: 349

## **Reforma del Reglamento del Parlamento**

No ha habido



### **Consideraciones generales**

La normalidad institucional ha sido, un año más, la nota dominante en 2010, año en el que, de nuevo, la crisis económica se ha vuelto a sentir, incluso con más intensidad que en los precedentes, situación que está en la base de numerosas decisiones adoptadas a lo largo del periodo con gran trascendencia para los ciudadanos de la Comunidad. Seguramente las de mayor impacto fueron las medidas que contienen el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, y el Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, dictados por el Gobierno de la Nación, seguido el primero de los citados, en el ámbito de Castilla y León, por el Decreto-ley 1/2010, de 3 de junio, y por el paquete de medidas de austeridad aprobado por el Consejo de Gobierno como Acuerdo 67/2010, de 1 de julio. También, por lo insólitas que son, cabe anotar las medidas adoptadas en relación con la programación y ejecución de las infraestructuras de comunicación por carretera y ferroviarias por parte del Ministerio de Fomento, llegándose a suprimir obras licitadas e, incluso, ya en ejecución, y en otros casos a quedar aplazada la finalización de obras en curso, a veces sine die, como ha ocurrido con algunos tramos de la Autovía del Duero y de la que debería unir Valladolid y León, pese a tratarse de infraestructuras largamente reclamadas por la Comunidad. Otra muestra más la encontramos en el llamado Plan Plurianual de Convergencia Interior acordado en 2009 –de él se dio cuenta en el Informe Comunidades Autónomas 2009– para ser ejecutado a lo largo de los tres años siguientes con una dotación de 900 millones, cuya aportación al cincuenta por ciento se preveía que corriera a cargo de la Administración estatal y la autonómica, sobre el cual han pesado las sucesivas reducciones anunciadas por el Estado a lo largo de 2010, pasando el montante de 300 millones inicialmente previsto para el primer año a un tercio, es decir, a 100 millones para el año 2010, dotación a partir de la cual la Junta de Castilla y León y el Partido Socialista acordaron el reparto de dicho importe en proyectos a ejecutar en todas las provincias de la Comunidad y, prioritariamente, en las más desfavorecidas.

La situación de la económica también ha afectado a las cifras del presupuesto aprobado por la Comunidad para el año 2011 debido a las dificultades para elaborar las cuentas en un contexto adverso por la segura reducción de la recaudación, los límites impuestos al endeudamiento y la aplicación del nuevo modelo de financiación, al cual el gobierno autonómico le ha reprochado que no satisficiera las expectativas; consiguientemente, el presupuesto de la Comunidad aprobado alcanza un montante total de gasto de 10.045 millones, 530 menos que en el año anterior, lo que supone una reducción de poco más del 5%, reducción que ha dado lugar a distintas polémicas, como la mantenida con el Ministerio de Hacienda a

causa de los 211 millones que, a juicio de la Administración de la Comunidad, el Estado debía entregar con cargo al Fondo de Cooperación según el nuevo modelo de financiación, y cuya negativa ha lastrado la elaboración de las cuentas autonómicas para 2011.

En todo caso, desde la Administración autonómica el presupuesto ha sido calificado globalmente de social en cuanto que dos tercios del gasto total previsto se destinarán a salud, educación, servicios sociales, empleo y vivienda.

La tendencia de crecimiento sostenido de la población de Castilla y León que se mantuvo durante algunos años ya quebró en el año 2009, según se deduce de los datos que constan en la revisión del padrón municipal referidos al 1 de enero de 2010 (Real Decreto 1.612/2010, de 7 de diciembre), si se comparan con los referidos al año anterior, y esa misma dirección parece haber seguido el año 2010 si nos atenemos a las estimaciones de población actual de España del Instituto Nacional de Estadística (INE), hechas públicas a mediados de ese año. Los tímidos avances demográficos durante algunos años, en el periodo de fuerte crecimiento económico y de llegada de inmigrantes a Castilla y León, así como la reversión de la tendencia apenas han cambiado las circunstancias económicas, ponen de manifiesto que la cuestión demográfica es un problema de la Comunidad de carácter estructural para el que los poderes públicos deben instrumentar vías de solución, a lo cual no es ajeno el propio Estatuto de Autonomía, cuyo art. 16 prevé, como principio rector de las políticas públicas, la lucha contra la despoblación, ordenando articular para ello las medidas de carácter institucional, económico, industrial y social que sean necesarias para fijar, integrar, incrementar y atraer población. En esa línea se sitúa el Acuerdo 44/2010, de 14 de mayo, de la Junta de Castilla y León 2010-2020, documento que fue propuesto por el ejecutivo de la Comunidad a los partidos políticos, agentes sociales, económicos y representantes de diversos colectivos tres meses antes de su aprobación; en él se contemplan finalmente más de un centenar de medidas dirigidas prioritariamente a diferentes colectivos (jóvenes, familias, inmigrantes, emigrantes, personas de otras regiones y medio rural).

Entre las consideraciones generales aquí tratadas, hemos de referirnos al efecto que en el estricto ámbito político ha tenido la investigación que se viene llevando a cabo para depurar las presuntas responsabilidades penales de la trama conocida como «caso Gürtel». Sobre el asunto, como hechos ciertos hasta el momento de trascendencia para la Comunidad, hay que anotar la dimisión de Jesús Merino Delgado como Diputado por Segovia y su sustitución por Sara Dueñas Herranz, así como la solicitud de baja temporal de aquél como militante del Partido Popular al ser sometido a investigación judicial.

Finalmente, debemos dar cuenta de un hecho al que los ciudadanos de la Comunidad han dado la mayor trascendencia, por encima de cualquier acontecimiento por mucha importancia política o económica que tuviera, lo que da una idea de lo que ha supuesto la muerte de Miguel Delibes para Castilla y León, orgulloso como el árbol, solía decir, de morir allá donde le nacieron.

## Actividad normativa

### *Leyes y normas con rango de Ley*

La próxima finalización de la legislatura explica el abultado número de leyes aprobadas en la segunda mitad del año 2010, siendo un total de 20 las aprobadas a lo largo del mismo, número bastante superior, por tanto, al que suele ser habitual. Con rango de ley, han sido aprobados, además, dos decretos leyes.

– Ley 1/2010, de 2 de marzo, de declaración del Parque Natural de «Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión» (Soria).

– Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública. Se trata de un texto legal que constituye el desarrollo de determinadas previsiones estatutarias; señaladamente, las contempladas en los arts. 11 (derecho de los ciudadanos a la participación en los asuntos públicos) y 12 (derecho a una buena administración). Con ese objeto, regula los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración autonómica (de acceso a la Administración, de información, procedimentales, de acceso a documentos administrativos y a reutilización de la información, a formular quejas, a exigir responsabilidades, de participación y de petición), prevé medidas de modernización y mejora de la Administración (racionalización administrativa, Administración electrónica) y acoge la evaluación de políticas públicas y de la calidad de los servicios.

– Ley 3/2010, de 26 de marzo, de modificación de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León. Después de más de diez años de vigencia de esta ley y de la aprobación de numerosos instrumentos regulados en ella, se ha procedido a reformar los procedimientos de elaboración de éstos con un doble objeto: por una parte, incorporar la variable ambiental mediante la evaluación de los efectos previsibles y, por otra, dotar de mayor rapidez y agilidad la elaboración de los instrumentos de ordenación territorial.

– Ley 4/2010, de 28 de mayo, por la que se modifica el Texto Refundido de la Ley de Cajas de Ahorro de Castilla y León, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2005, de 21 de julio. Se trata de una reforma de la legislación de cajas de ahorro, para la que el legislador de la Comunidad ha ejercido las competencias que le atribuye el art. 70.1.19º del Estatuto de Autonomía, limitada a la incorporación de ciertas precisiones relativas a las operaciones de cesión global del activo y pasivo, escisión y adhesión a sistemas institucionales de protección, edad de jubilación de la figura del Director General y a precisar la duración del mandato de determinados órganos de gobierno de las cajas de ahorro incursas en procesos de fusión o de integración.

– Ley 5/2010, de 28 de mayo, de modificación de la Ley 4/2000, de 27 de junio, de Declaración del Parque Natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia).

– Ley 6/2010, de 28 de mayo, de Declaración de Proyecto Regional del «Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski». Los efectos de esa declaración son los pre-

vistos para esa suerte de instrumentos de ordenación del territorio regulados en la Ley 10/1998, de Ordenación del Territorio, de 5 de diciembre; en particular, la inmediata ejecutividad del mismo para su dedicación posterior y puesta en funcionamiento de la actividad en él prevista. Interesa destacar que en relación con la realización del proyecto no han faltado voces discrepantes, hasta el punto de que sobre dicha ley puede llegar a plantearse un recurso de inconstitucionalidad, a no ser que se solventen las discrepancias expresadas en el seno de la Comisión de Cooperación entre la Comunidad de Castilla y León y el Estado, a través del procedimiento previsto en el art. 33 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del TC, que a tal efecto se ha iniciado mediante resolución de 13 de septiembre de 2010, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial.

– Decreto-ley 1/2010, de 3 de junio, por el que se establecen medidas urgentes de adaptación al Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, del Gobierno de la Nación. Mediante el citado decreto-ley el Consejo de Gobierno estableció las normas necesarias para cumplir en el ámbito autonómico con la reducción de haberes de los empleados públicos, conforme dispuso el Gobierno de la Nación mediante el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo; además, se adoptan medidas con el mismo objeto de reducir las percepciones correspondientes a los pagos pendientes del complemento de atención continuada en los servicios sanitarios de la Comunidad al personal de los centros educativos concertados y al de las universidades públicas.

– Ley 7/2010, de 30 de agosto, por la que se regula la renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León. La prestación prevista en esta ley responde al acuerdo adoptado por el Consejo del Diálogo Social en materia de renta garantizada de ciudadanía suscrito por la Junta de Castilla y León y los agentes sociales el 28 de diciembre de 2009. La percepción de la citada prestación social se configura como un derecho subjetivo de previsión estatutaria (art. 13.9 del Estatuto de Autonomía) que pueden ejercer quienes se hallen en situación de exclusión social, entendida esta expresión en sentido amplio, más allá, por lo tanto, de la situación de marginación social, y que va dirigida a promover su integración, proporcionando la cobertura de las necesidades básicas de subsistencia de los ciudadanos de la Comunidad.

– Ley 8/2010, de 30 de agosto, de Ordenación del Sistema de Salud de Castilla y León. Esta ley viene a sustituir, mediante derogación, a la Ley 1/1993, de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León y, con ello, a superar la perspectiva simplemente ordenancista en que se situaba esta ley, para servir, además, de garantía del derecho a la protección de la salud, en la línea que marca el art. 13.2 del Estatuto de Autonomía; para ello, la Comunidad ostenta la competencia exclusiva en materia de sanidad, sin perjuicio de las facultades reservadas al Estado, que le reconoce el art. 74 del Estatuto. Precisamente, atendiendo a ese objetivo garantista, como novedad, entre otras, contempla la figura del Defensor de los Usuarios, al que se encarga la defensa de los derechos de las personas en relación con la salud, mediante la formulación de propuestas, sugerencias y recomendaciones.

– Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León. Se trata de un ambicioso texto legal motivado por un doble objetivo: por un lado la compilación/adaptación de regulaciones parciales y frag-

mentarias, de origen estatal, incluso preconstitucionales, y otras autonómicas ya existentes; de otro, se integra de normas novedosas, hasta ahora desconocidas en la materia, como las que abren el camino a la colaboración público privada. En todo caso, la ley pretende hacer efectivo el principio rector que expresa el art. 16.14 del Estatuto de Autonomía sobre el acceso de todos los ciudadanos de la Comunidad a una vivienda digna en condiciones de igualdad, para lo cual el legislador ha hecho uso no sólo de la competencia exclusiva en materia de vivienda (art. 70.1.6º del Estatuto de Autonomía), sino de otros títulos competenciales de eficacia transversal, como el que atribuye a la Comunidad el art. 71.1.5 del Estatuto de Autonomía para el desarrollo legislativo y ejecución en materia de defensa de consumidores y usuarios.

– Decreto-ley 2/2010, de 2 de septiembre, por el que se modifica el Texto Refundido de la Ley de Cajas de Ahorro de Castilla y León, aprobado por Decreto legislativo 1/2005, de 21 de mayo. El presente decreto-ley tiene por objeto la adaptación de la legislación de cajas de ahorro de Castilla y León a las previsiones que contempla el Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, aprobado por el Gobierno de la Nación, objeto que, en ambos casos –Estado y Comunidad Autónoma de Castilla y León– y cada uno en el ámbito normativo que le es propio, es doble: la disposición de medidas dirigidas a mejorar la situación de las cajas de ahorro ante los mercados de capitales e incrementar la profesionalidad y la ausencia de conflictos de intereses en sus órganos de gobierno.

– Ley 10/2010, de 27 de septiembre, de Salud Pública y Seguridad Alimentaria de Castilla y León. Aprobada pocas semanas después que la Ley 8/2010, de 30 de agosto, de Ordenación del Sistema de Salud, pretende formar con ésta una unidad al servicio de la mejora, la eficacia y la calidad del Sistema Público de Salud de la Comunidad. Como ésta, la Ley 10/2010 prende una parte de su contenido del derecho a la salud que, como derecho social, reconoce el art. 13.2 del Estatuto de Autonomía a todas personas, y otra, señaladamente algunas previsiones referidas a la preservación de la seguridad alimentaria y la sanidad ambiental, de un principio rector, tan cercano a la protección de la salud, como es la tutela de los consumidores (art. 16.16 del Estatuto de Autonomía). La ley, desde el punto de vista competencial, encuentra legitimidad en el título que atribuye a la Comunidad el art. 74 de la norma institucional básica en materia de salud pública.

– Ley 11/2010, de 11 de octubre, de Creación del Colegio Profesional de Terapeutas Ocupacionales de Castilla y León.

– Ley 12/2010, de 28 de octubre, por la que se modifica la Ley 3/2003, de 28 de marzo, de Universidades de Castilla y León. Uno de los impulsos que movieron al legislador autonómico a aprobar esta ley fue la necesidad de adaptar la Ley 3/2003, de 28 de marzo, de Universidades de Castilla y León, a la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre. Con ella, además, de otras reformas, se configura la Agencia para la Calidad del Sistema Universitario de Castilla y León como ente evaluador del sistema universitario de la Comunidad, al que se le dota de un nuevo régimen jurídico y de funcionamiento, convirtiéndole en un ente público de derecho privado, frente a la condición de consorcio con que venía funcionando desde su creación en el año 2001.

– Ley 13/2010, de 9 de diciembre, contra la Violencia de Género en Castilla y León. Son varias las previsiones estatutarias que dan soporte al contenido de este texto legal y, en particular, desde la perspectiva competencial, el art. 70.1.11ª del Estatuto de Autonomía, en la medida en que atribuye competencia a la Comunidad para promover la igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres, con atención especial a las víctimas de la violencia de género. Pero no se puede hacer abstracción de que, ya en el año 2004, el legislador estatal aprobó la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, a cuyas previsiones la ley autonómica contribuye a desarrollar, así como de que el Consejo de Gobierno de la Comunidad ha aprobado hasta el momento dos planes contra la violencia de género, el segundo de los cuales, dictado para los años 2007/2011, constituye el marco en el que se inscribe la Ley 13/2010, de 9 de diciembre, norma que tiene una pretensión multidisciplinar e integral, con previsión de medidas de sensibilización, de prevención, de detección de casos de violencia de género y de erradicación de los mismos.

– Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de Turismo de Castilla y León. La regulación que contiene dicha ley forma parte del ámbito competencial de la Comunidad conforme prevé el art. 70.1.26º del Estatuto de Autonomía; es más, ya en esta materia el legislador autonómico había dictado con anterioridad la Ley 10/1997, de 19 de diciembre, a la que deroga expresamente la citada de 2010. El objeto de la nueva Ley de Turismo de Castilla y León es dotar de una regulación al sector que suponga su ordenación y planificación, la promoción y el fomento del mismo y, por último, establecer un nuevo régimen disciplinario, teniendo en cuenta que se trata de un sector estratégico para la Comunidad, que aporta en la actualidad más del 10% del Producto Interior Bruto, al que se le reconoce además una importante capacidad de crecimiento.

– Ley 15/2010, de 10 de diciembre, de Prevención de la Contaminación Lumínica y del Fomento del Ahorro y Eficiencia Energéticos Derivados de Instalaciones de Iluminación. La base competencial del legislador autonómico para la aprobación de esta ley se halla en la competencia de la Comunidad para proceder al desarrollo normativo de la legislación básica estatal en materia de protección ambiental (art. 71.1.7º del Estatuto de Autonomía) y para dictar normas adicionales de protección (art. 70.1.35º del Estatuto de Autonomía). Además, la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y de protección de la atmósfera ya dispuso que las Administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias, deben promover la prevención y reducción de la contaminación lumínica, a lo que contribuye la Ley 15/2010 al desarrollar para el territorio de Castilla y León las previsiones del Real Decreto 1890/2008, de 14 de noviembre, y de otras disposiciones de origen comunitario.

– Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León. Enmarcado en los llamados «derechos sociales», el art. 13 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, a raíz de la reforma de 2007, reconoce a los ciudadanos de la Comunidad el derecho a acceder en condiciones de igualdad al Sistema de Acción Social de Castilla y León, así como a recibir información sobre las prestaciones de la red de servicios sociales de responsabilidad pública, para cuyo desarrollo y satisfacción la Comunidad dispone de la competencia exclusiva que

le atribuye el art. 70.1.10º del Estatuto. Ese título competencial ha servido para actualizar la regulación de un sector de la actividad de la Administración autonómica que ya disponía del régimen proporcionado por la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales, ahora ya derogada, regulación impulsada por las nuevas circunstancias aparecidas con el paso del tiempo y, en especial, derivadas de la aprobación por el legislador estatal de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

– Ley 17/2010, de 20 de diciembre, de modificación de la Ley 1/1991, de 14 de marzo, por la que se crea y regula la Comarca de El Bierzo. Con el impulso dado por el Estatuto de Autonomía reformado en 2007, cuyo art. 46.3 expresamente aboga por una nueva regulación para la Comarca de El Bierzo al ordenar la aprobación de una ley que tenga en cuenta «sus singularidades y su trayectoria institucional», y con la experiencia de los diecinueve años transcurridos desde la aprobación de la ley que regula la única institución comarcal de la Comunidad, su régimen regulador se ha visto profundamente afectado por la ley citada en aspectos esenciales, como la determinación, con carácter definitivo, del mapa de la comarca, el establecimiento de una nueva delimitación de competencias más generosa que la precedente, un nuevo sistema electoral, una importante reforma de la organización del gobierno, así como el fortalecimiento de la hacienda comarcal.

– Ley 18/2010, de 20 de diciembre, de Declaración del Parque Natural «Sierra Norte de Guadarrama» (Segovia y Ávila).

– Ley 19/2010, de 22 de diciembre, de Medidas Financieras y de Creación del Ente Público Agencia de Innovación y Financiación Empresarial de Castilla y León. Como en años anteriores ha sido aprobada una ley de acompañamiento a la de presupuestos de la Comunidad para el año 2011, con un contenido variado. En síntesis, en sus respectivos tres títulos se aprueban normas relativas a los ingresos de la Comunidad, que afectan a los tributos cedidos por el Estado y al régimen de las tasas y precios públicos; a los gastos, con especial incidencia en el régimen de subvenciones; y, en el tercer título, se procede a la creación del ente público Agencia de Innovación y Financiación Empresarial de Castilla y León. A este contenido se añade la modificación de diversas leyes autonómicas, como viene siendo habitual en esta norma de finales de año.

– Ley 20/2010, de 18 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León.

– Ley 30/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad de Castilla y León y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión. Esta ley estatal, como las otras catorce del mismo título que se aprueban el mismo día, es una consecuencia del nuevo sistema de financiación autonómica fruto del Acuerdo 6/2009, del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 15 de julio, cuya traslación al ordenamiento jurídico precisó de la reforma de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, mediante la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, y de la aprobación, también, de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de

financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, derogando la Ley 21/2001, de 27 de diciembre. En la citada Ley 30/2010 se procede a dotar de nueva redacción al apartado 1 de la disposición adicional primera del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, con objeto de relacionar la nueva cesión de tributos, lo que no constituye propiamente una modificación del Estatuto de Autonomía a la vista de la previsión que contempla el apartado 2 de la propia disposición adicional primera de la norma institucional básica de la Comunidad. Además del contenido indicado, la Ley 30/2010 regula el alcance y condiciones de la cesión, así como la atribución a Castilla y León de determinadas facultades normativas.

### *Reglamentos*

Ha sido 2010, como los precedentes, un año en el que ha sido aprobado un número muy elevado de normas reglamentarias; si bien, como también ha venido ocurriendo en últimos años, se trata de disposiciones que, en general, no abordan el desarrollo integral de normas legales, sino más bien la regulación de aspectos específicos de alguna materia atribuida a la potestad reglamentaria de la Comunidad de Castilla y León o, en otros casos, la reforma parcial de anteriores normas reglamentarias.

Un año más ha sido educación la materia en la que han sido aprobadas más disposiciones reglamentarias, materia en la que la Comunidad dispone de la competencia atribuida por el art. 73 del Estatuto de Autonomía. Señaladamente, han sido numerosos los decretos por los que se aprueban o reforman currículos formativos: Decreto 19/2010, de 22 de abril, por el que se modifica el Decreto 52/2007, de 17 de mayo, por el que se establece el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria en la Comunidad; Decreto 31/2010, de 19 de agosto, por el que se establece el currículo correspondiente al título de Técnico Superior de Artes Plásticas y Diseño en Cerámica Artística y se regula su prueba de acceso; Decreto 32/2010, de 26 de agosto, por el que se establece el currículo correspondiente al título de Técnico Superior en Diseño en Fabricación Mecánica; Decreto 33/2010, de 26 de agosto, por el que se establece el currículo correspondiente al título de Técnico Superior en Administración de Sistemas Informáticos en Red; Decreto 35/2010, de 9 de septiembre, por el que se establece el currículo correspondiente al título de Técnico Superior en Eficiencia Energética y Energía Solar Térmica; Decreto 37/2010, de 16 de septiembre, por el que se establece el currículo correspondiente al título de Técnico en Instalaciones de Telecomunicaciones; Decreto 38/2010, de 16 de septiembre, por el que se establece el currículo correspondiente al título de Técnico en Producción Agropecuaria; Decreto 29/2010, de 23 de septiembre, por el que se establece el currículo correspondiente al título de Técnico en Producción Agroecológica; Decreto 57/2010, de 9 de diciembre, por el que se establece el currículo correspondiente al título de Técnico Superior en Agencias de Viajes y Gestión de Eventos; y el decreto 58/2010, de 9 de diciembre, por el que se establece el currículo correspondiente al título de Técnico Superior en Guía, Información y Asistencia Turísticos. En el mismo ámbito material de la



educación, además de algunas otras normas reglamentarias con rango de órdenes dictadas por la Consejería de Educación, promovido por la Consejería de Administración Autonómica ha sido aprobado el Decreto 49/2010, de 18 de noviembre, por el que se regula la organización y funcionamiento de los centros integrados de formación profesional, y en materia de educación y sanidad, promovido por la misma consejería, fue dictado el Decreto 53/2010, de 2 de diciembre, de coordinación interadministrativa en la Atención Temprana en Castilla y León.

En materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, de competencia exclusiva autonómica ex art. 70.1.6º del Estatuto de Autonomía, el Consejo de Gobierno de Castilla y León, a lo largo de 2010, ha aprobado las siguientes normas reglamentarias referentes a las submaterias que se citan: (ordenación del territorio) Decreto 4/2010, de 14 de enero, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Espacio Natural «Sierra de Guadarrama» (Segovia y Ávila); Decreto 21/2010, de 27 de mayo, por el que se aprueba el Plan Regional de Ámbito Territorial del Valle del Duero, y Decreto 29/2010, de 22 de julio, por el que se aprueba el Plan Regional de Ámbito Territorial para la Planificación de la Ordenación y Ejecución de las Actuaciones Urbanísticas derivadas de la implantación de las nuevas infraestructuras y equipamientos ferroviarios en León, San Andrés del Rabanedo, Onzonilla, Vega de Infanzones y Santovenia de la Valduncina; (urbanismo) Decreto 28/2010, de 22 de julio, por el que se aprueba la Norma Técnica Urbanística sobre Equipamiento Comercial de Castilla y León; (y vivienda) Decreto 15/2010, de 25 de marzo, por el que se modifica el Decreto 99/2005, de 22 de diciembre, por el que se regula la promoción, adquisición y arrendamiento protegido de la vivienda joven en Castilla y León, el Decreto 55/2008, de 24 de julio, por el que se regula la promoción, adquisición y arrendamiento protegido de la vivienda de precio limitado para familias en Castilla y León y el Decreto 100/2005, de 22 de diciembre, por el que se regula la Reserva de Viviendas Vacías para Alquiler (REVIVAL) de Castilla y León; así como el Decreto 54/2010, de 2 de diciembre, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento previo de actuaciones de rehabilitación incluidas en planes de rehabilitación de vivienda a efectos de la deducción por inversión en instalaciones de recursos energéticos renovables y de ahorro de agua en la vivienda habitual y para la aplicación de tal deducción.

La protección ambiental, materia de competencia exclusiva autonómica, de acuerdo con lo establecido por el Estatuto de Autonomía, tanto para el establecimiento de normas adicionales de protección (art. 70.1.35º), como para el desarrollo de las bases estatales (art. 70.1.7º), también ha sido afectada mediante el Decreto 46/2010, de 21 de octubre, por el que se regula la composición de la Junta Rectora del Parque Natural de «Laguna Negra y Circos Glaciales de Urbión» (Soria). La ampliación de las funciones y servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad de Castilla y León para la gestión integrada del Parque Nacional de los Picos de Europa, por esta Comunidad y las de Cantabria y el Principado de Asturias, constituye el fundamento del Decreto 63/2010, de 30 de diciembre, por el que se aprueban los Estatutos reguladores de los órganos de gestión y participación y del Consocio Interautonómico para la Gestión del citado Parque Nacional.

En materia de agricultura y ganadería, atribuida a Castilla y León en exclusiva por el art. 70.1.14º del Estatuto de Autonomía, fueron aprobados el Decreto 7/2010, de 18 de febrero, por el que se crea la Mesa Regional de la Patata; el Decreto 9/2010, de 25 de febrero, por el que se deroga el Decreto 6/2005, de 13 de enero, por el que se establece el distintivo de calidad para los productos agroalimentarios y se establece la obligación de uso de la marca de garantía «Tierra de Sabor» en las actividades institucionales de promoción de los productos agroalimentarios de Castilla y León; y el Decreto 47/2010, de 4 de noviembre, por el que se modifica el Decreto 9/2006, de 23 de febrero, por el que se crean los premios al sector agrario y agroindustrial de Castilla y León y se establecen las bases reguladoras de su concesión. Como normas reglamentarias con rango de orden dictada por la Consejería de Agricultura y Ganadería, destacan la Orden AYG/413/2010, de 29 de marzo, por la que se regula el etiquetado facultativo de la carne de ovino y caprino; y la Orden AYG/824/2010, de 10 de junio, por la que se aprueba el Plan Estratégico de la Patata en Castilla y León 2010-2013; y la Orden AYG/1535/2010, de 18 de octubre, por la que se aprueba el Plan de Vigilancia Sanitaria Permanente de la Fauna Silvestre.

La normativa reguladora del personal estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León se ha visto afectada por el Decreto 5/2010, de 4 de febrero, por el que se regula la gestión de las Bolsas de Empleo derivadas de los procesos selectivos para el ingreso en las Categorías y Especialidades de Personal Estatutario del Servicio de Salud; el Decreto 18/2010, de 22 de abril, por el que se regula la actualización formativa del personal estatutario sanitario por reincorporación a puestos asistenciales en centros e instituciones sanitarias del Servicio de Salud; el Decreto 52/2010, de 25 de noviembre, sobre anticipos reintegrables para el personal estatutario de los centros e instituciones sanitarias de la Gerencia de Salud de Castilla y León; y el Decreto 60/2010, de 16 de diciembre, por el que se crea y regula el Sistema de Información de los Profesionales Sanitarios de la Comunidad.

Promovido por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, ha sido aprobado el Decreto 20/2010, de 20 de mayo, por el que se aprueba el III Plan General de Juventud de la Comunidad de Castilla y León. De la actividad reglamentaria llevada a cabo por esta misma consejería deben destacarse la Orden FAM/236/2010, de 22 de febrero, por la que se regula la acreditación de los centros, servicios y establecimientos específicos de asistencia a drogodependientes; y la Orden FAM/1539/2010, de 25 de octubre, por la que se regula el acceso y uso a determinadas instalaciones juveniles del Instituto de la Juventud. Promovido también por esta consejería ha sido aprobado el importante Decreto 61/2010, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo y aplicación de la Ley 7/2010, de 30 de agosto, por la que se regula la renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León, mediante el cual se deroga el Decreto 126/2004, de 30 de diciembre, por el que fue aprobado el Reglamento de la prestación de Ingresos Mínimos de Inserción de la Comunidad.

En sendas materias de titularidad autonómica, como son la protección civil (art. 71.1.16º del Estatuto de Autonomía) y los espectáculos públicos (art. 70.1.32º del Estatuto de Autonomía), han sido aprobados, respectivamente, el Decreto 23/2010, de 3 de junio, por el que se crea la Medalla al Mérito de Protección Ciudadana de

Castilla y León, y el Decreto 50/2010, de 18 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento regulador del derecho de admisión en espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad. En ambos casos, los citados decretos fueron promovidos por la Consejería de Justicia e Interior.

Promovidos por la Consejería de Administración Autonómica, han sido aprobados el Decreto 14/2010, de 25 de marzo, por el que se regula la habilitación de funcionarios públicos para el ejercicio de las funciones de comprobación de las condiciones de seguridad y salud en las empresas y centros de trabajo de Castilla y León, y el Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad. De las órdenes aprobadas por la citada consejería, destaca la Orden ADM (62/2010, de 19 de febrero, por la que se aprueba el Código Ético de los Empleados Públicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

La Consejería de Hacienda promovió la aprobación de dos decretos relativos al funcionamiento en régimen de autogobierno, conforme habilita el art. 70.1.1º del Estatuto de Autonomía: el Decreto 8/2010, de 25 de febrero, por el que se regulan parcialmente las aportaciones dinerarias de la Administración de la Comunidad de Castilla y León a la financiación global de la actividad de entidades públicas, y el Decreto 16/2010, de 8 de abril, por el que se regula parcialmente la justificación de las subvenciones nominativas, de las concedidas directamente y de las aportaciones dinerarias a entidades del sector público autonómico destinadas a actuaciones concretas otorgadas por la Administración de la Comunidad de Castilla y León y el control de pago anticipado; también promovido por esta consejería, el Consejo de Gobierno aprobó el Decreto 24/2010, de 10 de junio, por el que se regula la prestación de avales de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León, así como el Decreto 59/2010, de 16 de diciembre, por el que se regula el procedimiento para la concesión de avales de la Administración general de la Comunidad de Castilla y León a operaciones de crédito concertadas por empresas fabricantes de vehículos automóviles, norma que fue dictada en cumplimiento de lo dispuesto por el art. 29.1 de la Ley 11/2009, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad para 2010.

Impulsado por la Consejería de Economía y Empleo, ha sido aprobado el Decreto 51/2010, de 18 de noviembre, por el que se crea y regula el registro de Agrupaciones Empresariales Innovadoras de Castilla y León.

En relación con los acuerdos adoptados por el Consejo de Gobierno cabe citar, por su especial trascendencia, los siguientes: Acuerdo 40/2010, de 29 de abril, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba el Plan Director de Cooperación al Desarrollo (2009-2011); Acuerdo 44/2010, de 14 de mayo, de la junta de Castilla y León, por el que se aprueba la Agenda para la Población, a cual nos hemos referido anteriormente; Acuerdo 55/2010, de 3 de junio, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba el Plan de Prevención de Riesgos Laborales para la Administración de la Comunidad; y Acuerdo 67/2010, de 1 de julio, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueban nuevas medidas de austeridad en el ámbito de la Comunidad.

## Organización

La organización administrativa de la Administración de la Comunidad ha permanecido invariable a lo largo de 2010 salvo en lo que reflejan las referencias normativas que se realizan a continuación. En este sentido debe ser tenida en cuenta la alteración de la estructura orgánica de la Consejería de Agricultura y Ganadería que se produce mediante el Decreto 45/2010, de 14 de octubre, por el que se modifica el Decreto 74/2007, de 12 de julio; así como el trasvase de competencias que realiza el Decreto 22/2010, de 27 de junio, por el que se atribuyen competencias de la Junta de Castilla y León al titular de la Consejería de Medio Ambiente y se desconcentran otras en los titulares de sus órganos Directivos Centrales y en los titulares de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León. También han sido reformados sendos órganos consultivos sectoriales respectivamente por el Decreto 42/2010, de 30 de septiembre, por el que se modifica el Decreto 26/2008, de 3 de abril, que regula la composición, organización y funcionamiento de la Comisión de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad; y por el Decreto 48/2010, de 11 de noviembre, por el que se modifica el Decreto 133/2003, de 20 de noviembre, por el que se crea y regula la Comisión Regional contra la Violencia hacia la Mujer. Finalmente, como en ediciones anteriores de este Informe Comunidades Autónomas, en lo correspondiente a la organización administrativa de la Comunidad se da cuenta de los registros administrativos de nueva creación a lo largo del año, siendo en el 2010 los siguientes: Registro General de Convenios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (Decreto 30/2010, de 19 de agosto); Registro Aerobiológico de Castilla y León (Orden SAN/417/2010, de 26 de marzo); Registro Poblacional de Tumores Infantiles de Castilla y León (Orden SAN/1089/2010/de 21 de julio); Registro de instaladores colaboradores para las subvenciones en materia de ahorro energético, eficiencia energética y energías renovables (Orden EYE/1663/2020, de 1 de diciembre); Registro de establecimientos colaboradores con las subvenciones para la adquisición de automóviles, motocicletas, camiones, autobuses y otro material móvil con tecnologías eficientes energéticamente (Orden EYE/1664/2010, de 1 de diciembre); y Registro de instaladores colaboradores con el Plan Renove de fachadas y cubiertas de Castilla y León (Orden EYE/1665/2010, de 1 de diciembre).

## Relaciones de colaboración

### *Relaciones interautonómicas*

La colaboración con las Comunidades Autónomas limítrofes ha continuado a lo largo de 2010 sobre la base de los acuerdos alcanzados en años anteriores bajo la denominación de autonomismo útil e integrador; se puede incluso afirmar que esas relaciones se han intensificado en, al menos, tres casos. Así, con la Comunidad Autónoma de Galicia, con quien ya se venía colaborando desde bastantes años atrás, salvo el periodo de gobierno bipartito en esa Comunidad en que las relaciones se ralentizaron, ha sido firmado en 2010 un ambicioso protocolo que prevé la colaboración en numerosas materias, tales como: asistencia sanitaria, dependencia,

menores, protección a los mayores y mujeres, educación, protección civil, consumo, medio ambiente, cultura y turismo, infraestructuras de comunicación y transporte, economía e industria, entre otras. En esa misma línea también ha sido ampliado el convenio suscrito el año 2009 con la Comunidad Autónoma de Extremadura con el objeto de extender la colaboración a la asistencia sanitaria, dependencia, infancia y menores, juventud, protección civil, medio ambiente y función pública. Por último, el 10 de noviembre de 2010, los Presidentes de las Comunidades Autónomas de Castilla y León y La Rioja firmaron una adenda al convenio interautonómico vigente con objeto de reforzar la colaboración en materias de protección civil, desarrollo rural, dependencia, protección de menores y víctimas de la violencia de género. Contrariamente, no se ha avanzado en acrecentar las relaciones con el País Vasco, pese a que la llegada al gobierno de esa Comunidad del Partido Socialista, con el apoyo del Partido Popular, hiciera presagiar otra cosa; sin embargo, los llamamiento que el Presidente de la Comunidad de Castilla y León ha hecho para aunar esfuerzos para la gestión de asuntos de interés común, incluso encauzar la solución de problemas pendientes –vacaciones fiscales, enclave de Treviño, proyección del puerto seco de Bilbao en Pancorbo (Burgos) o la producción de chacolí en Burgos– hasta el momento no han encontrado respuesta de su homólogo vasco.

### *Comunidades del Camino de Santiago*

Los Presidentes de las cinco Regiones por cuyos territorios transcurre el Camino Francés del Camino de Santiago (las Comunidades Autónomas de Galicia, Castilla y León, La Rioja, Aragón y la Comunidad Foral de Navarra) suscribieron en mayo de 2010 un acuerdo mediante el que se comprometen a colaborar en el mantenimiento, conservación y promoción del Camino, en el que se prevé la realización de actuaciones de diversa naturaleza, como la puesta en marcha del programa denominado «Camino de las Estrellas» para la difusión de los valores patrimoniales del Camino Francés, así como otras para la atención sanitaria y la seguridad de los peregrinos o, en fin, un plan de atención a éstos para facilitar el peregrinaje.

### *Encuentros entre Comunidades Autónomas para el desarrollo de los Estatutos de Autonomía*

Iniciados en 2008 entre las Comunidades Autónomas que por entonces habían reformado sus Estatutos de Autonomía, los encuentros continuaron a lo largo del año siguiente y en el año 2010 se produjeron nuevos encuentros, con la novedad de que progresivamente se han ido sumando representantes de la casi totalidad de las Comunidades Autónomas. Los tres realizados en el último año han diferido en cuanto al objeto y resultados si los comparamos con los habidos en los años anteriores. En efecto, en 2009, según quedó reflejado en el Informe Comunidades Autónomas de ese año, se lograron algunos acuerdos de cooperación horizontal en determinadas materias, mientras que los tres encuentros celebrados en 2010, respectivamente en marzo (Palma de Mallorca), julio (Logroño) y octubre (Santiago de Compostela) han ido encaminados fundamentalmente a la convocatoria

de una conferencia de gobiernos autonómicos, como paso previo a una conferencia de Presidentes de Comunidades Autónomas, en ausencia del Presidente del Gobierno, cuya previsible realización sería en la segunda mitad del año 2011, una vez pasados los procesos electorales autonómicos y locales.

### *Macroregión del noroeste ibérico*

Esta es una modalidad de cooperación territorial en el seno de la Unión Europea más novedosa y más amplia que la denominada Euroregión, que a diferencia de ésta permite la integración de zonas no fronterizas. En la actualidad ya hay varios proyectos de macroregión avanzados en Europa (Mar Báltico, Danubio, Canal de la Mancha y Alpes Adriáticos) y a ellas se ha sumado el constituido por las Comunidades Autónomas de Castilla y León, Galicia y la Región Norte de Portugal con la denominación de macroregión de las Regiones del Sudoeste Europeo (RESOE). Como resultado del convenio suscrito, la macroregión aglutinará a más de nueve millones de habitantes, con una extensión superior a los 145.000 km<sup>2</sup>, en la que se asientan, por ejemplo, veinte universidades y siete aeropuertos. Se prevé que la cooperación territorial que se desarrolle amparada en la macroregión abarque cinco siguientes ámbitos materiales: economía e industria, universidades e investigación, empleo, medio ambiente, cultura y turismo y ya se piensa en algunos proyectos, como la creación agrupamientos empresariales (clusters), la promoción del Románico Atlántico o un ámbito de excelencia universitaria que agrupe a las Universidades históricas (Salamanca, Valladolid, Santiago y Coimbra); para lo que se dispone, bajo una presidencia compartida, la constitución de grupos de trabajo integrados por representantes de la sociedad civil y coordinados por un comité de seguimiento, encargados de presentar proyectos con el objeto de captar fondos europeos, teniendo en cuenta fundamentalmente el marco económico y financiero de la Unión Europea en el periodo 2014-2020.

## **Conflictividad**

### *«Blindaje» de las disposiciones forales*

Al debate político que suscitó a finales de 2009 la proposición de ley presentada por el Grupo Nacionalista del Congreso para blindar las normas forales dictadas en materia fiscal por las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya frente a la impugnación de las mismas en vía contencioso administrativa y al apoyo que brindó a esa iniciativa el Grupo Socialista, le siguió la tramitación parlamentaria y, finalmente, la aprobación de la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las Leyes Orgánicas del TC y del Poder Judicial, ley que también sirvió para modificar la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, con el objeto conocido de impedir la impugnación ante este orden jurisdiccional de las citadas normas forales y posibilitar, en cambio, el recurso de inconstitucionalidad frente a las mismas, con la consiguiente merma de sujetos legitimados y motivos de impugnación. Frente a la citada Ley 1/2010, de 19 de febrero, han

sido interpuestos sendos recursos de inconstitucionalidad por parte de las Cortes y el Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León, recursos que, respectivamente, han sido admitidos a trámite por sendas providencias de 30 de junio de 2010, según publica el Boletín Oficial del Estado de 8 de julio.

### *Cierre de la central nuclear de Santa María de Garoña*

La aprobación de la Orden ITC/1785/2009, de 3 de julio, por la que se acuerda el cese definitivo de la explotación de la central nuclear de Santa María de Garoña en 2013 ha originado una conflictividad judicial promovida a lo largo de 2010 por actores diferentes sobre la base de la presunta ilegalidad de la citada orden ministerial. Entre otros, esta orden ha sido recurrida por la Junta de Castilla y León y por Nuclenor, en cuanto entidad titular de la central, valiéndose en ambos casos de argumentos complementarios, basados en los eventuales defectos formales y de procedimiento en que incurrió el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio al aprobar la mencionada orden, con el añadido de que en el recurso interpuesto por la entidad propietaria de la central se pide que, en el caso de que judicialmente se ratifique la ilegalidad del cierre, se reconozca el derecho de la demandante a una indemnización superior a seiscientos millones de euros atendiendo a los perjuicios que se habrían ocasionado a su titular. Paralelamente a la tramitación de los recursos por la sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, la acusada crisis económica que sufre el país ha puesto de actualidad nuevamente el debate sobre la oportunidad de cerrar una central nuclear que, según el informe emitido por el Consejo de Seguridad Nuclear, podía seguir funcionando más allá del año 2013, hasta 2019, debate que coincidió en el tiempo con la apertura del plazo para que los municipios que lo desearan se postularan para albergar en su término municipal un Almacén Temporal Centralizado (ATC) de residuos radioactivos, plazo en el que concurrieron varios municipios de la Comunidad, ante lo cual el ejecutivo manifestó la paradoja que sería la ubicación del almacén en el territorio de Castilla y León y el cierre de una central nuclear en pleno funcionamiento.

### *Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de marzo de 2010 sobre convenios suscritos por municipios del enclave del Treviño*

La Sala Tercera del TS se ha pronunciado sobre un tema que ha generado en estos últimos años cierta conflictividad a raíz de los convenios suscritos en el año 2002 por los dos municipios del Condado de Treviño, que forman parte del territorio de Castilla y León, con la Comunidad Autónoma del País Vasco. La sentencia citada del TS resuelve un recurso de casación interpuesto por ambos municipios y por el propio Gobierno vasco frente a la sentencia de 18 de noviembre de 2005, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de Castilla y León, mediante la que se estimó el recurso interpuesto por la Administración del Estado frente a los acuerdos adoptados por los plenos de los municipios de Treviño y Puebla de Arganzón autorizando a sus respectivos alcaldes a suscribir tres convenios con la Comunidad Autónoma del País Vasco en materias de edu-

cación, cultura, sanidad, promoción económica y desarrollo rural. La sentencia de casación viene a ratificar la estimatoria dictada en instancia aceptando que las materias sobre las que versaba la autorización para llevar a cabo los convenios son de la competencia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, por lo que no podían ser suscritos por los citados municipios sin el expreso consentimiento de la Administración autonómica.

### *Conflicto en defensa de la autonomía local contra la Ley 1/2010, de 2 de marzo*

El Ayuntamiento de Covalada (Soria) interpuso ante el TC conflicto en defensa de la autonomía local contra la Ley 1/2010, de 2 de marzo, de declaración del Parque Natural de Laguna Negra y Circos Glaciales de Urbión (Soria), admitido a trámite por providencia del Pleno de 27 de septiembre de 2010.

### *Nuevamente los «papeles de Salamanca»*

Un año más, como en los precedentes, se ha vuelto a suscitar la polémica entorno al traslado de documentos albergados en el Centro de Documentación de la Memoria Histórica (antiguo Archivo de la Guerra Civil de Salamanca) a cuenta de las decisiones adoptadas en mayo y noviembre de 2010 por el patronato del centro disponiendo la entrega, respectivamente, de documentos a la Generalidad de Cataluña y al Partido Nacionalista Vasco. Es esta última cesión la que ha dado lugar a mayor oposición tanto de las autoridades locales de Salamanca como del ejecutivo regional, pues a las dudas jurídicas que suscita su cobertura por la Ley 21/2005, de 17 de noviembre, se une la circunstancia de que la adopción del acuerdo, impulsado por el Ministerio de Cultura, se ha producido en el marco de la negociación llevada a cabo entre el Gobierno de la Nación y el Partido Nacionalista Vasco para que éste diera su apoyo al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2011. La polémica, sin embargo, no se ha saldado solo con los hechos referenciados, pues a ellos hay que añadir que el 20 de mayo de 2010 la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de Madrid dictó sentencia disponiendo la incoación por el Ministerio de Cultura de expediente de declaración de Bien de Interés Cultural, como Sitio o Monumento, del Colegio de San Ambrosio, sede del antiguo Archivo General de la Guerra Civil, con las trascendentales consecuencias que dicha declaración debería tener sobre la documentación en él albergada, incoación que fue promovida por la Junta de Castilla y León el 2 de diciembre de 2004; no obstante la sentencia fue recurrida en casación por la Administración del Estado ante la Sala Tercera del TS, por lo que quedó privada de ejecutividad hasta que, a instancia nuevamente de la Junta de Castilla y León, el mismo órgano judicial, mediante auto dado a conocer a las partes a mediados de diciembre, accede a la ejecución provisional, lo que supone que el Ministerio de Cultura debe iniciar el expediente de declaración del Colegio de San Ambrosio como Bien de Interés Cultural y, mientras se resuelve dicho procedimiento, quedar paralizado cualquier traslado de documentación, planteándose la cuestión relativa al cumplimiento del acuerdo de traslado adoptado por el patronato del centro en noviembre de 2010 e, incluso, a



la incidencia en los documentos ya trasladados con posterioridad a que la Junta de Castilla y León promoviera el 2 de diciembre de 2004 ante el Ministerio de Cultura la declaración a que se ha hecho referencia, cuestión esta última que habría que sopesar teniendo en cuenta que la Sala Tercera del TS, en sentencia dada a conocer a las partes a finales de diciembre de 2010, avala la legalidad de la Orden del Ministerio de Cultura de 18 de enero de 2006 por la que se acuerda la restitución a Cataluña de la documentación incautada que albergaba el Archivo de la Guerra Civil.

### *Conflictividad ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de Castilla y León*

También es oportuno aludir a algunos conflictos judiciales que se han suscitado a partir de otros tantos proyectos de entidad que, impulsados o autorizados por Administraciones públicas, han sido paralizados en vía judicial, de forma cautelar o definitiva, total o parcialmente, en general, aunque no siempre, por motivos vinculados al incumplimiento de la normativa de protección ambiental en los procedimientos administrativos a que había dado lugar la aprobación de los correspondientes proyectos o la autorización administrativa previa a la ejecución. En este sentido, hay que anotar varios ejemplos, como la paralización parcial de la ejecución del proyecto de la Ciudad del Medio Ambiente promovida por la Junta de Castilla y León mediante auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Castilla y León; la que ha afectado a la instalación de un gran establecimiento comercial promovido por una conocida firma multinacional dedicada a la venta de muebles en el municipio de Arroyo de la Encomienda (Valladolid); la paralización también de la ejecución del proyecto de tranvía urbano en León promovido por el Ayuntamiento; o, en fin, el complejo de ocio y aventura en construcción en el entorno de Tordesillas (Valladolid) que, rechazado judicialmente por STSJ de Castilla y León de 28 de febrero de 2008, después ha sido avalado por las Cortes de Castilla y León mediante la aprobación por Ley 6/2010, de 28 de mayo, de un instrumento de ordenación territorial, cuyo incierto final puede llegar a depender del TC si finalmente fracasa la negociación iniciada en el seno de la Comisión de Cooperación entre la Comunidad de Castilla y León y el Estado.

### **Administración local**

La casi única reforma normativa que afecta a la Administración local en 2010 ha supuesto la alteración del régimen regulador de la Comarca de El Bierzo, mediante la aprobación de la Ley 17/2010, de 20 de diciembre, de modificación de la Ley 1/1991, de 14 de marzo, por la que se crea y regula la Comarca de El Bierzo, modificación que incide en aspectos importantes del régimen jurídico del único ente comarcal de la Comunidad; señaladamente en su territorialidad, en sus competencias, en la organización del gobierno comarcal, en el régimen electoral y en los recursos financieros.

En lo económico, en 2010 las entidades locales de Castilla y León han tenido que hacer frente a severas dificultades económicas, como anticipaban los presupuestos de la generalidad de ellas, debido a la caída de las aportaciones proce-

dentes del Estado y a los menores ingresos por obras, apenas compensados por las subvenciones finalistas llegadas desde el Estado a través del Plan E. De esta forma, por ejemplo, de todos los ayuntamientos que son capitales de provincia, solamente el de Palencia incrementó su presupuesto en apenas un 0.50%, mientras que el resto lo disminuyeron, situación que se repitió en las Diputaciones provinciales, excepto la de Zamora. En relación, por cierto, con estas instituciones provinciales, el Vicesecretario General del PSOE y Ministro de Fomento a mediados de año desató una polémica con unas declaraciones en las que abogaba por estudiar la supresión de las Diputaciones provinciales para reducir costes, declaraciones que después fueron matizadas por dirigentes de su propio partido y, al menos desde Castilla y León, fueron respondidas por todos los presidentes de dichas instituciones destacando su papel fundamental en el medio rural.

Motivada por la crisis económica y las dificultades que atraviesan las entidades locales debido a la disminución de ingresos, se ha llevado a cabo una reestructuración de la cooperación económica local general de la Administración de la Comunidad y específicamente de las ayudas del Fondo de Cooperación Local-Pacto Local, para lo que ha sido aprobada la Orden IYJ/1747/2010, de 24 de diciembre.

## Transferencias

Los primeros traspasos cronológicamente efectuados en el año 2010 son de escasísima entidad; se trata de ampliación de medios patrimoniales o económicos adscritos a servicios ya transferidos a la Comunidad de Castilla y León con anterioridad, para que tuvieran efectividad a partir del 1 de abril. En concreto, fueron los que se llevaron a cabo por el Real Decreto 370/2010, de 26 de marzo, sobre ampliación de los medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad por el Real Decreto 1504/1984, de 8 de febrero, en materia de conservación de la naturaleza (cesión de uso de dos casas y una valoración del coste efectivo de poco más de 32.000 euros); el Real Decreto 371/2010, de 26 de marzo, sobre ampliación de medios económicos adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad de Castilla y León por el Real Decreto 1187/2001, de 2 de noviembre, en materia de la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo, en el ámbito del empleo, el trabajo y la formación (valoración del coste efectivo por encima de los 38.500 euros); y el Real Decreto 372/2010, de 26 de marzo, sobre ampliación de medios patrimoniales adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad por el Real Decreto 1340/1999, de 31 de julio, en materia de enseñanza no universitaria (traspaso de la ampliación de un instituto de enseñanza secundaria).

Desde que fuera dictada la STC 194/2004, de 10 de noviembre, han pasado más de seis años hasta que se ha producido la transferencia de la gestión del Parque Nacional de Picos de Europa a las tres Comunidades Autónomas en cuyos territorios radica este espacio protegido. Después del impulso dado por los tres presidentes de las Comunidades Autónomas del Principado de Asturias, Cantabria y Castilla y León en marzo de 2009, ha transcurrido todavía más de un año para que, en una reunión celebrada el 17 de mayo de 2010, los consejeros competentes en materia de medio ambiente se pusieran de acuerdo en torno al

régimen jurídico del consorcio integrado por las tres Comunidades Autónomas que habrá de encargarse de la gestión del parque nacional para poder avanzar en el proceso de transferencia de la competencia con la aprobación del traspaso correspondiente. Por fin, después de reunirse la Comisión Mixta el día 14 de diciembre de 2010, fue aprobado el Real Decreto 1742/2010, de 23 de diciembre, de ampliación de las funciones y servicios de la Administración del Estado traspasados a la Comunidad de Castilla y León, en materia de conservación de la naturaleza (Parque Nacional de los Picos de Europa) y, en la misma fecha, fueron aprobados también los reales decretos correspondientes a las Comunidades Autónomas de Cantabria y del Principado de Asturias. Con la promulgación de estas normas culmina un largo proceso de negociación en el que no han faltado los desencuentros entre las autoridades sectoriales de las Comunidades Autónomas implicadas y con el propio Estado, pero el paso dado permitirá la gestión integrada del Parque Nacional de los Picos de Europa por las tres Administraciones autonómicas a partir del día 1 de febrero de 2011.

Un año más quedan pendientes de traspaso las competencias para la gestión autonómica de la Administración de Justicia y de las aguas de la Cuenca del Duero. En efecto, en lo referente al primer ámbito material nada se ha avanzado en 2009, marcado una vez más por la distancia entre la valoración económica de la transferencia por parte del ejecutivo de la Comunidad y la oferta realizada por el Gobierno de la Nación. Tampoco la transferencia de la gestión de las aguas de la Cuenca del Duero ha dado pasos significativos, pues frente al impulso que intenta darse al proceso por parte de la Junta de Castilla y León, las respuestas dadas por la Administración central son variadas, pero siempre en la misma dirección: unas veces se esgrime la internacionalidad del río Duero para diferenciarlo del Guadalquivir, la gestión de cuyas aguas sí fue transferida a la Comunidad Autónoma de Andalucía; en otras ocasiones se alude a las dificultades que se derivan de la transposición de la Directiva del Agua; en fin, también se hace referencia a la conveniencia de esperar a que el TC resuelva el recurso de inconstitucionalidad presentado frente a la previsión estatutaria que contempla dicha transferencia por parte de la Junta de Extremadura, lo cual podría tener consistencia si, con ese mismo argumento, se hubieran frenado otras transferencias a Comunidades Autónomas diferentes a la espera de las sentencias constitucionales resolutorias de recursos frente a sus Estatutos de Autonomía.

### **El conflicto del carbón**

No es la primera vez que traemos a este Informe Autonómico los problemas que rodean el mantenimiento de la actividad de extracción y consumo del carbón autóctono y sus consecuencias para las comarcas mineras de la Comunidad, situadas en las provincias de León y Palencia, problemas vinculados a los superiores costes de producción de aquél y a la mayor contaminación que produce, con la tecnología que se utiliza actualmente, su combustión si se compara, en ambos aspectos, con el mineral importado. Todo ello determina las dificultades para que el Estado pueda justificar ante las instituciones comunitarias el mantenimiento de estímulos a la producción y consumo de carbón nacional mediante compensaciones a las empresas que lo utilizan, pese a ser la única fuente de gene-

ración de energía con que cuenta el país más allá de las energías renovables, por lo que sería razonable considerar su carácter estratégico. Esta situación ha vuelto a ser la causa de los conflictos sociales vividos a lo largo del mes de septiembre en las comarcas mineras de Castilla y León, cuyo origen inmediato se halla en el impago de las nóminas de los meses de julio y agosto a los empleados por parte de las empresas –pocas pero fuertemente implantadas– que operan en el sector, al llevar tiempo sin poder facturar el mineral extraído. Pero al lado de esa circunstancia que hizo detonar el conflicto, estaba el retraso de la Comisión Europea en dar el visto bueno a la norma elaborada por el Gobierno español que hubiera permitido seguir proporcionando carbón autóctono a las centrales térmicas y, por ende, mantener la extracción del mineral en régimen de protección, retraso que determinaba la paralización de la actividad de extracción desde hace meses, solamente paliada en parte por el almacenamiento estratégico de mineral extraído desde julio de 2009 a febrero de 2010. Finalmente, el 29 de septiembre de 2010 el Colegio de Comisarios de la Unión Europea, mediante Decisión C (2010) 4499, dio el visto bueno a la norma preparada por el Gobierno de España, de manera que quedaba abierto el camino para que el Consejo de Ministros aprobara el Real Decreto 1221/2010, de 1 de octubre, que modifica el Real Decreto 134/2010, de 12 de febrero, por el que se establece el procedimiento de resolución de restricciones por garantía de suministro y se modifica el Real Decreto 2019/1997, de 26 de diciembre, por el que se organiza y regula el mercado de producción de energía eléctrica. La aprobación de esta norma garantiza, hasta el 31 de diciembre de 2014, el consumo de carbón autóctono dentro del límite del 15% de la cantidad total de energía primaria necesaria para producir la electricidad demandada por el mercado nacional al año, por lo tanto, debido al carácter transitorio del citado real decreto, el problema no halla en él una solución definitiva, lo cual limita la estabilidad del sistema y aventura que las situaciones vividas recientemente se van a repetir en unos años. Más aún, la decisión comunitaria citada, así como el Real Decreto 1121/2010 y la Resolución de la Secretaría de Estado de Energía de 22 de octubre de 2010, han generado una conflictividad judicial en distintos frentes, promovida por determinadas empresas eléctricas, al ser obligadas a consumir carbón nacional, al igual que también por algunos ayuntamientos gallegos y por la Junta de Galicia, pues en esta Comunidad Autónoma radican centrales térmicas que en otro tiempo reformaron su sistema productivo para permitir la combustión de carbón de importación. En el inicio de los procesos judiciales los actores consiguieron la suspensión de algunas previsiones de las citadas normas; así, el TJ de la Unión Europea paralizó de forma cautelar la Decisión C (2010) 4499, por lo que de momento se está a la espera de que ese órgano judicial se pronuncie sobre el mantenimiento o levantamiento de la medida suspensiva, pronunciamiento que se espera se dicte a principios de 2011; también de forma cautelar, a finales de año, la Audiencia Nacional declaró la suspensión de determinadas disposiciones de la norma estatales aprobadas para permitir la combustión de carbón autóctono, suspensión que se ha visto afectada por una serie de resoluciones posteriores dictadas por la Sala Tercera del TS contrarias a la suspensión. Debido, pues, a la conflictividad judicial generada, los problemas del sector no encontraron en la aprobación del Real Decreto 1121/2010 la solución transitoria pretendida.

Ante la incertidumbre generada con la suspensión cautelar de las normas que hacen posible la quema de carbón autóctono, los gobiernos de las Comunidades Autónomas afectadas (Aragón, Andalucía, Asturias, Castilla-La Mancha y Castilla y León) han tratado de unir sus fuerzas a favor de la elaboración de un nuevo reglamento comunitario que no conduzca al cierre de las minas de carbón en 2014, empeño del que también participa Alemania. El Parlamento Europeo acordó el pasado 23 de noviembre apoyar la extensión de las ayudas a la minería del carbón hasta el año 2018, más allá, por tanto, de la fecha del 1 de octubre de 2014 defendida por la Comisión, junto a otros aspectos positivos para la pervivencia del sector, y a esa fecha es a la que se ha remitido el acuerdo adoptado por el Consejo de la Unión Europea reunido el 10 de diciembre de 2010, si bien imponiendo la progresiva reducción de las ayudas, de manera que el 31 de diciembre de 2018 deben estar cerradas las explotaciones deficitarias, lejos, por tanto, de la pretensión de convertir al sector en estratégico. Mientras tanto, las compañías eléctricas, aun manteniendo sus recursos judiciales, han aceptado quemar carbón nacional hasta finales del año 2010, por lo que el sector sigue atravesando una época de gran inseguridad.

### **Proceso de integración/fusión de las cajas de ahorro de la Comunidad**

Con este mismo rótulo encabezábamos en el Informe Comunidades Autónomas 2009 una síntesis de lo acontecido durante el año en el proceso de reordenación de las cajas de ahorro de la Comunidad impulsado por la situación económica que ya se manifiesta en el año 2008. Aquel año finalizaba dejando muchos interrogantes junto a algunas certezas sobre el futuro de estas entidades financieras; los primeros eran más numerosos que las segundas pues de las seis cajas de ahorro de la Comunidad solo dos –Caja España y Caja Duero– acababan de iniciar un proceso de fusión, del que en sus inicios se separó Caja Burgos para anunciar en las postrimerías de 2009 su voluntad de explorar la incorporación al proyecto denominado Banca Cívica, liderado por Caja Navarra. Las otras tres cajas de ahorro de la Región (Caja Segovia, Caja Ávila y Caja Círculo de Burgos) en aquellas fechas todavía no habían expresado su voluntad, una vez fallido el intento promovido por los dos grandes partidos de mayor representatividad en Castilla y León de impulsar la integración de las seis entidades financieras de la Comunidad.

Una mirada retrospectiva a lo acontecido en 2010 nos muestra un panorama difícilmente imaginable pocos meses atrás, pues junto a lo que ya se esperaba, se han ido produciendo situaciones con las que casi nadie contaba.

En efecto, formaba parte del guión que se empezó a escribir el 2009 la fusión de las dos grandes cajas de ahorro de la Comunidad, de manera que ya en 2010 los distintos órganos de las dos entidades dieron formalmente su respaldo al proceso y el propio Consejo de Gobierno de la Comunidad autorizó la fusión mediante Acuerdo 84/2010, de 9 de septiembre, de manera que la nueva entidad resultante, denominada Caja de España de Inversiones, Salamanca y Soria, Caja de Ahorros y Monte de Piedad, quedó constituida a falta de resolver la cuestión de la presidencia, tema que suscitó serias discrepancias, las cuales llevaron a que, asumida la imposibilidad legal de que ocupara el cargo la persona consensuada en las nego-

ciaciones previas como consecuencia de la aplicación de las previsiones sobre incompatibilidades establecidas por el Decreto-ley 2/2010, de 2 de septiembre, por el que se modifica el texto refundido de la Ley de Cajas de Ahorro de Castilla y León, se buscara una solución de compromiso para la presidencia de la entidad para un corto periodo de tiempo, concretamente hasta que se incorporara al Consejo de Administración el profesional que suscitó el consenso de los dos partidos políticos mayoritarios que han pilotado la fusión, lo cual, en efecto, se produjo como culminación del largo proceso de fusión en trance de finalizar el año 2010.

Al terminar 2009 también era previsible el rumbo que finalmente ha tomado Caja Burgos, la tercera caja de ahorros de la Región, pues en los últimos días del año el presidente de la entidad ya anunció su intención de incorporarse al Sistema Institucional de Protección (SIP) promovido bajo de denominación de Banca Cívica. La duda estaba en qué harían dos de las otras tres cajas de ahorro de la Comunidad –Caja Ávila y Caja Segovia–, a las que desde la propia Caja Burgos y, sobre todo, desde la Junta de Castilla y León, ante la imposibilidad de formar un sistema institucional de protección (SIP) con las seis cajas de ahorro, se animaba a que se incorporaran al proyecto de Banca Cívica.

El intento fue infructuoso y finalmente una y otras se han integrado en proyectos diferentes, pues Caja Burgos, como era previsible, se ha vinculado a Caja Navarra y Caja Canarias en el Grupo Banca Cívica, al que en los meses finales de 2010 se pretende incorporar una cuarta caja de ahorros, Cajasol. Sin embargo Caja Ávila y Caja Segovia, que también llegaron a explorar esta posibilidad, finalmente se han integrado en el ambicioso proyecto liderado por Caja Madrid y Bancaja, junto a Caja La Rioja, Caja Laietana y Caja Insular de Canarias, opción que ha sido duramente criticada por la Junta de Castilla y León, pues supone, en la práctica, la dilución de dos pequeñas cajas de ahorro en la mayor entidad del país de esa naturaleza, con la consiguiente pérdida de vinculación con el entorno. Pese a ello, la Junta de Castilla y León antes de finalizar el año 2010, por Acuerdo 115/2010, de 2 de diciembre, dio el visto bueno a la adhesión de ambas cajas de ahorro a la SIP.

La sexta caja de ahorros de la Región por tamaño, Caja Círculo, después de manifestar reiteradamente su disposición a seguir ajena a los diversos procesos en que venían participando el resto de cajas de ahorro, finalmente y de forma un tanto sorpresiva anunció su intención de constituir un sistema institucional de protección junto a Caja Inmaculada y Caja Badajoz, dando lugar a un proceso seguramente bastante maduro antes de que se diera noticia del mismo en los medios de comunicación, del que la propia Junta de Castilla y León en ese momento expresó su falta de conocimiento.

El resultado, pues, de los distintos procesos en los que han estado inmersas las seis cajas de ahorro de Castilla y León no es el proyectado por los dos grandes partidos políticos de la Comunidad con el apoyo de los llamados agentes sociales, sino otro bien diferente, en el que ha primado fundamentalmente la voluntad de los órganos de gobierno de las distintas entidades financieras, pese a estar integrados en buena medida por personas de los partidos Popular y Socialista Obrero Español, por encima de lo que reiteradamente han venido manifestando los responsables políticos de estos partidos.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Presidente: D. José Manuel Fernández Santiago

Total Procuradores: 83

Composición por Grupos Parlamentarios:

*Grupo Parlamentario Popular:* 48 Procuradores

*Grupo Parlamentario Socialista:* 33 Procuradores

*Grupo Parlamentario Mixto:* 2 Procuradores (ambos pertenecientes a la Unión del Pueblo Leonés)

### Estructura del Gobierno

Presidente: D. Juan Vicente Herrera Campo

Vicepresidenta Primera y Consejera de Medio Ambiente: Dña. María Jesús Ruiz Ruiz

Vicepresidente segundo y Consejero de Economía y Empleo: D. Tomás Villanueva Rodríguez

*Consejería de Presidencia y Portavoz:* D. José Antonio de Santiago-Juárez López

*Consejería de Administración Autonómica:* Dña. Isabel Alonso Sánchez

*Consejería de Interior y Justicia:* D. Alfonso Fernández Mañueco

*Consejería de Fomento:* D. Antonio Silván Rodríguez

*Consejería de Agricultura:* Dña. Silvia Clemente Muncio

*Consejería de Sanidad:* D. Francisco Javier Álvarez Guisasaola

*Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades:* D. César Antón Beltrán

*Consejería de Educación:* D. Juan José Mateos Otero

*Consejería de Cultura y Turismo:* Dña. María José Salgueiro Cortinas

## **Tipo de Gobierno**

Mayoritario con apoyo del Grupo Parlamentario Popular (48 procuradores)

## **Composición del Gobierno**

Homogéneo. Partido Popular

## **Cambios de Gobierno**

No se han producido a lo largo de 2010

## **Investidura, moción de censura y cuestiones de confianza**

No ha habido durante 2010

## **Mociones de reprobación**

No se han presentado en 2010

## **Debates y resoluciones parlamentarias más importantes**

Convalidación del Decreto-ley 3/2009, de 23 de diciembre, de medidas de impulso de las actividades de servicios en Castilla y León. Bajo esa denominación el citado decreto-ley constituye la norma de adaptación de determinadas leyes autonómicas a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, objeto de convalidación por las Cortes de Castilla y León con el apoyo de los setenta y nueve procuradores presentes. Una vez convalidado, el grupo socialista solicitó la tramitación del texto como proyecto de ley, siendo sometida a votación y rechazada la solicitud, por cuarenta y seis votos en contra, 32 a favor y una abstención (sesión plenaria celebrada el día 25 de enero de 2010).

Comparecencia del Excmo. Sr. Presidente de la Junta de Castilla y León para presentar, como información de actualidad, la Agenda para la Población de Castilla y León. En su inicial turno, el Presidente de la Junta de Castilla y León desarrolla su intervención a partir del diagnóstico de la evolución y la situación actual de la población de la Comunidad, presentando un conjunto de objetivos generales y especiales para su crecimiento, mediante la articulación de ciento ocho medidas, con previsión de financiación, fijación de calendario de ejecución y procedimiento de seguimiento y supervisión a través de los indicadores objetivos de las estadísticas oficiales. En sus respectivos turnos intervienen también los representantes de los Grupos Socialista, Mixto y Popular, y nuevamente, en contestación a los dos primeros, el Presidente de la Junta (sesión plenaria del día 16 de febrero de 2010).

Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular, ins-



tando a la Junta de Castilla y León a que se dirija al Gobierno de la Nación para expresarle la total oposición de ambas instituciones de la Comunidad Autónoma a cualquier plan o proyecto sobre la instalación en el territorio de la Comunidad de un «Almacén Temporal Centralizado de combustible nuclear gastado y residuos radiactivos de alta actividad», en tanto no se revise la decisión política del Gobierno de la Nación del cierre de la Central Nuclear de Santa María de Garoña. En la misma sesión los Grupos Parlamentarios Socialista y Mixto también presentaron sus correspondientes Proposiciones no de Ley, siendo rechazadas; sin embargo la presentada por el Grupo Parlamentario Popular, con el enunciado indicado, fue aprobada por cuarenta y cuatro votos a favor, con el apoyo de los Procuradores del Grupo Popular y Mixto, y treinta tres en contra, del Grupo Socialista (sesión plenaria celebrada el día 17 de febrero de 2010).

Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular, relativa a la interposición del recurso ante el TC contra la Ley Orgánica que modifica las Leyes Orgánicas del TC y del Poder Judicial alterando el régimen jurisdiccional de las normas forales de carácter fiscal. Después de las correspondientes intervenciones, a favor del Grupo Parlamentario Popular y en contra del Socialista, la Proposición no de Ley fue aprobada por cuarenta y cinco votos a favor frente a treinta y dos en contra (sesión plenaria celebrada el día 24 de febrero de 2010).

Pregunta Oral ante el Pleno formulada por el Portavoz del Grupo Parlamentario Mixto sobre la transferencia de la competencia en materia de Justicia a la Comunidad. Contesta el Presidente de la Junta de Castilla y León (sesión plenaria celebrada el día 9 de marzo de 2010).

Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, instando a la Junta de Castilla y León a adoptar las medidas necesarias para garantizar la agilidad en el pago de las cantidades que deba abonar la Administración a las empresas como consecuencia de la realización de obras, adquisición de bienes o prestación de servicios. Defendida la Proposición no de Ley por el representante del Grupo Parlamentario Socialista, el Grupo Popular presentó una enmienda. Realizada la votación, la Proposición no de Ley fue rechazada al contar con el apoyo de 33 procuradores frente a cuarenta y dos que votaron en contra (sesión plenaria celebrada el día 10 de marzo de 2010).

Pregunta Oral ante el Pleno formulada por la Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista sobre qué medidas concretas va a adoptar la Junta de Castilla y León tendentes a conseguir la estabilidad presupuestaria que la Comunidad Europea exige a España. Contesta el Presidente de la Junta de Castilla y León (sesión plenaria celebrada el día 24 de marzo de 2010).

Proposición no de Ley, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, instando a la Junta de Castilla y León a presentar una evaluación de las 73 medidas de la Estrategia de Lucha contra la Despoblación. Después de la intervención del proponente, el representante del Grupo Parlamentario Popular presentó una enmienda de sustitución, a la que en un turno posterior el representante del Grupo Parlamentario Socialista realizó una oferta de transacción, que fue aceptada. El texto resultante fue aprobado por los setenta y seis Procuradores presentes (sesión plenaria celebrada el día 24 de marzo de 2010).

Propuesta al Pleno de la Cámara de adopción del acuerdo de interposición de

Recurso de Inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las Leyes Orgánicas del TC y del Poder Judicial. Realizada la votación, la Propuesta al Pleno de la Cámara fue aprobada por cuarenta y cinco votos a favor y treinta y uno en contra (sesión plenaria celebrada el día 14 de abril de 2010).

Pregunta Oral ante el Pleno formulada por el Portavoz del Grupo Parlamentario Mixto sobre cuándo va a aprobar la Junta de Castilla y León el proyecto de ley que regule el Plan Plurianual de Convergencia Interior. Contesta el Presidente de la Junta de Castilla y León (sesión plenaria celebrada el día 27 de abril de 2010).

Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular, instando a la Junta de Castilla y León a dirigirse al Gobierno de la Nación al objeto de que la reducción de inversiones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado no se aplique en las Comunidades Autónomas que, como Castilla y León, han experimentado los mayores retrasos en la realización de las infraestructuras públicas competencia del Gobierno de España. Con la oposición del Grupo Parlamentario Socialista, la Proposición no de Ley fue aprobada por cuarenta y seis votos a favor y treinta y dos en contra (sesión plenaria celebrada el día 28 de abril de 2010).

Pregunta Oral ante el Pleno formulada por el Portavoz del Grupo Parlamentario Mixto sobre las repercusiones que tendrá en la Comunidad de Castilla y León la aprobación del recorte del déficit público por el Gobierno de la Nación por Real Decreto ley en mayo, algunas de cuyas consecuencias ya son conocidas a la vista del Decreto ley aprobado seguidamente por la Junta de Castilla y León. Contesta el Presidente de la Junta de Castilla y León (sesión plenaria celebrada el día 25 de mayo de 2010).

Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular, relativa a la incorporación en el «Pacto por la Mejora de la Educación» de la garantía de la enseñanza del castellano y en castellano en todo el territorio español, así como la evaluación externa de la adquisición de la competencia lingüística. Después de las intervenciones de los representantes de los grupos parlamentarios, celebrada la votación, la Proposición no de Ley fue aprobada por cuarenta y dos votos a favor, ninguno en contra y treinta y dos abstenciones (sesión plenaria celebrada el día 26 de mayo de 2010).

Moción presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa a política general en materia de desarrollo y promoción del idioma español, consecuencia de la interpelación formulada por dicho Grupo Parlamentario, sustanciada en la sesión plenaria de 25 de mayo de 2010. Los argumentos expuestos por el Procurador proponente son rechazados por el Grupo Parlamentario Popular, de manera que, realizada la votación, la Moción es también rechazada por treinta y dos votos a favor y cuarenta y cuatro en contra (sesión plenaria celebrada el día 16 de junio de 2010).

Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Mixto, instando a la Junta de Castilla y León a manifestar al Gobierno de España su apoyo a las Diputaciones Provinciales. Tratada de oportunista la mencionada Proposición No de Ley por el representante del Grupo Parlamentario Socialista, final-

mente fue aprobada por cuarenta y cuatro votos a favor, uno en contra y treinta abstenciones (sesión plenaria celebrada el 17 de junio de 2010).

Debate sobre política general de la Junta de Castilla y León (sesión celebrada el 24 de julio de 2010).

Interpelación formulada a la Junta de Castilla y León por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa a política general en materia de colaboración con Comunidades Autónomas limítrofes. Contesta en nombre de la Junta de Castilla y León el Consejero de Presidencia y Portavoz de la Junta de Castilla y León realizando una amplia exposición de los convenios suscritos con otras Comunidades Autónomas y de los servicios que se prestan mediante ellos (sesión plenaria celebrada el 14 de septiembre de 2010).

Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa a los instrumentos de cooperación macrorregional entre la Comunidad Autónoma de Castilla y León, la Comunidad Autónoma de Galicia y la Región Norte de Portugal. La Proposición no de Ley fue rechazada al contar con treinta y cuatro votos a favor y cuarenta y dos en contra (sesión plenaria celebrada el día 15 de septiembre de 2010).

Informe Anual del Procurador del Común correspondiente al año 2009 (sesión plenaria celebrada el día 28 de septiembre de 2010).

Moción presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa a política general en materia de colaboración con Comunidades Autónomas limítrofes, consecuencia de la interpelación formulada por dicho Grupo Parlamentario y sustanciada en la Sesión Plenaria de 14 de septiembre de 2010. En sus intervenciones el Procurador del Grupo Socialista expresa su discrepancia sobre distintos aspectos de los convenios suscritos por la Junta de Castilla y León con Comunidades Autónomas limítrofes, en particular en materia sanitaria, refiriéndose también a la falta de convenio de colaboración con la comunidad del País Vasco. En su turno de fijación de posiciones la Procuradora del Grupo Popular manifiesta que los convenios con las Comunidades Autónomas limítrofes son una prioridad para la Junta de Castilla y León, tal y como lo manifestó el Presidente en su discurso de investidura, de ahí que sean ocho las Comunidades con las que se han firmado convenios, todas a excepción del País vasco, al no haber contestado a los reiterados intentos efectuados por la Junta de Castilla y León; realizada la votación, la moción fue rechazada por treinta y tres votos a favor, frente a cuarenta y uno en contra (sesión plenaria celebrada el día 5 de octubre de 2010).

Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular, instando a la Junta de Castilla y León a que se dirija al Gobierno de España para que este garantice el cumplimiento en 2011 del Artículo 83.8 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, esto es, que para la determinación de las inversiones del Estado en Castilla y León en infraestructuras se tenga en cuenta, con carácter prioritario, la superficie del territorio de la Comunidad. En su turno de intervención, en nombre del Grupo Parlamentario Socialista, se manifestó el rechazo de la proposición no de ley debatida sobre la base de que en la inversión estatal ya se está contemplando la superficie de la Comunidad, como obliga el Estatuto.

Votada la proposición no de ley, fue aprobada por cuarenta y tres votos, frente a treinta (sesión plenaria celebrada el 20 de octubre de 2010).

Declaración Institucional suscrita por todos los Portavoces sobre los sucesos ocurridos en el antiguo Sahara español, manifestando la trayectoria de apoyo de las Cortes de Castilla y León al pueblo saharauí, la solidaridad con las víctimas del ataque, la condena del uso de la fuerza contra la población saharauí, la preocupación por la constante violación de los derechos humanos del pueblo saharauí, la denuncia del bloqueo informativo que las autoridades marroquíes impusieron en la zona, así como las pésimas condiciones de vida que sufre la población saharauí y, por último, el apoyo a una solución justa, pacífica y negociada, conforme a la legalidad internacional y las resoluciones aprobadas por las Naciones Unidas. De esta declaración se dio traslado a las autoridades del Reino de Marruecos, a las autoridades saharauí, al Gobierno de España y a la Unión Europea (sesión plenaria celebrada el 23 de noviembre de 2010).

Proposición no de Ley presentada por los Grupos Parlamentarios Popular, Socialista y Mixto, instando a la Junta de Castilla y León a estudiar las posibilidades de creación en nuestra Comunidad de un tributo de carácter medioambiental sobre la producción eléctrica. La presentación de esta proposición no de ley por parte de todos los grupos parlamentarios de la Cámara no es ajena a la posición adoptada por las compañías eléctricas en el conflicto del carbón, del que se da cuenta en otro lugar de este *Informe*; en especial, a causa de los recursos judiciales interpuestos frente a las normas que permitían reiniciar la combustión de carbón nacional en las centrales térmicas de su propiedad (sesión plenaria celebrada el 24 de noviembre de 2010).

### **Instituciones similares al Defensor del Pueblo, Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y otros**

#### *Procurador del Común*

En sesión plenaria de las Cortes celebrada el 28 de septiembre de 2010, el Procurador del Común presentó el Informe Anual correspondiente al año 2009. En sus correspondientes turnos, los Portavoces de los Grupos Parlamentarios fijaron sus posiciones en relación con el mencionado informe, todas ellas laudatorias de la actividad desarrollada por la institución; en particular, resultan destacables las manifestaciones que se hicieron en la sesión sobre la necesidad de modificar la Ley 9/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, con objeto de adaptarla al Estatuto de Autonomía de Castilla y León, tras ser reformado en 2007, modificación que el propio titular de la institución reconoció que era necesaria, hasta el punto de que manifestó que ya se estaba trabajando en ella, como, en efecto, así lo constata el hecho de que a principios de octubre presentara a los grupos parlamentarios de las Cortes, como documento de trabajo, un texto que contenía una propuesta de nueva ley reguladora del Procurador del Común, en la cual la institución sale reforzada. También resulta de interés anotar la Resolución del Procurador del Común por la que se crea el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras con la institución, publicada en el BOCyL de 23 de marzo de 2010.

El número de quejas presentadas a lo largo del año 2010, ha sufrido alguna variación a la baja en relación con las habidas en el año anterior, en torno a medio millar menos, no llegando a alcanzar la cifra de 2000; de las cuales el número más elevado corresponde a las siguientes materias: las que afectan a las entidades locales (algo más de 370), seguidas de las presentadas en relación con la actividad de fomento (en torno a 280), función pública (más de 210) en materia de medio ambiente (en torno a 185) y en relación con las materias de familia, igualdad de oportunidades y juventud (170). Por provincias, la de León es la que más quejas aporta a la estadística (poco más de 500), seguida de Burgos y Valladolid (en ambos casos en torno a 240); en el lado contrario, procedentes de la provincia de Soria se presentaron más de 85 quejas. La institución inició 36 actuaciones de oficio. Se trata de unos números que, teniendo en cuenta la disminución de quejas promovidas en relación con años anteriores, porcentualmente, sin embargo, no difieren en mucho ni en las materias ni en los territorios.

### *Consejo Económico y Social*

En el año 2010 ha sido modificado el Decreto 2/1992, de 16 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Económico y Social de Castilla y León, por Decreto 1/2010, de 7 de enero de 2010, relativo a las Comisiones Permanentes de Trabajo de dicho órgano. En cuanto a su actividad, durante el año de referencia, el Consejo Económico y Social de Castilla y León emitió los siguientes informes: (1) Anual sobre la situación económica y social de Castilla y León en 2009, aprobado por unanimidad el 29 de junio de 2010. (2) A iniciativa propia los tres siguientes, también aprobados por unanimidad: sobre promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Aplicación de la Ley 39/2006 en Castilla y León; sobre bienestar social y riesgo de pobreza en Castilla y León; y sobre la integración del sector del metal-mecánico de Castilla y León en el ámbito de la fabricación de los sectores ferroviario y aeronáutico. (3) Como informes previos sobre los siguientes textos: sobre el Anteproyecto de Ley de medidas de evaluación de impacto de género; sobre el Anteproyecto de Ley del Derecho a la Vivienda en la Comunidad de Castilla y León; sobre el Anteproyecto de Ley por el que se crea y regula el Consejo Audiovisual de Castilla y León; sobre el Anteproyecto de Ley de Salud Pública y Seguridad Alimentaria; sobre el Anteproyecto de Ley de Ordenación del Sistema de Salud de Castilla y León; sobre el Anteproyecto de Ley de prevención de la contaminación lumínica y de fomento del ahorro y de la eficiencia energéticas derivadas de instalaciones de iluminación; sobre el Anteproyecto de Ley por el que se regula la renta garantizada de ciudadanía; sobre el Anteproyecto de Ley de Turismo de Castilla y León; sobre el Anteproyecto de Ley de integración de inmigrantes en la sociedad de Castilla y León; sobre el Anteproyecto de Ley de Cámaras Oficiales de Comercio e Industria de Castilla y León y de su Consejo Regional; y sobre el Anteproyecto de Ley de medidas financieras y de creación del ente público Agencia de Innovación y Financiación Empresarial de Castilla y León. Además de los citados, también como informes previos el Consejo Económico y Social aprobó otros catorce informes más sobre proyectos de normas reglamentarias.

### *Consejo Consultivo*

La actividad del Consejo Consultivo a lo largo del año 2010 se ha materializado en la emisión de veinte dictámenes relativos a otros tantos anteproyectos de ley, de los cuales, por la importancia de los textos a los que se refieren, merecen ser citados expresamente los correspondientes a los anteproyectos de ley de integración de los inmigrantes en la sociedad de Castilla y León, de servicios sociales y atención a la dependencia, del derecho a la vivienda, de ordenación del sistema sanitario de Castilla y León, de salud pública y seguridad alimentaria, de evaluación del impacto de género, de creación y regulación del Consejo Audiovisual de Castilla y León, de prevención de la contaminación lumínica y del fomento del ahorro y de eficiencia energéticas derivados de instalaciones de iluminación, de renta garantizada de la ciudadanía, de creación del Consejo de Cooperación local, de turismo de Castilla y León, de modificación de la Ley 1/1991, de 14 de marzo, por la que se crea y regula la Comarca de El Bierzo, de Cámaras Oficiales de Comercio e Industria de Castilla y León y de su Consejo Regional, de medidas financieras y de creación del ente público Agencia de Innovación y Financiación Empresarial de Castilla y León, y, por último, de presupuestos generales de la Comunidad para 2011. En el resto de ámbitos en el que ejerce las funciones que le son propias, el Consejo Consultivo ha emitido más de mil dictámenes, en la línea de los evacuados en años anteriores, destacando por el abultado número, como viene siendo habitual, los correspondientes a responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, y por su importancia los emitidos para dictaminar sobre la procedencia de la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las Leyes Orgánicas del TC y del Poder Judicial; y sobre la interposición de un conflicto en defensa de la autonomía local por el Ayuntamiento de Covalada (Soria) en relación con la Ley 1/2010, de 2 de marzo, de declaración del Parque Natural de «Laguna Negra y Circos Glaciales de Urbión».

### *Consejo de Cuentas*

Presentado por la propia institución el Plan Anual de Fiscalizaciones para el año 2010 ante las Cortes de Castilla y León el día 13 de enero de 2010, éstas, a través de la Comisión de Hacienda, lo aprobaron el 30 de abril del mismo año, siendo publicada la Resolución de la Presidencia de las Cortes de Castilla y León de 5 de mayo de 2010, relativa a la aprobación del Plan Anual de Fiscalizaciones para el ejercicio 2010 del Consejo de Cuentas en el BOCYL de 21 de abril. El conjunto de fiscalizaciones cuya realización se prevé en dicho documento comprende las que deben ser realizadas por mandato legal, las denominadas fiscalizaciones especiales, así como las que, recogidas en el anexo que incorpora el propio Plan Anual para el año 2010, hacen referencia a las fiscalizaciones correspondientes a anteriores planes anuales de fiscalización que están en ejecución. Dentro del mismo año 2010, el 17 de diciembre, la Comisión de Hacienda de las Cortes, aprobó el Plan Anual de Fiscalizaciones para el ejercicio 2011 del Consejo de Cuentas de Castilla y León, siendo publicado en el Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León de 31 de diciembre de 2010.

### **Consideraciones generales**

Ha sido un año intenso en cuanto a los datos destacables, aunque quizá las circunstancias principales que han generado esos datos son la crisis económica, la austeridad en todos los terrenos y la paralización de algún importante proceso.

Comenzando por esto último, hay que mencionar que 2010 ha sido el año en que el nuevo Estatuto de Autonomía, que llevaba años tramitándose en el Congreso, fue retirado en mayo por la Asamblea autonómica, ante la falta de acuerdo entre los dos partidos mayoritarios en la Comunidad en lo relativo a ciertos aspectos de la regulación del agua. El «nuevo Estatuto» ha sido finalmente nonato, y el resto del año se ha caracterizado por la búsqueda, por parte del Gobierno autonómico, de nuevas iniciativas tendentes a lograr el mismo objetivo perseguido en relación al agua.

Otro de los procesos que hay que destacar en el año 2010 ha sido el de integración de CCM en Cajastur, que ha concluido con la creación del Banco CCM y de la Fundación CCM, y desacuerdo en cuanto al nombramiento de los representantes institucionales en esta última. Quedan además pendientes procesos penales vinculados a la anterior gestión de CCM.

En fin, la crisis económica ha estado muy presente y en alguna medida ha marcado toda la actividad del año. Por un lado, es notoria y trascendente la normativa reguladora de aspectos de la economía, el sector financiero o el ámbito presupuestario. Por otro, hay que mencionar la emisión de deuda pública y los límites establecidos a la misma. En tercer lugar, la actividad de las instituciones (y muy especialmente los debates parlamentarios) ha tenido en no pocas ocasiones como objeto central diversos aspectos vinculados a la situación económica y el desempleo. Y en fin, la austeridad que aconsejan las circunstancias ha tenido también claro reflejo en la Administración regional, a través de una notoria reducción del Gobierno y de la supresión, aplicable en 2011, de diversos órganos e instituciones autonómicos.

### **Actividad normativa**

La aprobación de 18 leyes ubica a 2010 en el segundo lugar en cuanto a número de leyes aprobadas en toda la historia del parlamento regional, solo detrás de las 25 leyes aprobadas en el año 2002. Esta relevancia cuantitativa puede obedecer a diversos motivos, entre los que quizá cabría apuntar la necesidad de adoptar medidas normativas para hacer frente a la crisis económica, la reestructuración del sec-

tor público, o la circunstancia de ser 2010 año preelectoral. Paradójicamente, encontramos en el mismo año normas de contenido económico o institucional, muy vinculadas a la situación de crisis económica y a la necesaria austeridad que la acompaña, con leyes vinculadas a servicios públicos o prestaciones sociales, en varios casos aprobadas por unanimidad, que establecen nuevos apoyos económicos en determinadas situaciones, con el consiguiente incremento del gasto público.

En cualquier caso conviene apuntar que la cantidad de normas aprobadas viene acompañada en no pocos casos de una significativa trascendencia cualitativa de las mismas, por la materia objeto de regulación o por la entidad de las modificaciones adoptadas. Hay que mencionar también un decreto legislativo y algunos decretos de importancia. A todos ellos nos vamos a referir brevemente, tras reseñar el final de la tramitación del Estatuto que finalmente no llegó a convertirse en norma vigente.

### *Reforma del Estatuto de Autonomía (retirada)*

Como hemos venido haciendo en años anteriores, antes de referirnos a las normas aprobadas en la comunidad autónoma, comentaremos brevemente los avances en la tramitación parlamentaria del nuevo Estatuto de autonomía en el Congreso de los Diputados, que como ya hemos apuntado concluyó con la retirada por parte de las Cortes de Castilla-La Mancha, decisión adoptada con los únicos votos favorables del Grupo Socialista (BOCCM nº 182, de 26 de abril; BOCG, Congreso de los Diputados Núm. B-18-14 de 13 de mayo).

Como se recordará, el proceso de reforma estatutaria comenzó técnicamente en el año 2006 en las Cortes regionales, culminándose en enero de 2007 con la aprobación del texto por unanimidad en la Asamblea autonómica, para presentarse la propuesta al Congreso de los Diputados en febrero del mismo año. A partir de ahí comenzó una tramitación que no pudo culminar en la VIII Legislatura, retomándose la iniciativa tras las elecciones generales de 2008. Tras la aprobación inicial del texto en octubre de 2008, este se traspasó a la Comisión Constitucional y se abrió un plazo de enmiendas que, tras sucesivas ampliaciones, culminó ya el 10 de febrero de 2009. La falta de acuerdo entre los dos partidos mayoritarios, centrada en la regulación del agua y los trasvases, provocó que las enmiendas se presentasen por separado. Descartado ya por ambos partidos el establecimiento de una fecha de caducidad para el trasvase Tajo-Segura, el debate se centraba en la fijación de una reserva hídrica para la cuenca del Tajo (o para toda la Comunidad) así como en su cuantía y ubicación en el texto estatutario. En el informe correspondiente al año 2009 se describió esa fase del proceso, mencionándose algunas de las enmiendas presentadas.

En el año 2010, a pesar de que el acuerdo pareció estar muy cerca en algunos momentos, el mismo no se llegó a alcanzar ni en el informe aprobado por la Ponencia (BOCG, Congreso de los Diputados Núm. B-18-12 de 20 de abril), ni en el dictamen de la Comisión (BOCG, Congreso de los Diputados Núm. B-18-13 de 30 de abril), textos en los que, desapareciendo la derogación del trasvase, se establecía una reserva hidrológica en el Preámbulo en los siguientes términos: «recordando la prioridad de las cuencas cedentes sobre las receptoras, Castilla-



La Mancha estima necesaria la existencia de una reserva de agua que garantice el cumplimiento de esos objetivos ambientales y para atender las necesidades de Castilla-La Mancha de 4.000 hectómetros cúbicos y la participación efectiva de la Junta de Comunidades en los órganos permanentes de gestión y control del trasvase Tajo-Segura mientras subsista».

La falta de acuerdo solo parecía dejar dos opciones: bien la aprobación del texto con los votos del Grupo Socialista en el Congreso apoyado por algún otro grupo minoritario para alcanzar la mayoría absoluta final, o la retirada de la proposición, opción finalmente adoptada por la Asamblea autonómica a instancias del Gobierno regional. La retirada de una proposición de reforma estatutaria es una posibilidad ni siquiera prevista en el Estatuto vigente ni en el Reglamento del Congreso, aunque se menciona en el apartado quinto de la Resolución de la Presidencia del Congreso sobre el procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía (BOCG, Congreso de los Diputados, IV Legislatura, E-225, de 22 de marzo de 1993); y existe además el precedente de la reforma del Estatuto de Canarias, tramitada en la VIII Legislatura en el Congreso y retirada en 2008.

### *Normas institucionales y administrativas*

*Estructura de la Administración regional.* Ya se apuntó que una de las características del año ha sido la austeridad, que en el ámbito institucional se ha traducido en una significativa reducción de las consejerías y del sector público. En esta línea hay que destacar fundamentalmente el Decreto 63/2010, de 24 de mayo, por el que se establece la estructura de la Administración Regional. El mismo reduce las consejerías del Gobierno regional de diez a siete, agrupando diversos sectores y servicios. En concreto, pueden destacarse como consejerías «nuevas», creadas por agrupación de varias consejerías o sectores, la de Presidencia y Administraciones Públicas; Educación, Ciencia y Cultura; Agricultura y Medio Ambiente; y Empleo, Igualdad y Juventud.

Desde luego, la nueva estructura del Gobierno y la Administración ha implicado la reestructuración interna de diversas consejerías. En este sentido hay que destacar el Decreto 79/2010, de 1 de junio, por el que se establece la estructura orgánica y se fijan las competencias de los órganos integrados en la Presidencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. El mismo viene determinado como consecuencia de la fusión entre las Consejerías de Presidencia y Administraciones Públicas, y su integración en la Presidencia, que viene establecida en el decreto anteriormente mencionado. Además de la citada Consejería, cuyo titular asume las funciones de secretaría del Consejo de Gobierno, también estará integrado en la estructura de la Presidencia el Gabinete de la Presidencia. Además de las distintas direcciones generales, consejos y delegaciones, se adscriben a la misma determinados organismos como el Ente Público Radio Televisión de Castilla-La Mancha, el Instituto de la Mujer o el Instituto de la Juventud. En cualquier caso, hay que mencionar que dentro del mismo año el Decreto que comentamos ha sido objeto de nueva modificación por el Decreto 189/2010, de 27 de julio, si bien esta reforma contiene solo algunos ajustes de más detalle.

Otras consejerías han sido también objeto de reestructuraciones de mayor o menor calado a lo largo del año a través de diversas normas. Cabe mencionar así el Decreto 81/2010, de 1 de junio, de estructura orgánica y competencias de la Vicepresidencia y Consejería de Economía y Hacienda. Con la reestructuración del Gobierno regional la citada Consejería asumió las competencias relativas a la programación y ejecución de la política regional en materia de turismo y artesanía, fiestas tradicionales y demás manifestaciones populares de interés para Castilla-La Mancha. Para la gestión de este nuevo ámbito competencial, el Decreto incorpora a la anterior estructura orgánica un nuevo órgano directivo, la Dirección General de Turismo y Artesanía. Esta nueva competencia, y otras asumidas en anteriores reestructuraciones, justifican una administración periférica que se establece mediante la creación de delegaciones provinciales que asumen las correspondientes funciones de fomento y policía. Todavía dentro del mismo año, la Vicepresidencia y Consejería de Economía y Hacienda sufre una nueva reforma mediante Decreto 241/2010, de 21 de diciembre, que lleva a cabo diversos ajustes para adecuar esta norma a la supresión de algunos organismos autónomos y fusión o extinción de ciertas empresas públicas (en concreto, la extinción del organismo autónomo «Instituto de Estadística de Castilla-La Mancha»; la fusión por absorción de la empresa pública «Instituto de Promoción Turística de Castilla-La Mancha, S.A.» por la empresa pública «Sociedad Don Quijote de Conmemoraciones Culturales de Castilla-La Mancha, S.A.», que pasa a denominarse «Instituto Don Quijote de Promoción Turística, Cultural y Artesana de Castilla-La Mancha»; y la disolución de la empresa pública «Agencia de Captación de Inversiones de Castilla-La Mancha, S.A.») llevadas a cabo por Ley 13/2010, a la que nos referiremos un poco más adelante.

Dentro del ámbito de la reestructuración de las consejerías hay que citar también las siguientes normas: a) el Decreto 92/2010, de 1 de junio, por el que se establece la estructura orgánica y la distribución de competencias de la Consejería de Educación, Ciencia y Cultura, en el que cabe destacar la creación de Viceconsejería de Educación y Cultura en lugar de la antes existente de Educación, y la integración de las diversas direcciones generales procedentes de ambas consejerías, que suman un total de ocho; b) el Decreto 94/2010, de 1 de junio, por el que se establece la estructura orgánica y las competencias de los distintos Órganos de la Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda, cuya principal novedad es la asunción por la misma de las competencias de Industria, Energía y Minas; c) el Decreto 96/2010, de 1 de junio, por el que se establece la estructura orgánica y las competencias de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, que asume las competencias de las extintas Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural y la Consejería de Industria Energía y Medio Ambiente, en este último caso en lo relativo al Medio Ambiente, agrupando las correspondientes direcciones generales; d) Decreto 98/2010, de 1 de junio, por el que se establece la estructura orgánica y las competencias de la Consejería de Empleo, Igualdad y Juventud, que agrupa competencias de la antigua Consejería de Trabajo y Empleo y otras antes asumidas en otras consejerías (y que ha sido objeto de nuevos ajustes mediante el Decreto 244/2010, de 21 de diciembre); e) Decreto 242/2010, de 21 de diciembre, de modificación del Decreto 139/2008, de 9 septiembre, por el que se establece la estructura orgánica y competencias de la Consejería de Salud y Bienestar Social, que lleva a cabo diversos ajustes en la misma, existente con la misma denominación antes de la reestructuración de la Administración.

En fin, ya antes del Decreto de reestructuración general de la Administración se había producido un ajuste en la Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural mediante Decreto 18/2010, de 13 de abril, por el que se modifica el Decreto 142/2008, de 9 de septiembre, estableciendo, en cumplimiento de la normativa europea, el servicio de Auditoría Interna de modo independiente a los demás departamentos del organismo pagador.

Estamos, en suma, ante un conjunto importante de ajustes, si bien en lo que supone de reducción de la Administración, los mismos afectan sobre todo a los niveles superiores, y en especial a las consejerías, y no tanto al nivel de las direcciones generales.

*Reordenación del sector público.* En la misma línea que venimos apuntando hay que destacar la fundamental Ley 13/2010, de 9 de diciembre, de Reordenación del Sector Público de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha que, completando las medidas adoptadas en el ámbito de las diversas consejerías, lleva a cabo un notorio ajuste en el terreno de los organismos autónomos y empresas públicas. En efecto, y en el marco del objetivo de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el ámbito autonómico para que el déficit se mantenga por debajo del 3% del PIB, la ley procede a la supresión de los organismos autónomos «Agencia de Calidad Universitaria de Castilla-La Mancha», «Instituto de Consumo de Castilla-La Mancha», «Instituto de Estadística de Castilla-La Mancha», e «Instituto de la Juventud de Castilla-La Mancha», cuyas competencias y funciones serán asumidas por la Administración general de la Junta de Comunidades. Finalmente se mantiene el Instituto de la Mujer, cuya supresión se había propuesto también en un momento inicial. La ley procede también a la modificación de otra serie de normas para ajustarlas a dicha supresión o por otros motivos. En la disposición adicional cuarta se encomienda a la consejería competente la función de impulsar y velar por el cumplimiento de diversas operaciones societarias, consistentes en la fusión por absorción y la disolución de determinadas empresas públicas.

*Incompatibilidades de senadores designados por la Comunidad.* Una de las leyes más polémicas del año, que afecta a uno de los temas que más enfrentamientos ha generado entre los dos partidos políticos mayoritarios de la Comunidad, ha sido la Ley 15/2010, de 16 de diciembre, por la que se modifica la Ley 4/1985 de Designación de Senadores en representación de Castilla-La Mancha, en relación a las retribuciones a percibir. La modificación afecta exclusivamente al artículo 4 de la citada ley, en cuya nueva redacción se establece que una vez celebradas las elecciones autonómicas y constituida la Mesa y los Grupos parlamentarios, el Presidente abrirá un plazo de 20 días para la propuesta de candidatos a senadores, añadiendo el apartado 2 de dicho artículo que «si entre los candidatos figuran Diputados de las Cortes Regionales, deberán éstos presentar escrito ante la Mesa en el que manifiesten que sólo percibirán la remuneración que les corresponda como Senadores o como Parlamentarios Autonómicos, con renuncia a cualquier otra retribución pública o privada».

Esta reforma legal debe enmarcarse en el debate que hace años mantienen ambos grupos parlamentarios por la cuestión de las retribuciones de algunos diputados, y en particular de quienes son al tiempo senadores en representación

de la Comunidad. Este debate, plagado de enfrentamientos políticos, se centra muy especialmente en la retribución de la presidenta del Partido Popular en Castilla-La Mancha, María Dolores de Cospedal. Como se indicó en el informe del año anterior, el Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha fue reformado para que pudiera renunciar a su retribución como diputada autonómica, estableciendo la prohibición de percibir la retribución como diputado autonómico en caso de concurrencia con la condición de senador. Desde ese momento Cospedal dejó de percibir sus retribuciones como diputada autonómica. El PSOE, sin embargo, ha denunciado reiteradamente lo que a su juicio es una inadecuada compatibilidad entre las retribuciones de Cospedal como senadora y las que percibe del Partido Popular, manifestando que buscaría una solución legal que impidiera esa duplicidad de ingresos. La ley que ahora comentamos trata de dar respuesta a esa situación. En todo caso, la regulación plantea dudas desde diversos puntos de vista: a) en cuanto a la factibilidad de su aplicación práctica, no solo porque hasta las próximas elecciones no podría producirse la declaración que exige y por tanto aplicarse la incompatibilidad, sino también porque no es seguro que esta fuese la norma finalmente aplicable por lo que señalo a continuación; b) por su aparente contradicción con la reforma reglamentaria antes aludida, que no parece permitir la opción entre la indemnización como diputado autonómico y la retribución como senador sino que excluye en tal caso aquella; y c) sobre todo porque regula una cuestión que está fuera del ámbito competencial de las Cortes regionales, como es la de la incompatibilidad de las retribuciones de los senadores con otros ingresos, aspecto que solo al Senado parece competeter. Quizá tratando de soslayar esta fundamental cuestión la ley se formula más bien como un compromiso obligatorio de quien sea propuesto como candidato a senador (y por lo tanto no dirigido ni vinculante para el Senado), pero no es seguro que esta formulación solvete el problema de fondo, dado que en definitiva la interpretación solo sería admisible si tal compromiso del candidato no obliga al Senado, mas en tal caso la aplicabilidad de esta regulación queda en manos de los propios candidatos a senadores en caso de ser finalmente designados como tales.

*Función pública.* Hay que destacar la Ley 6/2010, de 24 de junio, de creación de las categorías de personal estatutario de inspección y evaluación de servicios sanitarios y prestaciones, que procede a realizar un ajuste en el personal sanitario de la Comunidad. La norma crea la categoría estatutaria de personal de inspección y evaluación de prestaciones y servicios sanitarios, destinada al personal sanitario titulado en medicina, farmacia o enfermería, que realiza funciones de inspección y subinspección; y adopta las disposiciones necesarias para adscribirlas a las plantillas y puestos de trabajo del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha a través de la correspondiente Gerencia de Inspección de Servicios Sanitarios y Prestaciones. Las categorías creadas son: a) Inspector Médico de Servicios Sanitarios y Prestaciones, para cuyo acceso se deberá poseer el título de Licenciado en Medicina y Cirugía; b) Inspector Farmacéutico de Servicios Sanitarios y Prestaciones, para cuyo acceso se deberá poseer el título de Licenciado en Farmacia, y c) Subinspector Enfermero de Servicios Sanitarios y Prestaciones, para cuyo acceso deberá poseer el título de Diplomado en Enfermería.

### *Normas sobre regulación de sectores socioeconómicos, servicios públicos y políticas públicas*

*Economía.* Sin duda es el ámbito que más trascendente normativa ha generado. Aparte de otras leyes que pueden tener incidencia económica, hay que citar en primer lugar la Ley 2/2010, de 13 de mayo, de Comercio de Castilla-La Mancha. Esta ley sustituye a la anterior regulación del comercio minorista, que databa de 1998 aunque con reformas en 2000 y 2004, para adecuarla a la normativa europea (Directiva 2006/123/CE que establece un nuevo marco jurídico comunitario relativo a los servicios en el mercado interior) y a las nuevas circunstancias. El objetivo de la norma es regular la actividad comercial minorista, el régimen de los horarios comerciales, las actividades de promoción comercial y determinadas ventas especiales en Castilla-La Mancha, con el fin de conseguir una oferta comercial amplia, diversa y con capacidad para adaptarse a las nuevas realidades y mantener una competencia libre y leal. Se pretende facilitar la coexistencia de diversos formatos comerciales, que puedan satisfacer las necesidades de todos los consumidores y a la vez se minimicen los efectos negativos de las grandes superficies comerciales. El principal mecanismo establecido por la ley para la consecución de los diversos objetivos es la simplificación de ciertos procedimientos administrativos, tanto en tiempo como en coste efectivo, tratando de eliminar barreras de acceso al mercado.

También es de gran trascendencia la Ley 8/2010, de 20 de julio, de medidas excepcionales de apoyo al Sector Empresarial de Castilla-La Mancha. Partiendo de que, en el contexto de la grave crisis económica general, uno de los problemas fundamentales para las pequeñas y medianas empresas es el de la liquidez y la necesidad de financiación, la ley adopta diversas medidas relacionadas con la Sociedad de Garantía Recíproca «Aval Castilla-La Mancha», en la línea marcada por el «Pacto por Castilla-La Mancha» firmado en agosto de 2009 por el Gobierno regional y los agentes sociales. La mencionada Sociedad tiene como objetivo fundamental la concesión de pequeños avales a pequeñas y medianas empresas, situándose en una posición intermedia entre éstas y las entidades de crédito. La ley que ahora se aprueba permite reafianzar las operaciones de garantía realizadas por «Aval Castilla-La Mancha» durante los ejercicios 2010 y 2011 hasta un importe máximo total de 50 millones de euros para ambos ejercicios. Las operaciones de crédito reafianzadas serán de carácter definitivo y un plazo igual o superior a 24 meses, y su destino preferente será la cobertura de operaciones de financiación de capital circulante y de proyectos de inversión.

*Empresas públicas.* También dentro de este ámbito podemos ubicar la Ley 4/2010, de 17 de junio, de creación de la Empresa Pública de Gestión de Infraestructuras Aeroportuarias de Castilla-La Mancha. La misma se explica también por la crisis económica, que ha afectado de forma notoria al aeropuerto de Ciudad Real desde el inicio de su funcionamiento. La situación creada ha generado intensos debates políticos y parlamentarios sobre la viabilidad de esta infraestructura. Ello aunque la ley finalmente aprobada considera también (en su Exposición de Motivos) otras infraestructuras puestas en marcha, como el aeropuerto de Albacete, y otros proyectos que actualmente se encuentran en distintas fases de desarrollo como es el caso de la provincia de Toledo.

La solución finalmente adoptada es la creación de esta empresa pública, que deberá garantizar que los recursos públicos permitan el eficaz funcionamiento de estas infraestructuras, contribuyendo a la viabilidad de las mismas. Según el artículo 3, la empresa pública adoptará la forma jurídica de sociedad anónima y se registrará por sus propios estatutos sociales, de acuerdo con las normas de derecho privado, sin perjuicio de las especialidades que se derivan de la presente Ley y demás normativa aplicable. El artículo 5 dispone que la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha podrá prestar avales para las operaciones de crédito que se concierten con esta empresa pública, previa autorización del Consejo de Gobierno. Durante el ejercicio 2010 el importe máximo de estos avales se establece en ciento cuarenta millones de euros.

*Cajas de Ahorro.* Hay que destacar la importante Ley 3/2010, de 13 de mayo, de modificación de la Ley 4/1997, de 10 de julio, de Cajas de Ahorro de Castilla-La Mancha. La reforma se inscribe también en el contexto de crisis económica y sus implicaciones en el sector de las cajas. El año ha sido intenso en este ámbito por el proceso de integración de CCM en Cajastur y por diversos procesos de fusión. La modificación supone la introducción de un artículo 9 bis en la ley, que regula el régimen de conversión de la obra social de las cajas en fundaciones. En síntesis, el nuevo artículo establece el procedimiento según el cual las cajas pueden acordar renunciar a su condición de entidad de crédito y su dedicación exclusiva a los fines propios de su naturaleza fundacional. Dicha renuncia supone que la Caja se convierte en una fundación, cuya única finalidad será la referida obra benéfico-social, para lo cual deberá traspasar todo su patrimonio afecto a la actividad financiera a otra entidad de crédito a cambio de acciones de esta última. Como es sabido, este ha sido el proceso seguido por CCM, que en su proceso de incorporación a Cajastur se ha transformado en el Banco CCM y en la Fundación CCM.

*Cooperativas.* La Ley 11/2010, de 4 de noviembre, de Cooperativas de Castilla-La Mancha, sustituye a la anterior regulación, procedente del año 2002. La nueva norma persigue principalmente dos objetivos: por un lado fomentar la constitución de cooperativas, dando un mayor poder de decisión a los socios en cuanto a su autorregulación, y por otro reforzar el papel de las cooperativas en el ámbito empresarial. Se trata de un texto largo (167 artículos distribuidos en cuatro títulos). El Título Preliminar está dedicado a una serie de disposiciones generales, estableciendo el objetivo y el ámbito de aplicación de la ley, así como el concepto de cooperativa. Por su parte, el Título Primero, dividido en diez capítulos, contiene un amplio conjunto de normas comunes a todas las cooperativas: así, se establece que el capital social debe estar íntegramente desembolsado, se prevé la posibilidad de que el órgano de la administración pueda rehusar el reembolso del capital social aportado con ocasión de la baja del socio, se confirma la responsabilidad limitada del socio, y se prevé por primera vez también la ilimitada; se establece la liberalización plena en las operaciones con terceros, se dota a las secciones de una mayor claridad y control, prestando especial atención a las secciones de crédito; se fija en tres el número necesario de socios para crear una cooperativa; se prevé la posibilidad de crear microempresas cooperativas; se señalan y definen los principios básicos del Registro de Cooperativas de Castilla-La Mancha; se establecen los derechos y la obligaciones de los socios, se reduce el número de socios tem-

porales a un máximo de un tercio de los de carácter indefinido (siendo su duración temporal máxima de cinco años); se introduce un nuevo sistema para la transmisión de la condición de socio, similar al existente para la salida voluntaria en cualquier tipo de sociedad; y se regulan entre otros aspectos los órganos sociales.

Por su parte, el Título II regula la clasificación y el régimen jurídico aplicable a las cooperativas de primer grado. El Título III regula la función inspectora que se atribuye a la Administración autonómica. Y el Título IV se dedica al asociacionismo cooperativo, determinándose el régimen jurídico de las uniones, federaciones y confederaciones cooperativas.

*Trabajo y Empleo.* Desde luego, las diversas normas de regulación de la actividad económica, así como las normas tributarias o presupuestarias a las que luego haremos referencia, tienen incidencia en el ámbito del empleo. Aquí vamos a mencionar, entre otras posibles, algunas normas más específicas que tienen directamente un objeto laboral. A título de muestra, puede citarse el Decreto 11/2010, de 9 de marzo, por el que se modifica el Decreto 65/2009, de 26 de mayo, por el que se regula el Plan de Choque frente al desempleo en Castilla-La Mancha. Es la segunda modificación de este Plan, que surgió como un mecanismo de ayuda en forma de contrato de trabajo, para las personas desempleadas de la región que han agotado su prestación o subsidio por desempleo. Si la primera reforma se utilizó para ampliar el ámbito subjetivo, permitiendo que ciertas entidades públicas puedan participar en el programa realizando contrataciones, con la reforma que ahora comentamos dicho ámbito subjetivo se extiende a todas las empresas públicas, que podrán a partir de este momento presentar solicitudes de subvención por la contratación de personas desempleadas titulares de la Credencial de Empleo. Por lo demás, la reforma incrementa también el importe de la cuantía destinada al programa, para atender los contratos que se están realizando fundamentalmente por las Entidades Locales, que han superado las previsiones iniciales.

También en el ámbito laboral puede mencionarse la Ley 10/2010, de 21 de octubre, de Promoción de la Seguridad y Salud en el Trabajo en Castilla-La Mancha. La misma pretende establecer un marco normativo que posibilite la reducción de la siniestralidad en el trabajo en el ámbito de la Comunidad de Castilla-La Mancha, estableciendo medidas de prevención en el ámbito laboral, así como otras encaminadas a dar respuesta a las víctimas de accidentes en el trabajo y enfermedades profesionales. La norma contiene 32 artículos distribuidos en cinco títulos. En el Título I se prevén una serie de medidas destinadas a promover la seguridad y la salud en el trabajo, básicamente en dos niveles: la educación mediante actividades destinadas a la comunidad escolar, y las campañas periódicas de sensibilización. El Título II se dedica a la profundización en la formación de prevención de riesgos laborales, mientras que en el Título III se regulan una serie de medidas destinadas a incentivar la adopción de hábitos y comportamientos preventivos en quienes pretenden obtener subvenciones públicas o celebrar contratos con la Administración de la Junta de Comunidades. Por último, los Títulos IV y V se dedican a regular un conjunto de medidas de asistencia social, destinadas a facilitar la integración social de las víctimas de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales, así como a los familiares más directos de las mismas.

*Educación.* Hay que mencionar en este ámbito la muy importante Ley 7/2010, de 20 de julio, de Educación de Castilla-La Mancha, que desarrolla la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. Esta ley autonómica se inscribe en un proceso que comenzó con el «Acuerdo de bases sobre las transferencias educativas y el Pacto por la Educación en Castilla-La Mancha», firmado el 6 de noviembre de 1997, y la efectiva transferencia de competencias en la materia en el año 1999, así como el Libro Blanco sobre la Educación. Aunque desde entonces se han aprobado diversas normas relevantes en la materia, incluso con rango legislativo, la norma que comentamos es la primera legislación autonómica global en materia educativa en la Comunidad, y pretende establecer un nuevo modelo educativo que dé respuesta a las nuevas necesidades y ofrecer una adecuada calidad educativa para todos, a la vez que trata de asumir los objetivos educativos marcados por la Unión Europea para el año 2020. En este contexto, el principal objetivo de la ley es mejorar la calidad y eficacia del sistema educativo, facilitar el acceso de todos al mismo, y abrirlo tanto al exterior como a las nuevas necesidades futuras.

La ley consta de 175 artículos distribuidos en un título Preliminar y siete títulos más, buscando un marco educativo estable pero a su vez flexible. En el Título Preliminar se establecen los objetivos de la ley, así como los principios rectores y los ejes básicos del sistema educativo público en Castilla-La Mancha. El Título I se centra en la comunidad educativa, estableciendo los derechos y deberes del alumnado, así como los elementos más importantes de la función docente y el desarrollo profesional del profesorado. También se contemplan los derechos y deberes básicos de la familia del alumnado y su participación en el proceso educativo. El Título II recoge las diferentes etapas y modalidades educativas del sistema educativo de Castilla-La Mancha; también se define el currículo y las competencias básicas para las enseñanzas obligatorias. En el Título III se regulan los centros docentes y se define el procedimiento de escolarización del alumnado, estableciéndose una serie de medidas para dotar de una mayor autonomía a los centros. Con el Título IV se pretende garantizar una educación de calidad que respete la diversidad del alumnado, mostrando especial sensibilidad por los alumnos con necesidades educativas especiales permanentes o que están hospitalizados o convalecientes. También se da una especial atención a la escuela rural, garantizando la educación infantil y primaria a las localidades que escolaricen a cuatro o más alumnos, con el compromiso de mantener una adecuada red de transportes o de residencias, que permita al alumnado acceder a la educación secundaria. Por su parte, el Título V se dedica a la prevención y erradicación del absentismo y el abandono escolares, mientras que en el Título VI se establecen y regulan determinados elementos que favorecen la calidad de la enseñanza, tales como el fomento del plurilingüismo, de la lectura, o la mayor cualificación y formación del profesorado. Finalmente el Título VII establece la financiación, siendo destacable la fijación de una cuantía económica anual mínima que no podrá ser en ningún caso inferior al seis por ciento del producto interior bruto regional.

*Salud.* También es de gran importancia la Ley 5/2010, de 24 de junio, sobre derechos y deberes en materia de salud en Castilla-La Mancha, que tiene como objetivo sistematizar el contenido de la diversa legislación previa en la materia y profundizar en el desarrollo de los derechos y deberes de las personas en materia de salud, distinguiendo entre los pacientes y usuarios del sistema y los profe-



sionales que prestan servicio en el mismo y estableciendo mecanismos que permitan a los ciudadanos adoptar un papel protagonista en el proceso de toma de decisiones relativas a la asistencia sanitaria.

La norma consta de 60 artículos estructurados en seis títulos. En el Título preliminar se establece el objeto, el ámbito de aplicación y los principios generales. El Título I se dedica a los derechos del paciente, con especial atención a sus derechos de intimidad, confidencialidad, el consentimiento informado, la autonomía en la decisión y el de expresar anticipadamente su voluntad, que ya habían sido establecidos en la anterior legislación autonómica. También se refiere a sus derechos en cuanto a la documentación sanitaria e historia clínica, así como otros derechos relacionados con los servicios asistenciales, como la libre elección de profesional sanitario o la segunda opinión médica. El Título II se dedica a los deberes en materia de salud, como el respeto hacia los pacientes, acompañantes y profesionales, el uso adecuado de los recursos sanitarios, o el cuidado de las instalaciones y equipos sanitarios. En los Títulos III y IV se regulan los derechos y deberes de los profesionales sanitarios, entre ellos respeto por su honor, prestigio, o la salvaguarda de su integridad física y moral o, en cuanto a sus deberes, el de prestar una adecuada asistencia sanitaria o el de respetar los derechos de los pacientes. Por último, el Título V regula el régimen sancionador. Es de destacar que esta ley se aprobó por unanimidad en las Cortes regionales.

*Servicios sociales.* La Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha, sustituye a la anterior de 1986 (que fue una de las primeras en regular esta materia en España) y a leyes como la de protección de los usuarios de entidades, centros y servicios sociales (1994) o la Ley de Solidaridad en Castilla-La Mancha, buscando un avance en cuanto a la regulación de los derechos y el establecimiento de las obligaciones de los usuarios del sistema público de servicios sociales. Entre los objetivos de la ley está la garantía del derecho universal a la protección social, la regulación de los servicios sociales de la región, la ordenación y estructuración del Sistema Público de Servicios Sociales, la determinación del acceso y aseguración de la atención social a través de prestaciones, el establecimiento del marco normativo, o la definición de criterios y estándares de calidad en la prestación de los servicios.

Se trata de una ley amplia, formada por un Título Preliminar, en el que se establecen los objetivos, y trece títulos más, que engloban un total de 92 artículos y fue aprobada por unanimidad. No podemos profundizar en su contenido, pero cabe apuntar que engloba los derechos y los deberes de los usuarios y de los profesionales del servicio (Título I); los niveles de atención que conforman el sistema (Título II); el catálogo de prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales (Título III); la planificación de los servicios sociales, tanto a nivel autonómico como lo que pueda desarrollarse a nivel local (Título IV); los mecanismos especiales ante situaciones que requieren necesidades específicas (Título V); las actuaciones administrativas en materia de servicios sociales, en particular la autorización, acreditación y registro de las entidades de iniciativa privada, y el control e inspección de las actividades desarrolladas por entidades privadas y públicas (Título VI); el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (Título VII); la delimitación de las competencias de las distintas Administraciones

(Título VIII); la financiación del Sistema Público de Servicios Sociales (Título IX); la participación de la sociedad civil en el funcionamiento del Sistema Público (Título X); la calidad de los servicios sociales, como derecho de los usuario que conlleva la articulación de un Plan de Calidad (Título XI); la formación e investigación en materia de servicios sociales (Título XII); y el régimen sancionador para los casos de incumplimiento (Título XIII).

*Familia y menores.* La importante Ley 17/2010, de 29 de diciembre, de las Familias Numerosas en Castilla-La Mancha y de la Maternidad, es otra de las aprobadas por unanimidad en el Parlamento regional, y contiene diversas medidas de apoyo a este colectivo que por primera vez es objeto de una ley específica en Castilla-La Mancha, región en la que existen más de 27.000 familias pertenecientes a dicha categoría. El objeto de la ley es establecer un marco jurídico de apoyo a estas familias con el fin de mejorar la calidad de vida de sus miembros, así como reconocer la función social de la maternidad y reforzar los servicios de ayuda a la mujer embarazada.

Lo más destacable es quizá el establecimiento de una serie de medidas específicas de apoyo a este tipo de familias, entre las que cobran protagonismo las ayudas económicas directas por número de hijos (35 euros al mes, por cada hijo menor de 18 años que viva con, y a expensas, de la persona o personas titulares de familia numerosa, en las condiciones que se establezcan reglamentariamente), ayudas en el transporte, ventajas en el acceso a servicios sociales, ayudas a domicilio en caso de nacimiento o adopción múltiple, medidas en materia de vivienda, ventajas en los servicios de aula matinal y comedor escolar, bonificaciones para determinadas actividades culturales, deportivas, de ocio, etc.

También se regula la atención social de la maternidad y la mujer embarazada, estableciéndose ciertos derechos de la mujer embarazada, como por ejemplo el derecho a la información y el apoyo, o la prioridad de la misma en las políticas asistenciales y educativas. También se prevé que en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la ley, se aprobará un Plan Integral de Apoyo a la Maternidad, que incluirá una serie de acciones o medidas tales como campañas dirigidas a los hombres, especialmente adolescentes, o medidas relativas al empleo y a la suficiencia económica.

Dentro de este mismo ámbito hay que citar también el Decreto 4/2010, de 26 de enero, de protección social y jurídica de los menores en Castilla-La Mancha, que deroga el Decreto 143/1990, de 18 de diciembre, sobre procedimiento en materia de protección de Menores, pero al tiempo contiene una regulación más amplia de la materia. Se sistematizan y simplifican los procedimientos utilizados, tratando de conjugar la necesaria protección de los menores con el respeto por sus derechos e intereses. Se regula la actuación de la administración encaminada a prevenir situaciones de desprotección, y su intervención cuando esta se ha producido, y existen situaciones de riesgo, desamparo o conflicto social. Se establecen algunos derechos específicos, tales como el derecho a que la Administración elabore un plan de intervención personalizado, a presentar quejas o iniciativas ante la Administración, asistencia jurídica, entre otros.

*Igualdad.* Al igual que han ido haciendo otras Comunidades Autónomas desde la aprobación en 2007 de la ley estatal, Castilla-La Mancha ha aprobado en

2010, y por unanimidad de las Cortes regionales, una ley específica sobre igualdad de género, en concreto Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de Igualdad entre Mujeres y Hombres de Castilla-La Mancha, que trata de desarrollar y ampliar las previsiones de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, en el ámbito competencial autonómico.

La ley contiene una regulación de los derechos básicos que se derivan del art. 14 de la Constitución, garantizando derechos específicos a determinados sectores de mujeres, como las jóvenes, mayores de 65 años, viudas, discapacitadas, inmigrantes... Para la consecución del objetivo de igualdad efectiva entre hombres y mujeres se establece un conjunto muy amplio de medidas que actúan en dos frentes: por un lado, medidas activas encaminadas a implantar la igualdad en aquellos ámbitos con una menor representación femenina o a los que la mujer accede con mayor dificultad (educación, empleo, salud y bienestar, medios de comunicación); y por otro lado, medidas contra la discriminación por razón de sexo, tratando de prevenir situaciones discriminatorias para la mujer (acoso sexual y acoso por razón de sexo, discriminación retributiva, medidas administrativas contra la discriminación). Por otro lado, se prevé como competencia del Defensor del Pueblo la incorporación en su informe anual de un capítulo específico dedicado a las quejas en materia de igualdad y no discriminación, así como informes monográficos o especiales sobre igualdad de género y no discriminación por razón de sexo que llevará a cabo la Adjuntía de Igualdad. Y en fin, la ley se refiere también a la función colaboradora de las entidades no gubernamentales para hacer efectivo el principio de igualdad.

*Urbanismo y Vivienda.* El Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística. Como es propio de un texto de estas características, no contiene propiamente novedades de contenido, sino que se limita a ordenar la normativa aplicable en un texto único, siguiendo el mandato de la Ley 2/2009, de 14 de mayo, de Medidas Urgentes en Materia de Vivienda y Suelo, que en su Disposición Final Segunda autorizaba al Consejo de Gobierno para que, en el plazo de un año desde su entrada en vigor, elaborase y aprobase dicho texto único incorporando las modificaciones introducidas en él por la citada ley. En su estructura final, el Texto Refundido queda compuesto por siete Títulos. El primero de ellos está dedicado a una serie de disposiciones generales, el II se refiere a la Concertación de la actuación pública, y los instrumentos de la ordenación territorial y urbanística se prevén en el Título III. El Título IV es el dedicado al régimen urbanístico de la propiedad del suelo, el V a la ejecución del planeamiento de ordenación territorial y urbanística, el VI a la expropiación forzosa y finalmente el Título VII se dedica a las garantías y la protección de la ordenación territorial y urbanística.

El Texto Refundido que se aprueba a través del presente Decreto Legislativo deroga la siguiente normativa: Decreto legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, Ley 7/2005, de 7 de julio, Ley 12/2005, de 27 de diciembre y Ley 2/2009, de 14 de mayo.

Todavía en este ámbito material cabe citar el Decreto 72/2010, de 25 de junio, por el que se modifica el Decreto 173/2009, de 10 de noviembre, por el que se

aprueba el V Plan Regional de Vivienda y Rehabilitación de Castilla-La Mancha. Esta reforma se produce para adecuar la anterior regulación al Real Decreto 1961/2009, de 18 de diciembre, por el que se introducen nuevas medidas transitorias en el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, que contiene principalmente medidas de carácter coyuntural y transitorio, que pretenden encontrar soluciones a los problemas que afectan al sector inmobiliario, y facilitar el acceso a la vivienda. La reforma afecta únicamente al art. 23 del Decreto autonómico, relativo a la recalificación de promociones.

*Otros.* Decreto 20/2010, de 20/04/2010, por el que se regula el aprovechamiento de la energía eólica en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, que procede a adaptar la anterior normativa autonómica (contenida en decretos de 1999 y 2007) «a los cambios normativos del sector energético de los últimos años, tanto europeos como estatales, y a los retos globales del sector energético renovable, propiciando el mantenimiento del avance tecnológico de la energía eólica, principalmente desde el punto de vista de la eficiencia vinculada a la reducción de costes de inversión, con el fin de hacer más competitiva esta tecnología», de acuerdo con la Exposición de Motivos del Decreto. Con este objetivo se lleva a cabo una ordenación de los procedimientos administrativos aplicables a las autorizaciones administrativas para la construcción, explotación, modificación sustancial, transmisión y cierre de instalaciones dedicadas a la generación de electricidad a partir de la energía eólica, regulándose igualmente aspectos relativos a condiciones técnicas, socioeconómicas, medioambientales y de eficiencia energética.

### *Normas financieras, tributarias y presupuestarias*

*Normas tributarias.* Hay que mencionar la Ley 1/2010, de 11 de marzo, de regulación de la tasa para la concesión de la etiqueta ecológica en Castilla-La Mancha, que en aplicación del Reglamento (CE) nº 66/2010, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, relativo a la etiqueta ecológica de la Unión Europea, regula los elementos tributarios (hecho imponible, sujeto pasivo, cuota, bonificaciones, devengo) del canon por concesión de dicha etiqueta ecológica, así como las competencias de gestión al respecto. La cuantía de la tasa se fija en 200 euros por solicitud.

Por otro lado, es importante destacar la Ley 18/2010, de 29 de diciembre, por la que se aprueba la escala autonómica del impuesto sobre la renta de las personas físicas, que se aprueba como consecuencia de la Ley 25/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión, aprobada a su vez en el marco establecido por la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía. El artículo único de la ley que comentamos opta por el mantenimiento para 2011 de las mismas cuantías y tramos que resultaban aplicables para 2010 en virtud de la citada ley estatal 22/2009. En sentido similar, en la disposición adicional se mantienen para el año 2011 los límites, requisitos y circunstancias fijados en la Ley estatal 35/2006, de

28 de noviembre, para la aplicación de la deducción autonómica por inversión en vivienda habitual.

*Presupuestos.* Encontramos este año dos leyes dentro de este ámbito, dado que a la que aprueba los presupuestos para 2011 hay que sumar una reforma de la ley de presupuestos de 2010. Esta última se lleva a cabo por Ley 9/2010, de 20 de julio, de modificación de la Ley 5/2009, de 17 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2010, para su adaptación al Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. Su finalidad es aplicar en la Comunidad Autónoma el recorte global del 5% en la masa salarial del sector público, impuesto en el citado Real Decreto-Ley. La reducción de las retribuciones afecta a todos los empleados del sector público regional, excepto al personal laboral no directivo de determinadas empresas públicas, si bien se establece un régimen retributivo singularizado para cada colectivo. También se reducen las retribuciones de todos los altos cargos (un 15% en el caso de los miembros del Consejo de Gobierno, y un 10% en el resto de los casos).

Por otro lado, como se ha dicho, hay que destacar la Ley 16/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2011. Desde luego, se trata de unos presupuestos marcados por la crisis económica, en los que se aprueban créditos por un importe de 8.616.513.940,00 euros, lo que supone una reducción del 10,40% respecto al año anterior. De todos modos se intenta compaginar la imprescindible austeridad con el mantenimiento de las prestaciones sociales, de modo que sus líneas maestras serían, según su Exposición de Motivos: 1) Dentro del contexto general de contención del gasto, reciben un tratamiento diferenciado las políticas encaminadas al desarrollo del Estado de Bienestar para mantener la protección social y el poder adquisitivo de los ciudadanos; 2) La cohesión social marca las políticas redistributivas en beneficio de los menos favorecidos, que deberían preservar su bienestar ante las oscilaciones cíclicas de la economía; 3) Voluntad decidida de hacer frente a la crisis, utilizando la política fiscal para sostener la demanda interna a través del uso del límite máximo de déficit aprobado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera para el año 2011.

*Deuda pública.* El endeudamiento público ha sido, como en otras comunidades, una de las características del año. En este apartado normativo cabe reflejar la aprobación de diversos decretos que dispusieron la creación de deuda pública, con la correspondiente autorización del Estado: así, el Decreto 6/2010, de 9 de febrero, que acuerda la creación de deuda durante el año hasta un límite de 400 millones de euros durante el año 2010; el Decreto 23/2010, de 27 de abril, que autoriza hasta 1.000 millones de euros a lo largo de los ejercicios 2010 y 2011; o el Decreto 228/2010, de 9 de noviembre, que autoriza la emisión adicional de 352.800.000 en una o varias emisiones a lo largo de los ejercicios 2010 y 2011.

Al conocerse los datos homogéneos de ejecución presupuestaria de las Comunidades Autónomas se ha puesto de relieve que Castilla-La Mancha es la comunidad con mayor déficit presupuestario (un 4,69% del PIB, frente a una media agregada del 1,24% del PIB). El incumplimiento del techo de déficit podría impedir nuevas emisiones de deuda pública.

## Actividad institucional

### *Consejo de Gobierno*

En el apartado normativo se ha señalado ya la aprobación de una nueva estructura del Gobierno regional, que ha supuesto la reducción de tres consejerías hasta quedar establecido su número en siete (a la que hay que añadir la supresión de diversos organismos autónomos de la Administración, a la que también se hizo referencia). Ambas medidas dan idea de la política de austeridad que en el ámbito administrativo se ha querido implantar durante el año, y configuran sin duda la nota más significativa del año en lo relativo al Gobierno y la Administración.

En cuanto a las personas concretas, es obvio que la remodelación del Gobierno ha implicado la salida del mismo de varios consejeros. En concreto fueron cuatro quienes abandonaron el Gobierno en mayo, si bien cabe registrar también la entrada de Santiago Moreno González (antes portavoz del Grupo parlamentario Socialista) como consejero de Presidencia y Administraciones Públicas. Con posterioridad a esa fecha cabe registrar todavía un nuevo cambio en el Gobierno, motivado por la salida de María Luz Rodríguez Fernández, hasta entonces consejera de Empleo, Igualdad y Juventud, debida a su incorporación al Ministerio de Trabajo e Inmigración como secretaria de Estado de Empleo. Fue sustituida en la Consejería de Empleo, Igualdad y Juventud por Paula Fernández Pareja, que regresaba así al Consejo de Gobierno regional.

### *Cortes de Castilla-La Mancha*

Quizá lo más destacable sea el clima de tensión y los frecuentes enfrentamientos entre los dos grupos parlamentarios de la Cámara regional. Si bien puede pensarse que ello entra en una dialéctica más o menos normal entre oposición y Gobierno, y el grupo que le apoya, lo cierto es que en algunos momentos los desencuentros se explicitan de forma más notoria e intensa, y seguramente el año 2010 ha sido uno de esos períodos. En este contexto han sido frecuentes los fuertes enfrentamientos verbales, e incluso en alguna ocasión el grupo de la oposición ha llegado a abandonar el Pleno. Así sucedió en el debate previo a la aprobación final de la citada Ley que modificaba el régimen de la retribución de los senadores designados por la asamblea autonómica (DSCCM nº 74, Pleno, VII Legislatura, 16 de diciembre de 2010), que finalmente fue aprobada con los votos de los únicos 23 diputados presentes en el momento de la votación, que eran los del Grupo Parlamentario Socialista.

La idea que acabo de expresar es, sin embargo, compatible con el dato de que, como hemos ido mencionando en el apartado de la actividad normativa, varias leyes se han aprobado de manera unánime en las Cortes de Castilla-La Mancha. Se trata de leyes relativas a servicios sociales o prestaciones públicas, así como la relativa a la igualdad entre hombres y mujeres. Sin embargo, aun en los supuestos en los que ambos grupos parlamentarios han votado en el mismo sentido, los debates han permanecido en ciertos momentos en un nivel significativo de tensión dialéctica.

Más allá de la actividad legislativa, como es habitual hay que reseñar una amplia labor de control y orientación política. En este último ámbito cabe ubicar el significativo número de debates generales sobre temas de interés en la región, habitualmente seguidos de la aprobación de las correspondientes resoluciones. A través de estas resoluciones, así como de otras aprobadas por las Cortes relativas a diversos temas sectoriales, se manifiesta la preocupación del parlamento autonómico por los problemas de mayor interés y actualidad, respecto de los cuales cada grupo parlamentario fija por esta vía su posición; si bien es habitual que las resoluciones aprobadas finalmente reflejen la postura del grupo socialista y no cuenten con el apoyo del Grupo Popular, también pueden encontrarse algunas que resultan aprobadas de manera unánime.

Entre las 26 resoluciones que se han aprobado como consecuencia de los citados debates generales pueden citarse las relativas a la situación de las empresas públicas, el aumento del paro, los planes hidrológicos de las cuencas del Tajo y del Júcar, la posible instalación de un Almacén Temporal Centralizado (ATC) de residuos nucleares en Castilla-La Mancha, el impacto que la actual situación económica provoca en el acceso a la financiación de autónomos y pequeñas y medianas empresas, el proceso de integración de Caja Castilla-La Mancha en Cajastur y la creación del nuevo banco CCM.

Entre las resoluciones aprobadas sin vinculación con debates generales se pueden citar las relativas a la necesidad de reducir el número de altos cargos en la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, a la situación del desempleo femenino en Castilla-La Mancha, el sector de la cuchillería en Castilla-La Mancha, el Plan Estratégico de Turismo de Castilla-La Mancha 2010-2014, la situación actual de la economía castellano-manchega, la situación de las infraestructuras ferroviarias.

También hay que hacer referencia al ya tradicional debate «sobre el estado de la Región», denominado en realidad «debate sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno», previsto en el art. 196 del Reglamento, y que se viene celebrando con carácter anual, propiciando habitualmente uno de los encuentros dialécticos más intensos y con más repercusión del año. Aunque quizá en esta ocasión la fecha no fuera la más propicia para su mayor difusión, el debate tuvo lugar los días 1 y 2 de septiembre (Diario de Sesiones nº 65, VII Legislatura, Pleno). Como consecuencia del mismo fueron aprobadas siete resoluciones (todas ellas a iniciativa del Grupo Socialista y con los únicos votos de este) referidas a: agua y planes hidrológicos; ciencia y tecnología; Pacto por Castilla-La Mancha, economía y empleo; agricultura, ganadería, sector vitivinícola y medio rural; educación; salud y bienestar social; tecnologías de la información y la comunicación (BOCCM nº 209, de 6 de septiembre).

En el ámbito de la organización de la Cámara, hay que citar el cambio en la portavocía del Grupo Parlamentario Socialista, motivado por la renuncia de Santiago Moreno González (quien como ya hemos apuntado fue nombrado consejero), que fue sustituido por José Molina Martínez (BOCCM nº 192, de 2 de junio).

### *Otras instituciones*

*Instituciones consultivas y de control.* Consejo Consultivo, Sindicatura de Cuentas, Consejo Económico y Social y Defensor del Pueblo han seguido desarrollando sus funciones con normalidad. Respecto al Consejo Consultivo cabe destacar el creciente aumento del número de dictámenes emitidos, que han sido 307 en 2010, lo que supone un 6,22% más que el año anterior, y más del triple que hace diez años (o incluso casi seis veces los emitidos en su primer año de funcionamiento, que fue 1996). La mayor parte de ellos se refieren a actos administrativos, y en particular el número más elevado recae en cuestiones de responsabilidad patrimonial de la Administración.

También la Sindicatura de Cuentas ha desarrollado una intensa actividad, aunque quizá sin excesiva repercusión. Ha publicado 14 informes definitivos de fiscalización, la mayor parte de los cuales han tenido por objeto la revisión de las cuentas de entidades públicas o participadas mayoritariamente con fondos públicos (distintas a la Junta en sentido estricto o entidades locales, que a su vez han sido objeto también de otros dictámenes). En el ámbito normativo puede mencionarse la Resolución de la Sindicatura 15 de julio de 2010, por la que se aprueba la instrucción que actualiza y regula el formato normalizado de la Cuenta General de las Entidades Locales en soporte informático y el procedimiento telemático para su rendición (DOCM nº 139, de 21 de julio).

Por su parte, el Consejo Económico y Social ha emitido 13 dictámenes y 2 informes, aparte de los informes especiales. Puede destacarse el informe sobre «El sector de la Energía en Castilla-La Mancha. Resumen Ejecutivo». También se ha producido la renovación de uno de sus miembros.

En fin, el Defensor del Pueblo ha registrado 1.171 quejas. Ha presentado a las Cortes el informe anual correspondiente a 2009, así como dos informes extraordinarios vinculados en ambos casos a situaciones de la infancia, que son los relativos a «Salud y Mochila Escolar» (BOCCM nº 176, de 23 de marzo), y a «La seguridad en instalaciones de ocio de niños y niñas en parques y jardines» (BOCCM nº 180, de 20 de abril).

Quizá sea oportuno mencionar que la Presidente del PP en la Región ha reiterado que, en caso de que su partido gane las próximas elecciones y ella sea presidenta de la Comunidad, instaría la supresión de los cuatro organismos consultivos y de control a los que acabamos de referirnos.

*Entidades locales.* Es destacable la noticia según la cual la hacienda estatal exige a las siete grandes ciudades de la Comunidad la devolución de un total de 1,95 millones de euros que en 2008 les anticipó de más a cuenta de su participación en la recaudación de los tributos del Estado (*La Tribuna*, 6 de septiembre de 2010).

*Partidos políticos.* Como es propio de un año preelectoral, los partidos han ido preparándose para la cita electoral de mayo de 2011, así como adelantando propuestas programáticas. En el caso del PP se ha producido incluso una presentación oficial del proyecto económico para Castilla-La Mancha, que tuvo lugar en Toledo el 30 de noviembre. A la mencionada propuesta de suprimir los cuatro organismos consultivos y de control mencionados se une la privatización



del ente público Radio Televisión de Castilla-La Mancha y varias medidas de política fiscal.

Por otro lado, y aunque los candidatos de los partidos a la presidencia de la Junta son conocidos, al finalizar el año no se había producido la proclamación oficial, faltando también el nombre de los candidatos a algunos de los Ayuntamientos principales de la Comunidad.

## Relaciones con el Estado y conflictividad jurídica

### *Relaciones con el Estado y con otras Comunidades*

Las relaciones con el Estado siguen siendo correctas en el nivel institucional, sin que haya habido polémicas o enfrentamientos en temas importantes directamente vinculados a la Comunidad. Sin embargo, no pueden dejar de mencionarse por su trascendencia algunas declaraciones del presidente Barreda sobre aspectos vinculados al Gobierno estatal, como por ejemplo la abierta recomendación que hizo en febrero respecto al recorte de los ministerios, o la petición a Zapatero a primeros de octubre de un «cambio de rumbo» (véase por ejemplo *La Tribuna* de 3 de febrero, 9 y 10 de octubre). Se trata de propuestas que han tenido relevancia a nivel nacional, aunque obviamente sin consecuencias institucionales.

En cuanto a la relación con otras Comunidades Autónomas, hay que reseñar varios convenios en los que ha participado la Comunidad. Pueden citarse los siguientes: a) convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Baleares, Cataluña, Andalucía, La Rioja, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla y León y Castilla-La Mancha para la coordinación de sus redes de centros de acogida a la mujer víctima de violencia de género, b) convenio firmado por las mismas Comunidades para la coordinación de sus actividades e instalaciones juveniles; c) Convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Cataluña, Andalucía, Comunidad Valenciana, Aragón, Baleares, Castilla y León y Castilla-La Mancha para el intercambio de información sobre las licencias de funcionamiento a fabricantes de productos sanitarios a medida; d) Convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Andalucía, La Rioja, Comunidad Valenciana, Aragón, Baleares, Castilla y León y Castilla-La Mancha para la ejecución que les corresponde de las medidas de internamiento y medio abierto previstas en el art. 7.1 de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores (todos ellos en BOCCM nº 225, de 15 de noviembre; aprobación por el Pleno de las Cortes, BOCCM nº 227, de 22 de noviembre, y nº 230, de 30 de noviembre); e) Convenio de colaboración entre las Comunidades Autónomas de Cataluña, Andalucía, La Rioja, Comunidad Valenciana, Aragón, Islas Baleares, Castilla y León y Castilla-La Mancha en materia de prevención y extinción de incendios (BOCCM nº 234, de 13 de diciembre; aprobación por el Pleno de las Cortes, BOCCM nº 230, de 30 de diciembre).

Por lo demás, aunque las posturas sobre el agua y los trasvases siguen enfrentando a los Gobiernos de Castilla-La Mancha y Murcia, ello no se ha traducido en términos institucionales.

## *Conflictos*

Un año muy tranquilo en lo relativo a conflictividad jurídica, al menos en el nivel más elevado. Cabe reseñar la ausencia de conflictos constitucionales (tanto recursos como conflictos de competencia en sentido estricto) entre Castilla-La Mancha y el Estado, aunque quedan pendientes algunos de los planteados en años anteriores.

## **Sociedad, economía, desarrollo**

*El agua y los trasvases.* Ha sido, como siempre, uno de los temas más polémicos y debatidos del año. Ya se ha narrado cómo la falta de acuerdo sobre los términos de la reserva hidrológica frustró el acuerdo sobre la aprobación del nuevo Estatuto. Desde ese momento el Gobierno regional manifestó su intención de lograr el mismo objetivo por otras vías, lo que finalmente ha conducido al anuncio de una proposición de ley del agua que, de ser aprobada por el parlamento regional, será presentada como iniciativa autonómica en las Cortes Generales, y que pretendería fijar una reserva de 4.000 Hm<sup>3</sup>.

Mientras tanto, los trasvases entre el Tajo y el Segura se han seguido ejecutando, y así por ejemplo en enero la Comisión de Explotación aprobó un nuevo trasvase, y en marzo se aprobaron 61 Hm<sup>3</sup>. El 29 de julio, tras un encuentro entre Zapatero y Barreda, este se mostró satisfecho con el anunciado cambio en las reglas de explotación de las cuencas del Tajo y el Segura. También encontramos alguna resolución judicial que se pronuncia sobre trasvases anteriores impugnados por la Junta: las sentencias del Tribunal Supremo (Sala 3<sup>a</sup>, sección 5<sup>a</sup>) de 10 de febrero, 10 de marzo, 14 de junio, 17 de septiembre, 21 de octubre y 22 de octubre de 2010 desestiman recursos presentados contra diversos trasvases acordados.

Todavía dentro de esta materia, cabe destacar otras circunstancias producidas durante el año 2010, como la aprobación de los Estatutos de la Agencia del Agua de Castilla-La Mancha (Decreto 179/2010, de 1 de julio, DOCM n<sup>o</sup> 128, de 6 de julio), y el cambio en la presidencia de la Confederación Hidrográfica del Tajo, cargo en el que Mercedes Gómez, quien había sido consejera de Agricultura en la Comunidad, sustituyó en julio a José María Macías, que llevaba 20 años al frente de la Confederación.

*CCM y otras cajas.* Como ya se destacó en las consideraciones generales, el proceso de integración de CCM con Cajastur (que comenzó en 2009 tras la intervención de CCM por el Banco de España y el posterior proceso de subasta de la entidad castellano-manchega) ha proseguido a lo largo del año 2010, con gran repercusión política y social, e implicaciones normativas e institucionales (véanse los apartados correspondientes). En suma, el proceso implica la integración de CCM en el Banco Liberta, perteneciente a Cajastur, y su conversión en Banco CCM con un 75% de participación de la entidad asturiana, y un 25% por la Fundación CCM, que sustituye a la obra social y cultural manteniendo la representación institucional en sus órganos de gestión. Entre marzo y junio, los sindi-

catos y los empresarios mostraron su apoyo al proceso, al tiempo que las Cortes regionales, como ya se indicó, aprobaron la reforma de la ley de Cajas para dar cobertura legal al mismo. El 30 de junio la Asamblea de CCM aprobó el proceso con 110 votos a favor, 23 abstenciones (de parte de los delegados nombrados por el PP) y tres votos en contra (*La Tribuna*, 1 de julio). A partir de octubre comenzó a actuar el Banco CCM, que mantiene sin embargo el mismo logo de la Caja, y a finales de diciembre queda cerrada la composición del Consejo de Administración del nuevo banco, en el que se reduce el número de miembros en más del 70%.

También se desarrolló el proceso de creación de la Fundación CCM, cuyos estatutos aprobados el 30 de junio por la Asamblea de la Caja fueron modificados en septiembre por los administradores. Así se inició la elección de sus patronos, si bien generando una nueva polémica, al menos en lo relativo a los que corresponde elegir a las Cortes de Castilla-La Mancha. El Grupo Popular entendió el 30 de septiembre que no era el momento de esa designación, dado que técnicamente la Fundación no existía aún. Al negarse el Grupo Socialista a eliminar ese punto del orden del día, los populares se negaron a votar, siendo elegidos únicamente los patronos propuestos por los socialistas (DSCCM nº 67, VII Legislatura, Pleno, 30 de septiembre de 2010). En noviembre el PP anunció una querrela contra los administradores del Banco de España por presuntas irregularidades en el proceso de creación de la Fundación CCM, precisamente por la modificación de los estatutos aprobados por la Asamblea (*La Tribuna*, 23 de noviembre).

Paralelamente al proceso de transformación de la entidad, hay que dar cuenta del proceso de exigencia de responsabilidades por la anterior gestión. El 8 de julio el Parlamento autonómico, que rechazó crear una comisión de investigación para aclarar los hechos, aprobó sin embargo una resolución que instaba al Banco de España a investigar todo lo sucedido e iniciar las actuaciones encaminadas a determinar las responsabilidades (Resolución del Pleno de las Cortes, propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, en relación al Debate General sobre el proceso de integración de Caja Castilla-La Mancha en Cajastur y la creación del nuevo banco CCM, expediente 07/DG-00282; Acuerdo del Pleno de la Cámara desestimando la solicitud del Grupo Parlamentario Popular de creación de una Comisión no Permanente de Investigación en torno a los hechos que han llevado a la intervención por parte del Banco de España de Caja Castilla-La Mancha y sus consecuencias, expediente 07/CNP-00005, ambos en BOCCM nº 203, de 12 de julio; los debates en DSCCM nº 63, VII Legislatura, Pleno, 8 de julio de 2010). Días después el Banco de España decidió remitir a la fiscalía la anterior gestión de Hernández Moltó al frente de CCM.

Todavía dentro del ámbito de las cajas hay que mencionar el anuncio del inicio de otros procesos de fusión, como el de Caja Guadalajara y Caja Sol, o el de las cajas rurales de Ciudad Real, Albacete y Cuenca.

*El proceso sobre el incendio de Riba de Saelices en 2005.* En informes anteriores hemos ido dando cuenta de los avances de dicho proceso, cuya repercusión política podía ser notoria. En julio un auto de la Audiencia Provincial de Guadalajara exculpó a todos los técnicos y cargos políticos hasta entonces imputados por la

juez de Sigüenza que instruía el caso, quedando imputados únicamente tres de los excursionistas por un delito de incendio forestal por imprudencia grave.

*Almacén de Residuos Nucleares (ATC).* Otro de los aspectos que ha generado gran repercusión social, política y mediática ha sido el proceso para el establecimiento de un nuevo Almacén Temporal Centralizado (ATC) de residuos nucleares, para cuya ubicación varios ayuntamientos de la Comunidad presentaron su candidatura al inicio del año. Las Cortes regionales rechazaron tajantemente su ubicación en el territorio de la Comunidad (Resolución del Pleno de las Cortes, propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, sobre la posible instalación de un almacén transitorio centralizado de residuos radioactivos de alta intensidad en Castilla-La Mancha, expediente 07/DG-00246, BOCCM nº 169, de 4 de febrero), y el Consejo de Gobierno acordó presentar alegaciones en contra ante el Gobierno estatal. Aunque el compromiso del Gobierno regional en contra del ATC en Castilla-La Mancha es contundente y reiterado, al finalizar el año permanecen dos candidaturas de ayuntamientos regionales (Yebra y Villar de Cañas) entre las preseleccionadas.

*Aeropuerto de Ciudad Real y otras infraestructuras.* El nuevo aeropuerto de Ciudad Real ha sido otra fuente importante de polémica política durante el año. Esta infraestructura moderna y avanzada, de gestión privada, no ha generado sin embargo el rendimiento económico esperado debido a su escasa utilización, de modo que ha resultado necesario buscar una salida a la misma. El PP propuso la expropiación, mientras que el PSOE buscó la viabilidad a través del apoyo económico público. Como se ha comentado en el apartado normativo, en junio se aprobó, con los únicos votos del Grupo Socialista, una ley de creación de una empresa pública destinada fundamentalmente a apoyar esta infraestructura. A partir de noviembre la compañía *Vueling* abrió algunas nuevas rutas desde Ciudad Real.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 47

Composición a 1-I-2010:

*Grupo Parlamentario Socialista: 26*

*Grupo Parlamentario Popular: 21*

Composición a 31-XII-2010:

La misma

### Estructura del Gobierno:

Estructura a 1-I-2010:

Presidente: José María Barreda Fontes (PSOE)

Número de consejerías: 10

Vicepresidenta y Consejería de Economía y Hacienda: María Luisa Araujo Chamorro

*Consejería de Presidencia:* José Valverde Serrano

*Consejería de Salud y Bienestar Social:* Fernando Lamata Cotanda

*Consejería de Educación y Ciencia:* María Ángeles García Moreno

*Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda:* Julián Sánchez Pingarrón

*Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural:* José Luis Martínez Guijarro

*Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente:* Paula Fernández Pareja

*Consejería de Cultura, Turismo y Artesanía:* María Soledad Herrero Sainz-Rozas

*Consejería de Trabajo y Empleo:* María Luz Rodríguez Fernández

*Consejería de Administraciones Públicas y Justicia:* Magdalena Valerio Cordero

Estructura a 31-XII-2010:

Presidente: José María Barreda Fontes (PSOE)

Número de consejerías: 7

Vicepresidencia y Consejería de Economía y Hacienda: María Luisa Araujo Chamorro

*Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas:* Santiago Moreno González

*Consejería de Salud y Bienestar Social:* Fernando Lamata Cotanda

*Consejería de Educación, Ciencia y Cultura:* María Ángeles García Moreno

*Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda:* Julián Sánchez Pingarrón

*Consejería de Agricultura y Medio Ambiente:* José Luis Martínez Guijarro

*Consejería de Empleo, Igualdad y Juventud:* Paula Fernández Pareja

La composición del Gobierno, y muchos otros datos sobre la Comunidad, en [www.jccm.es](http://www.jccm.es)

## Tipo de Gobierno

Por apoyo parlamentario: mayoritario.

Partidos y número de parlamentarios que lo apoyan: PSOE (26 diputados)

Composición del Gobierno: homogéneo (PSOE)

## Cambios en el Gobierno

En mayo se produce una significativa remodelación del gobierno regional, con reducción notable del número de consejerías. El número y denominación de las consejerías puede verse en el apartado «Estructura del Gobierno». La nueva estructura se contiene en el Decreto 63/2010, de 24 de mayo, por el que se aprueba la estructura de la Administración Regional. Los ceses de los consejeros se contienen en los Decretos 56, 57, 58, 59, 60, 61 y 62 de 2010, mientras que los nombramientos de los nuevos consejeros se llevan a cabo por los Decretos 64, 65, 66 y 67, todos ellos de 24 de mayo de 2010 (DOCM de 25 de mayo). Después de esta fecha solo cabe registrar una sustitución en la Consejería de Empleo, Igualdad y Juventud, que ha implicado el cese de la consejera María Luz Rodríguez Fernández (Decreto 225/2010, de 29 de octubre) y el nombramiento en su lugar de Paula Fernández Pareja (Decreto 226/2010, de 29 de octubre, ambos en DOCM de 2 de noviembre).

## Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

No ha habido

## Mociones de reprobación

Ninguna

## Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas

### *Datos globales*

*Proyectos de ley:* presentados: 17; aprobados: 15

*Proposiciones de ley:* presentadas: 6; aprobadas: 3; no tomada en consideración/no tramitación: 2

*Proposiciones No de Ley ante el Pleno:* presentadas: 36; rechazadas: 6; aprobadas: 5

*Planes y programas:* presentados: 5; aprobados: 6

*Debates Generales:* presentados: 84; sustanciados: 26; no admitidos a trámite: 11

*Interpelaciones:* presentadas: 1; no admitidas a trámite: 1

*Mociones:* presentadas: 0

*Preguntas con respuesta oral ante el Pleno:* presentadas: 464; sustanciadas: 132

*Preguntas con respuesta escrita:* presentadas: 2.164; contestadas: 1.635

*Peticiones de documentación:* presentadas: 23.013; contestadas: 17.166

*Comparecencias del Consejo de Gobierno ante el Pleno:* presentadas: 7; sustanciadas: 2

*Comparecencias del Consejo de Gobierno y Altos Cargos ante Comisiones:* presentadas: 142; sustanciadas: 54

### *Debate sobre el estado de la Región*

Los días 1 y 2 de septiembre se celebró el debate sobre la orientación política general del Consejo de Gobierno («Debate sobre el estado de la Región»), previsto en el art. 196 del Reglamento, y que se viene celebrando con carácter anual (Diario de Sesiones nº 65, VII Legislatura, Pleno). Como consecuencia del mismo fueron aprobadas siete resoluciones, todas ellas a iniciativa del Grupo Socialista. Las resoluciones aprobadas se referían a: agua y planes hidrológicos; ciencia y tec-

nología; Pacto por Castilla-La Mancha, economía y empleo; agricultura, ganadería, sector vitivinícola y medio rural; educación; salud y bienestar social; tecnologías de la información y la comunicación (todas las resoluciones en BOCCM nº 209, de 6 de septiembre).

### *Resoluciones sobre debates generales*

De acuerdo con las previsiones del art. 197 del Reglamento de las Cortes, durante el 2010 se han celebrado un total de 26 debates generales «sobre asuntos concretos de interés para la Región», seguidos, en su caso, de la aprobación de las correspondientes resoluciones. Entre las resoluciones aprobadas podemos destacar las siguientes:

Resolución del Pleno de las Cortes, propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, en relación al Debate General sobre la situación del sector vitivinícola de Castilla-La Mancha, expediente 07/DG-00253 (BOCCM nº 177, de 30 de marzo).

Resolución del Pleno de las Cortes, propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, en relación al Debate General sobre la situación actual de las empresas públicas de Castilla-La Mancha, expediente 07/DG-00254 (BOCCM nº 177, de 30 de marzo).

Resolución del Pleno de las Cortes, propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, en relación al Debate General sobre nuevas medidas, programas y actuaciones que el Gobierno Regional tiene previsto establecer tendentes a detener el continuado aumento del paro en la Región, expediente 07/DG-00237 (BOCCM nº 180, de 20 de abril).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre la gestión y funcionamiento de las Entidades Públicas en Castilla-La Mancha, expediente 07/DG-00244 (BOCCM nº 196, de 15 de junio).

Resolución del Pleno de las Cortes en relación al Debate General sobre la situación actual de la tramitación del Plan Hidrológico de la Cuenca del Júcar, expediente 07/DG-00274 (BOCCM nº 196, de 15 de junio).

Resolución del Pleno de las Cortes, propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, en relación al Debate General sobre la situación actual en que se encuentra la tramitación de la posible instalación de un Almacén Temporal Centralizado (ATC) de residuos nucleares en Castilla-La Mancha, tras la apertura del plazo de presentación de alegaciones por parte del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, expediente 07/DG-00279 (BOCCM nº 200, de 28 de junio).

Resolución del Pleno de las Cortes, propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, en relación al Debate General sobre el impacto que la actual situación económica provoca en el acceso a la financiación de autónomos y pequeñas y medianas empresas, y su repercusión para Castilla-La Mancha, con información previa del Consejo de Gobierno, expediente 07/DG-00281 (BOCCM nº 200, de 28 de junio).



Resolución del Pleno de las Cortes, propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, en relación al Debate General sobre el proceso de integración de Caja Castilla-La Mancha en Cajastur y la creación del nuevo banco CCM, expediente 07/DG-00282 (BOCCM nº 203, de 12 de julio).

Resolución del Pleno de las Cortes, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, en relación al Debate General relativo al Plan de Equilibrio Financiero 2010-2012 (por acumulación de los siguientes expedientes: 07/CP-00055, 07/DG-00286, 07/DG-00289, 07/CC-00345, 07/CC-00352, 07/CC-00353, 07/CC-00354, 07/CC-00355, 07/CC-00356 y 07/CC-00357, BOCCM nº 214, de 27 de septiembre).

Resolución del Pleno de las Cortes, propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, en relación al Debate General, sobre la culminación del proceso de fusión de CCM, expediente 07/DG-00315 (se entienden subsumidas las siguientes iniciativas parlamentarias: 07/CC-00268, 07/CC-00269, 07/CC-00358 y 07/CC-00360, BOCCM nº 222, de 25 de octubre).

Resolución del Pleno de las Cortes, propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, en relación al Debate General sobre las medidas que tiene previsto poner en marcha el Gobierno Regional para frenar el fuerte incremento del desempleo en nuestra Región, expediente 07/DG-00240 (BOCCM nº 230, de 29 de noviembre).

Resolución del Pleno de las Cortes, propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, en relación al Debate General sobre las actuaciones del Gobierno de Castilla-La Mancha en relación a la revisión del Plan Hidrológico de la Cuenca del Tajo, expediente 07/DG-00317 (BOCCM nº 234, de 13 de diciembre).

### *Otras resoluciones*

Resolución del Pleno de las Cortes, propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, sobre la posible instalación de un almacén transitorio centralizado de residuos radioactivos de alta intensidad en Castilla-La Mancha, expediente 07/DG-00246 (BOCCM nº 169, de 4 de febrero).

Resolución del Pleno de las Cortes, propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, sobre la política del Gobierno Regional en materia de empleo en Castilla-La Mancha a lo largo de la presente Legislatura, expediente 07/DG-00243 (BOCCM nº 171, de 24 de febrero).

Resolución del Pleno de las Cortes, propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, sobre la necesidad de reducir el número de altos cargos en la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, expediente 07/DG-00249 (BOCCM nº 171, de 24 de febrero).

Resolución del Pleno de las Cortes, propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, sobre la situación del desempleo femenino en Castilla-La Mancha, expediente 07/DG-00233 (BOCCM nº 172, de 2 de marzo).

Resolución del Pleno de las Cortes, propuesta por el Grupo Parlamentario

Socialista, sobre el proceso de fusión iniciado por Caja de Guadalajara, expediente 07/DG-00248 (se entiende subsumido el Debate General 07/DG-00247, BOCCM nº 172, de 2 de marzo).

Resolución del Pleno de las Cortes, propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, sobre la implantación en Castilla-La Mancha del Programa Escuela 2.0, expediente 07/DG-00250 (BOCCM nº 175, de 16 de marzo).

Resolución del Pleno de las Cortes sobre el Plan para la Reducción del Abandono Escolar y la Reincorporación al Sistema de Educación y Formación, expediente 07/CPG-00012 (BOCCM nº 177, de 30 de marzo).

Resolución del Pleno de las Cortes, presentada por 26 Diputadas y Diputados del Grupo Parlamentario Socialista, por la que se acuerda la retirada de la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, que actualmente se encuentra en tramitación en las Cortes Generales, expediente 07/REA-00002 (BOCCM nº 182, de 26 de abril).

Resolución del Pleno de las Cortes sobre la Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, ejercicio 2007, expediente 07/CG-00004 (BOCCM nº 189, de 18 de mayo).

Resolución del Pleno de las Cortes, propuesta por los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular, sobre el sector de la cuchillería en Castilla-La Mancha, expediente 07/DG-00273 (BOCCM nº 216, de 5 de octubre).

Resolución del Pleno de las Cortes, propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, sobre el inicio del curso escolar 2010-2011 en Castilla-La Mancha, expediente 07/DG-00287 (se entienden subsumidas las iniciativas parlamentarias siguientes: 07/DG-00291 y 07/CP-00054, BOCCM nº 216, de 5 de octubre).

Resolución del Pleno de las Cortes sobre el Plan Estratégico de Turismo de Castilla-La Mancha 2010-2014, expediente 07/CPG-00016 (BOCCM nº 220, de 18 de octubre).

Resolución del Pleno de las Cortes, propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa a la situación actual de la economía castellano-manchega, expediente 07/DG-00211 (BOCCM nº 220, de 18 de octubre).

Resolución del Pleno de las Cortes, propuesta por el Grupo Parlamentario Socialista, sobre la situación de las infraestructuras ferroviarias en Castilla-La Mancha (se entienden acumulados los Debates Generales, expediente 07/DG-00036, presentado por el Grupo Parlamentario Popular y expediente 07/DG-00316, presentado por el Grupo Parlamentario Socialista, BOCCM nº 227, de 22 de noviembre).

Resolución del Pleno de las Cortes sobre el Informe de la Ley 5/2001, de 17 de mayo, de Prevención de Malos Tratos y Protección a las Mujeres Maltratadas correspondiente al año 2009, expediente 07/IDAR-00083 (BOCCM nº 230, de 29 de noviembre).

### *Proposiciones No de Ley*

07/PNLP-00060, presentada por el Grupo Parlamentario Popular, relativa a la petición de conceder la Medalla de Oro de Castilla-La Mancha a título póstumo a don Benjamín Palencia (BOCCM nº 189, de 18 de mayo).

07/PNLP-00084, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa a la protección en la cobertura de los trabajadores asalariados agrarios (BOCCM nº 234, de 13 de diciembre).

### *Declaraciones Institucionales*

Declaración Institucional relativa al Sexto Aniversario de los atentados del 11 de marzo de 2004, expediente 07/DI-00009 (BOCCM nº 174, de 12 de marzo).

Declaración Institucional con motivo del Día Internacional contra la Violencia de Género, expediente 07/DI-00010 (BOCCM nº 230, de 29 de noviembre).

Los datos de la actividad parlamentaria, así como el Boletín Oficial de las Cortes y el Diario de Sesiones, pueden consultarse en [www.cortesclm.es](http://www.cortesclm.es)

### **Reformas del Reglamento parlamentario**

Ninguna

### **Normas interpretativas y supletorias del Reglamento**

Ninguna

### **Instituciones similares a Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo**

#### *Consejo Consultivo*

El Consejo Consultivo ha recibido un total de 351 consultas, y ha emitido 307 dictámenes, clasificados por materias del siguiente modo:

Anteproyectos de Ley: 17 (5,53%)

Proyectos de Reglamentos o disposiciones de carácter general en desarrollo de Ley: 28 (9,12 %)

Actos administrativos: 236 (76,87%)

Recursos extraordinarios de revisión: 1 (0,32%)

Revisión de oficio: 18 (5,86%)

Responsabilidad patrimonial: 201 (65,47%)

Contratación administrativa: 15 (4,88%)

Concesiones administrativas: 1 (0,32 %)

Urbanismo: 13 (4,23%)

Convenios o acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas: 6 (1,95%)

Consultas facultativas: 7 (2,28%)

El texto completo de los dictámenes puede consultarse en <http://www.jccm.es/consultivo/>

### *Sindicatura de Cuentas*

En el año 2010, y siguiendo los datos del Diario Oficial de Castilla-La Mancha, la Sindicatura ha publicado 14 informes definitivos de fiscalización:

1. Sobre la cuenta general de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, ejercicio 2007 (DOCM nº 74, de 20 de abril).
1. Sobre los proyectos financiados por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial, ejercicio 2007 (DOCM nº 74, de 20 de abril).
7. Sobre revisión de las cuentas de entidades públicas o participadas mayoritariamente con fondos públicos: a) sobre revisión formal de las cuentas anuales de las fundaciones participadas mayoritariamente por entes y órganos que conforman el sector público de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, ejercicio 2006 (DOCM nº 7, de 13 de enero); b) sobre el Ente Público Aguas Castilla-La Mancha, ejercicio 2005 (DOCM nº 31, de 15 de febrero); c) sobre la revisión formal de las cuentas de empresas y entes del sector público regional no sometidos a contabilidad pública, ejercicio 2007 (DOCM nº 68, de 12 de abril); d) sobre la revisión formal de las cuentas anuales de la Universidad de Castilla-La Mancha, ejercicio 2007 (DOCM nº 68, de 12 de abril); e) sobre la revisión formal de las cuentas rendidas por los consorcios participados mayoritariamente por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, correspondientes al ejercicio 2007 (DOCM nº 74, de 20 de abril); f) sobre la revisión formal de las cuentas anuales de las fundaciones participadas mayoritariamente por entes y órganos que conforman el sector público de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, ejercicio 2007 (DOCM nº 187, de 27 de septiembre); g) sobre la Fundación para la Investigación Sanitaria en Castilla-La Mancha (FISCAM). (DOCM nº 244, de 21 de diciembre).
2. Relativos a actividades de la junta, en concreto el relativo al análisis de la contratación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, correspondiente al ejercicio 2005 (DOCM nº 68, de 12 de abril), y el correspondiente al análisis de análisis de la actividad subvencionadora de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, correspondiente al ejercicio 2005 (DOCM nº 92, de 14 de mayo).
3. Relativos a entidades locales, de los cuales: 1, de fiscalización de las ayudas recibidas de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, por las enti-

dades locales de la región, con cargo al programa infraestructuras hidráulicas, durante los ejercicios 2005 y 2006 (DOCM nº 31, de 15 de febrero), y 2, sobre la fiscalización de ayuntamientos concretos, correspondientes al de Yeles (Toledo), ejercicios 2004 a 2006 (DOCM nº 112, de 14 de junio), y al de Pozoamargo (Cuenca), ejercicios 2004 a 2006 (DOCM nº 187, de 27 de septiembre).

Igualmente puede destacarse por su interés la Resolución de 15/07/2010, de la Sindicatura de Cuentas, por la que se aprueba la instrucción que actualiza y regula el formato normalizado de la Cuenta General de las Entidades Locales en soporte informático y el procedimiento telemático para su rendición (DOCM nº 139, de 21 de julio).

El texto completo de los informes, y la información sobre la actividad de la Sindicatura, en [www.sindicaturaclm.org](http://www.sindicaturaclm.org)

### *Consejo Económico y Social*

Ha desarrollado su actividad con normalidad. Puede mencionarse el cambio de uno de sus miembros: Decreto 221/2010, de 13 de octubre, por el que se cesa a don José Luis Parreño Andújar como Consejero del Grupo Tercero del Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha y se nombra en su sustitución a don Fernando Ruiz Fuentes (DOCM nº 200, de 15 de octubre).

En el mismo año, el Consejo Económico y Social ha emitido 13 dictámenes y 2 informes, aparte de los informes especiales. De los dictámenes, 10 se refieren a Anteproyectos de Ley, y 3 a proyectos de Decreto. Los informes se refieren al Plan Estratégico de Turismo de Castilla-La Mancha 2010-2014 y al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2011.

También hay que destacar el informe sobre «El sector de la Energía en Castilla-La Mancha. Resumen Ejecutivo» (27 de enero de 2010, que completa el informe al que hicimos referencia en la ficha de 2009 sobre «El sector energético: Diagnóstico, Mapa Energético y perspectivas de futuro»). Igualmente cabe citar la Jornada sobre «Crisis y cambio de modelo productivo», el «Informe socioeconómico de Castilla-La Mancha 2009», y la «Memoria de Actividades 2009».

El texto completo de los dictámenes e informes y de la memoria en [www.cesclm.es](http://www.cesclm.es)

### *Defensor del Pueblo*

En el año 2010 se ha presentado el Informe Anual a las Cortes Regionales, correspondiente a la gestión realizada por el Defensor del Pueblo de Castilla-La Mancha durante el año 2009, expediente 07/IDDP-00017 (BOCCM nº 208, de 29 de julio). El resumen de dicho informe fue expuesto por el Defensor ante las Cortes el 21 de octubre (DSCCM nº 69, VII Legislatura, Pleno).

Han de destacarse también los dos informes extraordinarios publicados por el

Defensor en 2010, relativos a «Salud y Mochila Escolar», expediente 07/IDDP-00015 (BOCCM nº 176, de 23 de marzo), y a «La seguridad en instalaciones de ocio de niños y niñas en parques y jardines», expediente 07/IDDP-00016 (BOCCM nº 180, de 20 de abril).

En cuanto a los datos globales, cabe señalar que en el año 2010 se han registrado 1.171 quejas, destacando las relativas a: empleo público, 243 (20,75 %), obras y servicios públicos, 111 (9,48%), justicia 87 (7,43 %), urbanismo, 83 (7,09%) y menor 79 (6,75%). El 47,2 % de las quejas han sido planteadas por mujeres y el 44,9% por hombres, las demás corresponden, básicamente, a quejas colectivas en un 5,4% y de oficio en un 1,5%. La provincia desde donde más quejas se han presentado ha sido la de Albacete con 363.

Además la institución recibió 1.252 consultas por diferentes medios (502 a través de llamadas telefónicas, 194 de forma presencial, 413 por correo electrónico y 130 a través del programa del «Defensor Cercano» que aproxima un equipo de trabajo, una vez al mes, a las capitales de provincia de la Región, además de Talavera de la Reina y de Puertollano, para la atención personal y directa de la ciudadanía).

Los textos completos de los informes y de algunas resoluciones en <http://www.defensorclm.com>

## ABREVIATURAS ESPECÍFICAS

BOCCM: Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha.

DSCCM: Diario de Sesiones de las Cortes de Castilla-La Mancha

DOCM: Diario Oficial de Castilla-La Mancha

## El marco político e institucional

La realidad política catalana ha girado en el año 2010 en torno a tres ejes principales: la sentencia del TC sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006; la actuación del Gobierno tripartito de izquierda (PSC-ERC-ICV), presidido por J. Montilla (PSC), en un contexto de crisis económica y de agotamiento de la fórmula gubernamental; y las elecciones autonómicas con la victoria de CiU y el consiguiente retorno de esta formación política al Gobierno de la Generalidad bajo la presidencia de A. Mas.

## La STC 31/2010: una notable frustración de los objetivos del Estatuto de 2006

Parece oportuno otorgar un carácter preferente en el presente comentario al tratamiento de la sentencia del TC sobre el Estatuto catalán de 2006 y ello por dos motivos principales: en primer lugar, porque el mero hecho de aparecer la sentencia pone fin a un largo periodo de espera de la misma que ha sido un factor de tensión permanente entre Cataluña y el Estado; en segundo lugar, porque se trata de un pronunciamiento de gran trascendencia no solo para el autogobierno de Cataluña sino para la configuración del Estado Autonómico en su conjunto.

Tras casi cuatro años de espera el 28 de junio de 2010 llegó finalmente la sentencia del TC sobre el recurso de inconstitucionalidad que 50 parlamentarios del Partido Popular presentaron en su momento contra el Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) de 2006. Puede observarse que la STC 31/2010 no ha sido la única decisión del TC sobre el EAC. En efecto, a lo largo de 2010 nuestro Alto Tribunal dictó también sentencia sobre los otros recursos presentados contra el EAC por diversas CCAA y por el Defensor del Pueblo. Se trata de las sentencias siguientes con indicación entre paréntesis del autor de la impugnación: 46/2010, de 8 de setiembre, (Aragón); 47/2010, de 8 de setiembre, (Islas Baleares); 48/2010, de 9 de setiembre, (Comunidad Valenciana); 49/2010, de 29 de setiembre, (Murcia); 137/2010, de 16 de diciembre, (Defensor del Pueblo); y 138/2010, de 16 de diciembre, (La Rioja). Constatados estos datos, el comentario debe circunscribirse a la STC 31/2010 ya que el alcance omnicomprensivo de la misma reduce prácticamente las restantes a meras remisiones a la primera. Conviene precisar que en estas páginas no se va a efectuar un análisis jurídico en profundidad del contenido de la sentencia ya que ello corresponde a otros trabajos publicados en este mismo *Informe*. Simplemente se va a tratar de exponer una visión desde Cataluña del con-

texto previo a la emisión de la sentencia, del contraste entre los objetivos de la reforma estatutaria y su virtualidad efectiva después de la decisión del TC y de las reacciones y consecuencias posteriores al fallo del Alto Tribunal.

### *El contexto previo a la sentencia*

En este punto deben destacarse tres factores. En primer lugar, el prolongado retraso del TC en dictar la sentencia sobre el Estatuto como consecuencia de la incapacidad de sus miembros de llegar a un acuerdo sobre el contenido de la misma. En segundo lugar, las filtraciones sobre un intento fallido de sentencia en el mes de abril que, además de airear las supuestas posiciones de algunos magistrados sobre determinados aspectos, permitieron advertir que el Estatuto corría serio peligro de ser declarado inconstitucional en apartados fundamentales. En tercer lugar, la no elección por parte del Senado, a causa de la falta de consenso entre PSOE y PP, de los magistrados que debían sustituir a aquellos cuyo mandato ordinario había vencido más de dos años antes, concretamente en diciembre de 2007. Ni que decir tiene que la concurrencia de todos estos factores en los meses inmediatamente anteriores a la STC 31/2010 situó al TC en el centro del debate político y propició que pudiera ponerse en cuestión su legitimidad para resolver el contencioso estatutario quedando, en consecuencia, el Alto Tribunal sometido a presiones públicas desde diversos ámbitos políticos y mediáticos.

En esta situación, el 29 de abril, el Parlamento de Cataluña aprobó, con el apoyo de los grupos de la mayoría gubernamental y de CiU, la Resolución 678/VIII en la que se reafirmaba la constitucionalidad del Estatuto, se proclamaba la urgente necesidad de proceder a la elección de los nuevos magistrados del TC prevista por el ordenamiento jurídico, se anunciaba el planteamiento de acciones jurídicas para lograr que el TC se declarase incompetente para conocer de la constitucionalidad del Estatuto y se solicitaba a los grupos parlamentarios catalanes en el Senado que impulsasen una reforma de la LOTC para impedir la prolongación del mandato de los magistrados una vez finalizado el tiempo específico del mismo legalmente establecido.

Las instituciones y las fuerzas políticas catalanas se aprestaron durante la última semana de mayo a cumplir la citada resolución parlamentaria con la finalidad de impedir que el TC, mientras no fuera renovado en su composición, dictara sentencia sobre el Estatuto. En esta línea cabe entender la comparecencia del presidente Montilla ante la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado, la presentación de sendos escritos de los servicios jurídicos del Gobierno de la Generalidad y del Parlamento de Cataluña solicitando al TC una declaración de incompetencia a la vista de su anómala composición derivada del mantenimiento en funciones de cuatro magistrados con mandato prorrogado desde finales de 2007 y la iniciativa legislativa ejercida en el Senado por los grupos parlamentarios de la Entesa Catalana de Progrés y de CiU para reformar la LOTC y suprimir precisamente la posibilidad del mantenimiento en funciones de los miembros del TC con mandato vencido.

Los esfuerzos desplegados por las instituciones y las fuerzas políticas catalanas no alcanzaron el objetivo perseguido ya que el TC dictó la sentencia sobre el



EAC el 28 de junio sin haberse producido previamente la renovación de sus miembros. Así, aunque el Senado reinició el 1 de junio el procedimiento para la elección de magistrados del TC interrumpido a finales de 2008, ello no paralizó la intervención del Alto Tribunal con respecto al Estatuto y dicho procedimiento no culminaría hasta finales de 2010. Igualmente, si bien el Senado acordó el 23 de junio tomar en consideración la iniciativa legislativa de reforma de la LOTC planteada por los grupos catalanes en la Cámara Alta, esta decisión tampoco afectó al calendario de la deliberación y votación del EAC en el TC y en este caso además no se produjo posteriormente la aprobación definitiva de la iniciativa como ley. Por su parte, las solicitudes de incompetencia fueron desestimadas por el TC, mediante Providencia de 27 de mayo y Auto de 23 de junio, en virtud de lo dispuesto en el art. 17.2 LOTC, es decir, la previsión de la continuidad de los magistrados en el ejercicio de sus funciones hasta que no hayan tomado posesión quienes hubieran de sucederles. A propósito de esta decisión permítasenos una breve apostilla: no cabe negar la corrección jurídico-formal de la desestimación de las solicitudes de incompetencia formuladas por las instituciones de la Generalidad, pero no es menos cierto que la composición del TC en aquel momento y en el de dictar la sentencia sobre el EAC no era la querida por el legislador constituyente ni por el legislador orgánico que prevén una renovación por tercios de los magistrados cada tres años. En este sentido, se mire como se mire, la previsión del art. 17.2 LOTC no está pensada para mantener en sus puestos a los magistrados más de dos años después del vencimiento ordinario de su mandato. Bien es verdad que la resolución de esta problemática no competía al TC sino a las Cortes Generales que, por cierto, desaprovecharon la oportunidad de acometerla con ocasión de la aprobación de otra iniciativa de reforma de la LOTC, concretamente de la Ley Orgánica 8/2010, de 4 de noviembre.

Cabe consignar, por último, que los servicios jurídicos del Gobierno de la Generalidad, mediante escrito de 10 de junio, trataron también de limitar el alcance de la recusación del magistrado del TC, P. Pérez Tremps, estimada por el ATC 26/2007, de 5 de febrero. Al respecto conviene recordar que, en esta muy discutible resolución, el TC, atendiendo a la solicitud de los recurrentes del PP, entendió que en el citado magistrado concurría la causa de recusación del art. 219.13 LOPJ al haber publicado, dos años antes de la aprobación del EAC, un trabajo científico sobre la inclusión de la acción exterior y la participación europea en una eventual reforma estatutaria. Pues bien, a la vista de que, por acuerdo de 31 de mayo de 2010, la Presidenta del TC adoptó un sistema de votación para la sentencia sobre el EAC con posibilidad de votación separada sobre los distintos pronunciamientos a realizar, el Gobierno de la Generalidad consideró que ello era un hecho nuevo de relevancia en el proceso y solicitó que los efectos de la recusación del magistrado se limitaran a la deliberación, votación y fallo de los preceptos impugnados del EAC cuyo contenido tuviera relación directa con el objeto del trabajo científico causante de la recusación. El TC, mediante Providencia de 10 de junio y Auto de 22 de junio, desestimó la pretensión del Gobierno de la Generalidad por entender que el sistema de votación anunciado no constituía un hecho nuevo relevante y por ser irrecurrible el ATC 26/2007. No es éste el lugar para entrar en cuestionamientos de esta decisión del TC. Quede constancia de la misma a modo de recordatorio del controvertido acuerdo de 2007 sobre la recusación del magistrado Pérez Tremps que dañó la imagen de indepen-

dencia del TC en amplios sectores políticos y doctrinales de Cataluña y del resto de España.

### *Los objetivos del Estatuto y la decisión del Tribunal Constitucional*

El recurso presentado contra el EAC pretendía la declaración de inconstitucionalidad de en torno a 130 preceptos estatutarios relativos a todos los elementos más innovadores de cada uno de los títulos del texto, es decir, se trataba de una impugnación prácticamente general de los contenidos sustantivos del Estatuto salvo en algunos puntos de la organización institucional. Si se atiende al dato puramente cuantitativo del fallo de la STC 31/2010, en el que aparecen 14 declaraciones de inconstitucionalidad y 27 interpretaciones de conformidad, y se compara con la dimensión cuantitativa de la impugnación, podría dar la impresión de que el alcance de la decisión es de proporciones limitadas. La reacción del Gobierno español ante la sentencia se atuvo fundamentalmente a este criterio cuantitativo para minimizar los efectos de la decisión del TC sobre el EAC, pero debe subrayarse que, tanto en el terreno político como doctrinal, no fue ésta la posición dominante. En este sentido, más allá del acuerdo o el desacuerdo, con no pocos matices en ambos supuestos, con el contenido de la STC 31/2010, la gran mayoría de los análisis sobre la misma, tanto dentro como fuera de Cataluña, coinciden en subrayar que se trata de una decisión desactivadora de las pretensiones de la reforma estatutaria. Ciertamente la sentencia no afecta por igual a cada uno de los grandes objetivos perseguidos por el Estatuto de 2006 y por ello a continuación se va efectuar un repaso sintético al modo cómo la decisión del TC incide en dichos objetivos.

A partir de una interpretación abierta del marco constitucional y de las potencialidades jurídicas de la norma estatutaria, el Estatuto de 2006, aprobado mediante ley orgánica estatal, era un compromiso del Parlamento de Cataluña y de las Cortes Generales, refrendado por los ciudadanos catalanes, que a grandes rasgos perseguía seis objetivos fundamentales: el reconocimiento de Cataluña como nación y de los símbolos nacionales de Cataluña; el establecimiento de una declaración de derechos; la elevación a rango estatutario del modelo lingüístico; el incremento y la mayor garantía de las competencias; una nueva articulación de la Generalidad con el Estado; y un sistema de financiación con suficiencia de recursos y con condicionantes a la solidaridad interterritorial.

La definición de Cataluña como nación, presente en el preámbulo del Estatuto, y la consideración de los símbolos de Cataluña (bandera, fiesta, himno) como nacionales (art. 8) no merecen una declaración de inconstitucionalidad por parte del TC. En este sentido la sentencia (FJ 12) admite que Cataluña puede autorepresentarse como nación entendida ésta en sentido histórico, ideológico o cultural, precisando al propio tiempo que, desde el punto de vista constitucional, la única nación soberana es la nación española. Ahora bien, la sentencia devalúa el alcance del reconocimiento de Cataluña como nación al llevar al fallo la declaración de que el preámbulo estatutario carece totalmente de eficacia jurídica interpretativa.

El establecimiento en el texto del EAC de una declaración de derechos (título I) es constitucionalmente admisible según el TC, si bien la sentencia señala, aun-

que sin concreciones precisas, que no todos los derechos estatutarios son derechos subjetivos sino que algunos son meramente mandatos al legislador (FJ 16). Además, la sentencia debilita los mecanismos de garantía de estos derechos. Así, por una parte, declara inconstitucional (FJ 32) el art. 76.4 EAC que establecía los dictámenes vinculantes del Consejo de Garantías Estatutarias sobre proyectos y proposiciones de ley, en trámite en el Parlamento de Cataluña, relativos a los derechos estatutarios. Por otra parte, el FJ 27 interpreta la previsión de especialidades procesales en la garantía jurisdiccional de los derechos estatutarios (art. 38.2 EAC) en el sentido de que tales especialidades deberán ser inevitables y en todo caso reguladas por leyes del Estado.

En el terreno lingüístico los preceptos claves del Estatuto de 2006 son los arts. 6.1 y 35.1 en los que se consagran a nivel estatutario los dos pilares esenciales del modelo catalán recogidos hasta ese momento en la legislación ordinaria: por un lado, el uso normal y preferente del catalán, como lengua propia de Cataluña, por parte de las administraciones públicas y de los medios de comunicación públicos de Cataluña; por otro lado, la consideración del catalán como lengua normalmente utilizada como vehicular en la enseñanza. Sobre el primer aspecto, la sentencia (FJ 14) declara la inconstitucionalidad del término «preferente», afirmando que debe haber un equilibrio inexcusable entre las dos lenguas oficiales en los ámbitos afectados y todo ello sin perjuicio de las medidas correctoras adoptables por el legislador para revertir situaciones históricas de desequilibrio. En cuanto al reconocimiento estatutario de la inmersión lingüística en la enseñanza, el TC (FJ 24) se remite a la STC 337/1994, de 23 de diciembre, y proclama la conformidad constitucional del catalán como centro de gravedad del modelo lingüístico en la enseñanza con la condición de que el castellano también sea lengua vehicular. Puede observarse que ni la STC 337/1994 ni la STC 31/2010 señalan el alcance concreto que debe tener el castellano como lengua vehicular en este modelo y ello queda, consiguientemente, a la libre determinación del legislador catalán.

Para ampliar las competencias autonómicas y dotarlas de mayores garantías el EAC utilizaba principalmente dos técnicas: por una parte, la definición del alcance funcional de cada uno de los tipos de competencias (arts. 110 a 112); por otra parte, la fijación, a lo largo de todo el Capítulo II del Título IV, de una relación detallada de submaterias dentro de cada ámbito material general, especificando las potestades concretas asumidas por la Generalidad en cada caso. Sobre esta pretensión estatutaria de contribuir a la delimitación del alcance funcional y material de las competencias autonómicas (e indirectamente de las estatales), la STC 31/2010 (FJ 57, 58 y 64) formula unas consideraciones generales que invalidan o desactivan la aspiración del Estatuto. Así, en primer lugar, se priva al Estatuto de estas tareas pues se afirma que corresponden a la Constitución. En segundo lugar, se proclama que, si alguna interpretación es necesaria de las previsiones constitucionales sobre delimitación competencial, tal misión compete exclusivamente al TC. En tercer lugar, se señala que, si los Estatutos entran en la determinación del alcance funcional y material de la delimitación competencial, tal regulación tendrá un valor meramente descriptivo. A partir de estas consideraciones generales las novedades que pretendía aportar el Estatuto en el terreno competencial carecen en muy buena medida de operatividad y ello independientemente del hecho de que las declaraciones de inconstitucionalidad sean cuantitativamente escasas.

El examen de los fundamentos jurídicos 59, 60 y 61 de la STC 31/2010 lo ilustra. Se comienza por salvar la constitucionalidad de la definición de las competencias exclusivas (art. 110 EAC), pero advirtiéndose que la integridad de la potestad legislativa, reglamentaria y ejecutiva sobre una determinada materia o submateria quedará excepcionada si incide en este ámbito el ejercicio de las competencias del Estado derivadas del art. 149.1 CE, cuyo alcance funcional y material, como ya se ha dicho, solamente puede determinar el TC, y sin que, por lo tanto, la denominación de la competencia autonómica como exclusiva y la concreción de la submateria tengan virtualidades normativas sino meramente descriptivas. A continuación se declara inconstitucional la pretensión estatutaria (art. 111) de acotar el alcance de las bases estatales (principios o mínimos normativos contenidos en normas con rango de ley) en las competencias compartidas, pues se afirma que esta cuestión solamente compete determinarla a la Constitución y a la interpretación de ésta efectuada por el TC. Finalmente, se lleva a cabo una interpretación del art. 112 EAC (inclusión en las competencias ejecutivas de la potestad reglamentaria de alcance general y no solamente de la de organización interna) que vacía sustancialmente de contenido a este precepto con el argumento de que la doctrina del TC ha sido siempre contraria a dicha inclusión.

La configuración estatutaria de una nueva articulación entre la Generalidad y el Estado, que resultara más coherente con la naturaleza autonómica del propio Estado, tenía diversas manifestaciones entre las que pueden destacarse la siguientes: la denominada interiorización del régimen local (capítulo VI del título II y arts. 151 y 160); el Consejo de Justicia de Cataluña (arts. 97-100); la participación de la Generalidad en la designación de miembros de órganos constitucionales (art. 180); la Comisión Bilateral Generalidad-Estado (art. 183); y la participación de la Generalidad en los asuntos de la Unión Europea (capítulo II del título V). Sobre estos puntos la sentencia contiene pronunciamientos que van en sentidos distintos. Así, mientras confirma la constitucionalidad de la Comisión Bilateral (FJ 115 y 116) en términos de marco general de colaboración voluntaria entre gobiernos e igualmente proclama la conformidad constitucional de las previsiones sobre participación en asuntos europeos (FJ 118-124), no ocurre lo mismo con los otros ejemplos mencionados de la pretensión de nueva articulación entre la Generalidad y el Estado. En cuanto al objetivo de la interiorización del régimen local, el TC (FJ 36, 37, 94 y 100) lleva a cabo una interpretación de los preceptos estatutarios sobre la materia de la que se infiere con toda claridad que tal aspiración no tiene lugar ya que se mantiene la jurisprudencia constitucional anterior basada en el carácter bifronte del régimen local y en la atribución al Estado de la garantía de la autonomía local mediante el ejercicio de su competencia básica. Por lo que respecta al Consejo de Justicia de Cataluña, definido en el EAC como órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial para el gobierno del poder judicial en Cataluña, la sentencia (FJ 47-49) estima inconstitucional esta previsión ya que su regulación debe corresponder a la Ley Orgánica del Poder Judicial. Finalmente, en lo concerniente al principio de participación de la Generalidad en los procesos de designación de miembros del TC y del CGPJ, la sentencia (FJ 113) interpreta que el precepto estatutario establece un propósito de colaboración pero no un mandato que deba ser necesariamente desarrollado por la legislación estatal competente.

El establecimiento en el EAC de un sistema de financiación con suficiencia de recursos y con condicionantes a la solidaridad tenía como elementos principales, por un lado, las disposiciones adicionales octava, novena y décima y, por otro lado, el art. 206 en sus apartados 3 y 5. Las citadas disposiciones adicionales prevenían la cesión de determinados impuestos a la Generalidad y el porcentaje de cesión de su respectivo rendimiento, especificándose que todo ello debería contenerse en el primer proyecto de ley de cesión de impuestos que aprobara el Estado tras la entrada en vigor del Estatuto. Por su parte el art. 206 introducía unos criterios condicionantes de la contribución de Cataluña a la solidaridad interterritorial. Tales criterios eran fundamentalmente dos: por una parte, el requisito del esfuerzo fiscal similar para que otras Comunidades Autónomas puedan beneficiarse de recursos de la Generalidad destinados a los mecanismos de nivelación y solidaridad; por otra parte, el principio de ordinalidad, es decir, la garantía de que la aplicación de los mecanismos de nivelación no altere la posición de Cataluña en la ordenación de rentas per cápita entre Comunidades Autónomas existente antes de dicha aplicación. Con respecto a la previsión sobre la cesión de impuestos, la sentencia (FJ 137) admite la constitucionalidad de la misma pero interpretándola restrictivamente y despojándola de valor normativo. En cuanto a los criterios condicionantes de la solidaridad, el TC (FJ 134) declara inconstitucional el requisito del esfuerzo fiscal similar, porque esta previsión debe adoptarla el Estado y no el Estatuto, y efectúa una interpretación del principio de ordinalidad que debilita su alcance. En definitiva, el TC mantiene la línea jurisprudencial dominante en materia de financiación autonómica e interpreta que es la propia Constitución la que establece un sistema en el que las decisiones fundamentales sobre recursos y solidaridad debe adoptarlas el Estado en un marco multilateral de cooperación y coordinación. En este marco la LOFCA cumple una función delimitadora de las competencias financieras estatales y autonómicas. Con esta jurisprudencia queda desactivada, en consecuencia, la pretensión estatutaria de redefinir el sistema de fuentes en materia de financiación autonómica que suponía una revalorización del papel de los Estatutos frente a la LOFCA y la legislación ordinaria estatal.

Cuanto acaba de señalarse muestra de manera clara que, en efecto, la STC 31/2010 incide negativamente en todos los objetivos de la reforma estatutaria. La frustración de las pretensiones del EAC es especialmente acusada en el terreno competencial, en determinados elementos de la articulación Generalidad-Estado y en el sistema de financiación, si bien en este último aspecto el Acuerdo de Financiación Autonómica de 2009 permitió recoger algunas previsiones estatutarias. Por su parte, los pronunciamientos de la sentencia en materia lingüística están comenzando a ser interpretados por el poder judicial (Autos del TSJC de 25 de octubre de 2010 y STS de 9, 13 y 16 de diciembre de 2010) en unos términos que, de mantenerse esta línea jurisprudencial y sobretodo si la misma se ve confirmada por la propia jurisprudencia constitucional, podrían alterar el modelo lingüístico catalán comportando una notable mayor práctica del bilingüismo en la administración y en la enseñanza. De todo ello cabe extraer una consecuencia de alcance general: el TC en la sentencia 31/2010, contrariando las expectativas generadas por la STC 247/2007, ha invalidado en muy buena medida los estatutos como instrumento normativo para la profundización del autogobierno. En cuanto a los efectos prácticos de la sentencia específicamente para el autogo-

bierno de Cataluña, puede afirmarse que en líneas generales se mantiene el nivel anterior a la reforma con algunas pequeñas innovaciones o mejoras: la mención a los derechos estatutarios; las precisiones en determinadas materias competenciales (entre otras, inmigración, inspección de trabajo, transportes); el marco de relación bilateral; y la participación en los asuntos de la Unión Europea.

### *Las reacciones tras a la sentencia*

El mismo día en que se conoció el fallo del TC el presidente de la Generalidad realizó una declaración institucional en la que en tono firme y solemne trataba de conciliar, no sin dificultades, pronunciamientos de satisfacción por el mantenimiento de los aspectos fundamentales del Estatuto y el consiguiente fracaso de los objetivos del recurso del PP con expresiones de indignación por las limitaciones al Estatuto derivadas de la sentencia y de apelación a la movilización ciudadana y a la acción institucional para alcanzar plenamente los objetivos estatutarios frustrados por la decisión del Alto Tribunal. Las reacciones de las fuerzas políticas catalanas fueron las esperables: por un lado, satisfacción en el PP y Ciutadans, y, por otro lado, crítica con acentos diversos en los partidos que apoyaron la reforma estatutaria. Entre estos matices diferenciales debe subrayarse que, mientras para el PSC la sentencia ponía de relieve la necesidad de reforzar el pacto constitucional, para CiU la decisión del TC revelaba el agotamiento del pacto constitucional. Por su parte, la respuesta del Gobierno español fue, como ya se ha apuntado anteriormente, la de hacer hincapié casi exclusivamente en la dimensión cuantitativa de la sentencia tratando de demostrar con ello que el recurso del PP no había logrado sus pretensiones.

La movilización ciudadana contra la sentencia fue inmediata y masiva. El día 10 de julio centenares de miles de personas desfilaron por las calles de Barcelona en la que fue calificada como la manifestación más grande de la historia de la democracia en Cataluña. En esta manifestación cabe destacar que, a pesar de ir encabezada por el presidente de la Generalidad y de contar con una presencia amplia y plural de las fuerzas políticas (con la excepción del PP y de Ciutadans) y de actores sociales de todo tipo (incluida la patronal), las consignas en favor de la independencia de Cataluña y las banderas independentistas superaron a las expresiones de mero rechazo a la decisión del TC y a las banderas oficiales.

Entre las reacciones en el plano institucional merecen consignarse, por una parte, el Informe del grupo de expertos elaborado por encargo del presidente de la Generalidad y, por otra parte, la Resolución 750/VIII del Parlamento de Cataluña.

El grupo de expertos, cuya composición fue acordada por el presidente de la Generalidad y los líderes de los partidos impulsores de la reforma estatutaria, fue coordinado por la secretaria del Gobierno de la Generalidad y estuvo integrado por el director del Gabinete Jurídico de la Generalidad, por el director del Instituto de Estudios Autonómicos y por un profesor de derecho administrativo de la Universidad Pompeu Fabra. También formaron parte del grupo un parlamentario por cada uno de los partidos que dieron apoyo al Estatuto de 2006. El informe, entregado al presidente y a los grupos parlamentarios a mediados de julio y publicado en setiembre en un número especial de la revista *Activitat Par-*

*lamentària*, concluía que la sentencia debilitaba significativamente la función constitucional del Estatuto y que quedaban frustradas las innovaciones principales de la reforma estatutaria catalana en la regulación de las competencias, de determinados instrumentos de articulación de la Generalidad con el Estado y de la financiación autonómica. El informe apuntaba también la posibilidad de que algunos objetivos del Estatuto podían ser alcanzados a través de la reforma de la legislación estatal tanto orgánica como ordinaria.

La Resolución parlamentaria, aprobada el 16 de julio, fue un acuerdo de mínimos que se limitaba a expresar la disconformidad con la sentencia del TC y a reproducir el preámbulo del Estatuto a modo de recordatorio de que Cataluña como nación no renunciaba a alcanzar mayores cotas de autogobierno. Las divergencias entre las fuerzas políticas en torno a la estrategia más adecuada tras la sentencia, máxime a muy pocos meses de las elecciones autonómicas, explican la incapacidad del Parlamento para aprobar un texto con un contenido más sustantivo. El debate parlamentario fue muy ilustrativo a este respecto. Así, mientras el presidente Montilla y el PSC abogaban por un nuevo pacto con el Estado que permitiera, a través de reformas legales, alcanzar los objetivos estatutarios, CiU constataba que el pacto constitucional estaba agotado y proponía un horizonte sin límites y sin mayores precisiones, ERC se reafirmaba en la opción independentista e ICV propugnaba una reforma en sentido federal de la Constitución.

Coherentemente con lo que avanzaba el informe de los expertos y con su propio planteamiento político, el presidente de la Generalidad impulsó un proceso de diálogo con el Gobierno español orientado al cumplimiento del pacto estatutario y al reforzamiento del pacto constitucional tratando de explorar soluciones legislativas a los efectos de la sentencia del TC. Sendas entrevistas del Presidente Montilla con el Presidente Rodríguez Zapatero y con el Vicepresidente Chaves constituyeron la escenificación de este proceso de diálogo del que la Generalidad no recibió más que buenas palabras y ningún resultado tangible.

Finalmente, cabe referenciar dos reacciones de muy distinta naturaleza: por un lado, un cierto incremento del sentimiento independentista entre los ciudadanos de Cataluña; por otro, el punto de vista mayoritariamente crítico de la doctrina jurídica catalana con respecto al contenido de la sentencia.

Sobre el aumento del independentismo en Cataluña como consecuencia de la decisión del TC a propósito del Estatuto se ha debatido y especulado mucho en el terreno político y mediático sin que sea posible llegar a conclusiones muy precisas. Los datos de las encuestas realizadas en los días inmediatamente posteriores a la sentencia coincidían todos en el citado incremento partiendo de la base de que el independentismo tradicionalmente no supera entre la población de Cataluña un nivel de identificación del 20%. Ahora bien, mientras unos llegaban a situar el apoyo a la independencia en el 49% de los ciudadanos (Instituto Noxa), otros lo limitaban al 24% (Centre d'Estudis d'Opinió de la Generalidad). En noviembre, en vísperas de las elecciones autonómicas, el propio Instituto Noxa señalaba que el apoyo a la independencia había bajado al 38% y los resultados electorales determinaron que el número de diputados de partidos inequívocamente independentistas había descendido de 21 a 14. Todo ello en un año en el que, mediante iniciativas de entidades privadas, continuaron celebrándose consultas sobre la independencia de Cataluña en diversos municipios pero que

registraron una evolución decreciente de la participación en las mismas (21% en febrero, 17% en abril, 15% en junio y 6,5% en octubre).

En cuanto a la reacción doctrinal catalana es revelador el número especial sobre la STC 31/2010 de la *Revista Catalana de Dret Públic* en el que sesenta autores, una representación no exhaustiva pero sí significativa del ámbito universitario y de los servicios jurídicos institucionales, presentan las primeras reflexiones y valoraciones acerca de la sentencia del Estatuto. Domina claramente una visión muy crítica con el contenido de la sentencia por su escasa deferencia con el legislador estatuyente y por su carácter involutivo en el proceso de desarrollo de las potencialidades de la Constitución en materia de organización territorial del Estado. Con todo, aparecen también consideraciones sobre los riesgos políticos (falta de consenso con el PP) y jurídicos (minusvaloración de ciertos antecedentes de la propia jurisprudencia constitucional) que asumió la reforma estatutaria catalana y que podían hacer previsibles tanto la interposición del recurso de inconstitucionalidad como algunos pronunciamientos del TC.

### **El periodo final del Gobierno tripartito de izquierda presidido por J. Montilla**

La acción de gobierno del ejecutivo tripartito se ha caracterizado a grandes rasgos por la dedicación a tres prioridades principales: las iniciativas para hacer frente a la situación de crisis económica; el desarrollo del programa legislativo; y la materialización de los traspasos de servicios vinculados a las competencias recogidas en el Estatuto de 2006.

La crisis económica fue objeto de un debate general en el Parlamento en el mes de febrero y de una reunión entre Gobierno y agentes políticos, sociales y económicos que tuvo lugar en el mes de marzo. De estos debates y encuentros no salieron grandes consensos pero el Gobierno adoptó un plan de austeridad y de incremento de los recursos públicos con la finalidad de reducir el déficit público y con medidas como las siguientes: el recorte de las retribuciones del personal al servicio de la Administración; la simplificación de la estructura del sector público; y la subida de determinados impuestos, entre ellos el IRPF. La instrumentación normativa de tales medidas se llevó a cabo fundamentalmente mediante el Decreto-ley 3/2010, de 29 de mayo, el Decreto-ley 4/2010, de 3 de agosto y la Ley 24/2010, de 22 de julio.

El desarrollo del programa legislativo del gobierno se ha materializado en la aprobación en el año 2010 de 35 leyes y diversas normas con rango de ley. En este sentido puede afirmarse que en muy buena medida el programa legislativo del Gobierno tripartito ha sido cumplido.

Sin perjuicio de su comentario posterior en estas mismas páginas, cabe destacar que la obra legislativa se ha proyectado, entre otros, sobre ámbitos importantes tales como los siguientes: el régimen jurídico y el procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña; la persona y la familia en el Código Civil catalán; las cajas de ahorros; la ordenación territorial; la prevención y extinción de incendios; el consumo y los derechos de los consumidores; la pesca; el cine; las políticas de juventud; la acogida de las persona inmigradas; la infancia y la



adolescencia; la salud; el medio ambiente; el urbanismo; la inspección de trabajo; y el desarrollo de la directiva europea sobre los servicios en el mercado interior.

La materialización del despliegue estatutario, a través de los traspasos de servicios vinculados a las competencias asumidas en el Estatuto de 2006, ha tenido dos concreciones relevantes en el año 2010: el Decreto 206/2010, de 26 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios en materia de función pública inspectora de la inspección de Trabajo y de la Seguridad Social; y el Decreto 1598/2010, de 26 de noviembre, de traspaso de las funciones correspondientes a los servicios ferroviarios regionales de transporte de viajeros. El traspaso en materia de inspección de trabajo de hecho ya había sido acordado el año anterior y, por lo tanto, el traspaso importante del año 2010 es el de los servicios ferroviarios regionales. Se trata de un traspaso largamente negociado y que tiene como fecha de entrada en vigor el 1 de enero de 2011. El traspaso comporta que la Generalidad gestione los trenes regionales en la red de ancho ibérico (no los que pueda haber aprovechando las infraestructuras del AVE), es decir, que la Comunidad Autónoma fije, por ejemplo, horarios y tarifas, pero no implica el traspaso de las vías, los trenes y las estaciones. Estos límites al traspaso fueron criticados por CiU y esta formación política advirtió que, cuando gobierne, renegociará la transferencia de los servicios ferroviarios regionales.

El desarrollo estatutario se ha visto confrontado también a un cierto repunte de la conflictividad jurídica. Así, el Gobierno de la Generalidad ha presentado tres recursos de inconstitucionalidad y dos conflictos de competencia. Los recursos de inconstitucionalidad se han dirigido contra el Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria; el Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre, sobre el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local; y la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, que modifica diversas leyes para adaptarlas a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios. Los conflictos de competencia se han proyectado sobre el Decreto 199/2010, de 26 de febrero, relativo a la venta ambulante y sobre el Decreto 405/2010, de 31 de marzo, que regula el uso del logotipo «Letra Q» en el etiquetado de la leche. Por su parte, el Gobierno del Estado ha interpuesto dos recursos de inconstitucionalidad, concretamente contra la Ley 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum, y contra la Ley 5/2009, de 28 de abril, de los recursos contra la calificación negativa de los títulos en materia de derecho catalán que han de ser inscritos en un registro de la propiedad, mercantil o de bienes muebles de Cataluña. A todo ello hay que añadir los recursos planteados contra leyes catalanas por el Defensor del Pueblo y por 50 parlamentarios del PP. El Defensor ha impugnado las leyes siguientes: la 24/2009, de 23 de diciembre, del Síndic de Greuges; la 10/2010, de 7 de mayo, de acogida de las persona inmigradas; y la 22/2010, de 20 de julio, del código de consumo. El PP ha recurrido, además de esta última, las leyes siguientes: la 20/2010, de 7 de julio, del cine; y la 28/2010, de 3 de agosto, que prohíbe las corridas de toros en Cataluña.

La acción de gobierno, que en términos generales mantuvo un razonable nivel de cohesión, se vio lastrada por la ausencia de un relato compartido por parte de los tres socios del Gobierno acerca de los objetivos del quehacer gubernamental y de la valoración de los resultados del mismo y también por la explicitación

pública de divergencias (algunas ajenas al marco de decisión política propiamente catalán) entre los partidos integrantes del ejecutivo e incluso entre miembros del gabinete pertenecientes a un mismo partido. Algunos ejemplos del primer supuesto serían, entre otros, la oposición de ERC al mapa eólico y la de ERC de ICV a la instalación de un almacén nuclear en Ascó, los criterios distintos en torno al cuarto cinturón, la presión de ICV para forzar un aumento del IRPF a las rentas más altas, el apoyo de ERC a las consultas por la independencia y la posición contraria del PSC a las mismas, la votación en sentido distinto sobre la prohibición de las corridas de toros (el PSC mayoritariamente en contra, ERC e ICV a favor) y sobre el mantenimiento de los «correbaus» (PSC y ERC a favor, ICV en contra), la disconformidad de dirigentes territoriales socialistas con la Ley de Veguerías impulsada desde un departamento gestionado por ERC y el planteamiento contrario de ERC e ICV a la reforma laboral impulsada por el Gobierno del Estado. Ejemplo de disensión pública entre miembros del Gobierno pertenecientes a un mismo partido es el artículo publicado en febrero por el consejero de Educación, E. Maragall (PSC), en el que se afirmaba que el Gobierno tripartito había renunciado a encarnar un proyecto integral de país y que Cataluña estaba fatigada de dicha experiencia gubernamental. Tras recibir muchas críticas y escasos apoyos dentro de las filas socialistas, E. Maragall presentó su dimisión como consejero que fue rechazada por el presidente de la Generalidad. El episodio concluyó con una rectificación pública de E. Maragall.

Además de los que acaban de señalarse, otros factores contribuyeron asimismo a la erosión del Gobierno tripartito. Entre ellos merecen destacarse, por una parte, el desarrollo y las conclusiones de la comisión de investigación sobre el incendio de Horta de Sant Joan acaecido en el verano de 2009 y, por otra parte, las consecuencias de la fuerte nevada de marzo en distintas zonas de Cataluña.

La creación en el Parlamento de la comisión de investigación sobre el incendio de Horta de Sant Joan fue forzada en enero por la oposición de CiU, al amparo del art. 58.3 del Reglamento, ya que el Gobierno y la mayoría parlamentaria no eran partidarios de constituirla. El Gobierno, y en particular el consejero de Interior (J. Saura de ICV), mantuvieron su posición de que la gravedad del siniestro se debió no a errores en la coordinación de las tareas de extinción sino a la magnitud del fuego y a la violencia del viento. Sin embargo, las conclusiones finales (Resolución 662/VIII), aprobadas por todos los grupos parlamentarios, incorporaron propuestas de mejora en las labores de lucha contra los incendios que son un reflejo de las disfunciones detectadas por la comisión de investigación en el caso de Horta de Sant Joan.

La fuerte nevada que en marzo afectó a diversas zonas de Cataluña, con graves afectaciones a las infraestructuras y servicios de transporte y con un apagón eléctrico de notables proporciones en la provincia de Gerona, volvió a poner en dificultades al Gobierno y también al consejero de Interior. La imprevisión, la falta de información suficiente a los ciudadanos y un deficiente control sobre las empresas eléctricas fueron los principales reproches de la oposición a la actuación gubernamental que el consejero J. Saura, en su comparecencia ante el Parlamento el 8 de abril, se comprometió a remediar de cara el futuro.

Como balance de la experiencia del Gobierno tripartito de izquierda puede

ser oportuno recoger el punto de vista del presidente de la Generalidad que, aun tratándose de unas manifestaciones en clave electoral a pocas semanas de las elecciones de noviembre, no dejan de ser significativas. Para J. Montilla la obra de gobierno ha sido claramente positiva, especialmente en políticas sociales, medidas económicas contra la crisis, infraestructuras en diversos campos (vías de comunicación, sanidad, cultura, educación, servicios sociales, seguridad) y traspasos de servicios vinculados a competencias estatutarias. Con todo, el presidente de la Generalidad afirma que el tiempo del tripartito ha pasado y descarta repetirlo, incluso si los partidos integrantes del mismo suman la mayoría parlamentaria. Es revelador del agotamiento de la fórmula que, tras siete años de tripartito de izquierda, solamente el socio más pequeño (ICV) se mostrara abiertamente a favor de su repetición.

### **La victoria electoral de CiU y el nuevo Gobierno presidido por A. Mas**

Los resultados de las elecciones autonómicas del 28 de noviembre despejaron con rotundidad cualquier especulación sobre la reedición del tripartito de izquierda. La incontestable victoria de CiU, que con 62 escaños se situó a solamente 6 de la mayoría absoluta, determinó que debía ser esta formación política la que accediera al Gobierno y que fuera su líder, A. Mas, quien ocupara la Presidencia de la Generalidad. Otros datos relevantes de los comicios son los siguientes: el aumento de la participación en un 4% situándose cerca del 60%; la importante pérdida de 9 escaños por parte del PSC que se queda con 28 en el peor resultado de su historia; el incremento del PP en 4 diputados pasando a tener 18; el acusado descenso de ERC que con 10 escaños cuenta con 11 parlamentarios menos; el leve descenso de ICV que pierde dos diputados y obtiene 10; el mantenimiento de los tres escaños por parte de Ciudadans; y la aparición de una nueva fuerza independentista (Solidaritat Catalana per la Independència) con 4 diputados. Esta última formación política está liderada por A. López Tena, ex miembro del Consejo General del Poder Judicial a propuesta de CiU e impulsor de las consultas ciudadanas sobre la independencia de Cataluña celebradas durante 2009 y 2010, J. Laporta, ex presidente del F. C. Barcelona, y Uriel Bertrán, diputado de ERC en la anterior legislatura. En definitiva, las elecciones muestran un claro avance del nacionalismo de CiU, una derrota de la izquierda, un descenso del independentismo a pesar de la entrada de SI y un aumento del PP.

Los resultados electorales sirvieron para confirmar los nuevos liderazgos en el PP (Alicia Sánchez Camacho) y en ICV (J. Herrera) y, en cambio, en el PSC y ERC comportaron retiradas voluntarias de la vida parlamentaria de las primeras autoridades del país en la anterior legislatura (renuncias al escaño de J. Montilla, presidente de la Generalidad, y de E. Benach, presidente del Parlamento). En el PSC J. Nadal queda al frente del grupo parlamentario y habrá que aguardar al congreso del partido en otoño de 2011 para saber lo que ocurre con el liderazgo del partido que de momento continúa en manos de J. Montilla. En ERC J. Puigcercós se mantiene como presidente del grupo parlamentario y del partido pero anunció que en el congreso de octubre de 2011 podría abandonar la presidencia del partido.

La sesión constitutiva del Parlamento tuvo lugar el 16 de diciembre y en la misma fue elegida Presidenta de la Cámara la democristiana N. de Gispert siguiendo la tradición de que un miembro de UDC ocupe dicho cargo cuando la coalición CiU asume las tareas de gobierno en Cataluña. La amplia mayoría parlamentaria de CiU tuvo un reflejo todavía más claro en la composición de la Mesa del Parlamento ya que después de las votaciones correspondientes CiU obtuvo cuatro puestos en este órgano por dos el PSC y uno el PP. Como novedades de funcionamiento de la nueva legislatura pueden señalarse la nueva ubicación del grupo parlamentario del PP en el centro (y no en el extremo) de la parte derecha del hemiciclo y la posible creación de dos subgrupos en el seno del grupo mixto para facilitar la actuación de las dos formaciones políticas (SI y Ciutadans) presentes en el mismo, cuestión esta última cuya decisión definitiva se producirá en el año 2011.

El debate y la votación de investidura de A. Mas como presidente de la Generalidad se desarrolló a lo largo de los días 20, 21 y 22 de diciembre. El programa expuesto por A. Mas ante el Parlamento situó como principales prioridades de la acción de gobierno la lucha contra la crisis económica y el paro, las políticas de formación, la austeridad en el sector público, el mantenimiento del estado del bienestar con mayor intervención del sector privado, la preservación del modelo lingüístico y el pacto fiscal con el Estado español en la línea del concierto económico para alcanzar un sistema de financiación más justo para Cataluña. En la primera votación, en la que se requiere alcanzar la mayoría absoluta de 68 votos favorables, A. Mas solamente obtuvo los 62 votos de CiU votando en contra el resto de fuerzas políticas. En la segunda votación, y previa una negociación con el PSC rubricada en un documento poco concreto de compromisos de consenso en las futuras políticas en determinados ámbitos, los socialistas se abstuvieron facilitando de este modo la investidura de A. Mas por mayoría simple ya que el resto de grupos mantuvieron el voto negativo. El documento firmado entre CiU y el PSC y la abstención socialista en la investidura no deben ser vistos como la expresión de un acuerdo estratégico de legislatura sino simplemente como una deferencia política hacia el claro vencedor de las elecciones por parte del primer partido de la oposición.

La estructura y la composición del Gobierno presidido por A. Mas se recogen, respectivamente, en el Decreto 200/2010, de 27 de diciembre y en el Decreto 202/2010, de 27 de diciembre. El número total de departamentos es inferior al del anterior Gobierno y se reduce de 15 a 12. Al margen de determinados cambios de denominación en los departamentos, cabe destacar como elementos más relevantes de la nueva estructura los siguientes: el presidente de la Generalidad se mantiene al frente del departamento de Presidencia; se conserva la figura de la Vicepresidencia del Gobierno, que CiU había criticado severamente cuando fue creada por el Gobierno tripartito, y se la vincula al titular del departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales; se suprimen los departamentos de la Vicepresidencia, de Medio Ambiente y Vivienda, y de Trabajo; y se producen diversas reasignaciones funcionales entre departamentos. Como ejemplos de esto último puede señalarse que las atribuciones administrativas anteriormente adscritas al departamento de Vicepresidencia (por ejemplo, relaciones exteriores) pasan ahora a Presidencia, las relativas a medio ambiente se reparten entre los departamentos de Territorio y de Agricultura, las de trabajo entran en el ámbito

del departamento de Empresa y Empleo y las de universidades se sitúan en el departamento de Economía y Conocimiento.

En cuanto a la composición, el Gobierno de A. Mas está integrado por cinco miembros de CDC, dos de UDC y cinco independientes. Entre los miembros de CDC se encuentra F. Puig (Interior), personalidad relevante del partido y que ya fue consejero en gobiernos de J. Pujol, y Ll. Recoder (Territorio y Sostenibilidad), hasta entonces alcalde de Sant Cugat. UDC ha colocado en el ejecutivo a personas de la confianza directa del líder del partido, J. A. Durán Lleida, como J. Ortega (Gobernación) o J. M. Pelegrí (Agricultura). Entre los independientes hay precedentes muy diversos en un intento de buscar competencia profesional más allá de las filas partidistas y de abrirse a sensibilidades políticas muy plurales: desde un economista reputado internacionalmente y ya consejero en la época de J. Pujol, como A. Mas-Colell (Economía y Conocimiento), a un ex militante socialista y consejero con P. Maragall, como F. Mascarell (Cultura), pasando por una abogada del Estado que en ejercicio de su cargo impugnó jurisdiccionalmente las consultas ciudadanas sobre la independencia de Cataluña, como Pilar Fernández Bozal (Justicia). Puede observarse que no figuran en el ejecutivo ni J. A. Durán Lleida (máximo dirigente de UDC) ni O. Pujol (hijo de J. Pujol y miembro destacado de la dirección de CDC). Al primero se le ha mantenido como cabeza de cartel electoral de CiU para las elecciones generales y se le ha asignado una función de interlocución con el Gobierno central a través de la presidencia de la parte catalana de las comisiones bilaterales previstas en el Estatuto. A O. Pujol se le ha encomendado la presidencia del grupo parlamentario de CiU en el Parlamento de Cataluña.

## Disposiciones normativas

### *Leyes y normas con rango de Ley*

El año 2010 destaca por el elevado número de leyes aprobadas. Un total de 35 leyes suponen la mayor actividad legislativa en un solo año del Parlamento catalán desde su constitución. En el mismo sentido, la potestad gubernamental de elaboración de normas con rango de ley también sobresale por la alta cantidad de normas aprobadas, dictándose durante el año 2010 5 decretos ley y 3 decretos legislativos. Cabe observar también en este periodo el elevado número de normas catalanas sobre las que se pronunció el Consejo de Garantías Estatutarias. En efecto, el citado órgano emitió a solicitud del Parlamento un total de 17 dictámenes sobre proyectos de ley y sobre decretos-ley que se encuentran referenciados en la ficha sobre la actividad institucional adjunta al presente comentario.

La crisis económica y las políticas de austeridad justifican, en 3 de los 5 Decretos leyes, el uso de la facultad excepcional reconocida en el art. 64 del EAC. Así, el Decreto-ley 1/2010 de 12 de enero, de modificación de la Ley 10/1997, de 3 de julio, de la renta mínima de inserción, el Decreto-ley 3/2010, de 29 de mayo, de medidas urgentes de contención del gasto y en materia fiscal para la reducción del déficit público y el Decreto-ley 4/2010, de 3 de agosto, de medidas de racionalización y simplificación de la estructura del sector público de la Generalidad de Cataluña.

El Decreto-ley 1/2010, tiene como objetivo de facilitar el acceso a la renta mínima de inserción. A partir de la nueva regulación del art. 6.1 la ausencia de recursos económicos, requisito necesario para acceder a esta ayuda, se calcula teniendo en cuenta los ingresos de los últimos seis meses y no de un año como estaba previsto anteriormente.

El Decreto-ley 3/2010 modifica la Ley 25/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad de Cataluña para 2010, con el fin de reducir los gastos del personal al servicio de la Administración de la Generalidad de Cataluña, incluidos los altos cargos y los gastos de personal de las entidades que pertenecen a su sector público. Además, el Decreto-ley introduce modificaciones en los tipos generales del impuesto de transmisiones patrimoniales y de actos jurídicos documentados, así como sobre el impuesto especial sobre determinados medios de transporte.

El Decreto-ley 4/2010 tiene como finalidad racionalizar y simplificar la estructura del sector público de la Generalidad de Cataluña. Como consecuencia se suprime el Instituto para la promoción y la formación Cooperativas, se crea y se regula la Agencia de Calidad y desarrollo profesional en Salud, se regula el Centro de Alto Rendimiento Deportivo de Sant Cugat del Vallès (CAR) y se crea la Agencia Catalana del Deporte.

Con innegables implicaciones económicas, pero no directamente vinculado a las medidas contra la crisis económica, el Decreto-ley 5/2010 adapta la legislación catalana de cajas de ahorro a las disposiciones contenidas en el Decreto legislativo estatal 1/2008 que introduce la regulación relativa a la conversión de las mismas en entidades bancarias, así como las modificaciones en cuanto a posibles absorciones, fusiones o cambios en su organización institucional.

Totalmente en otro ámbito se dicta el Decreto-ley 2/2010 de 30 de marzo, por el que se modifica la Ley 11/2007, de 11 de octubre, de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales.

El Decreto-ley 2/2010 introduce una segunda regla relativa al nombramiento, por el Parlamento, de los miembros de la Corporación, según la cual en caso de no obtenerse la mayoría de dos tercios, dichos miembros serán nombrados por mayoría absoluta del Parlamento. A juicio del Gobierno, la imposibilidad de elegir al Presidente, por falta de consenso político con CiU, dejaba a la Corporación en una situación de debilidad frente a los cambios y procesos que debía afrontar la misma (aplicación del nuevo convenio colectivo, la negociación de un nuevo contrato programa y los efectos del apagón analógico) y ello justificaba el recurso a la legislación de urgencia. Es difícil compartir el criterio del Gobierno cuando la simplicidad de la regulación planteada permitía la regulación por ley ordinaria mediante uno de los procedimientos acelerados previstos en el Reglamento parlamentario. Así lo entendió el Consejo de Garantías Estatutarias (Dictamen 7/2010, de 22 de abril,) que estimó contrario al Estatuto el citado Decreto-ley por no existir el supuesto de hecho habilitante de la situación de urgencia. Con todo, el Gobierno aplicó esta norma antes de su convalidación parlamentaria efectuando el nombramiento correspondiente y posteriormente convalidó el Decreto-ley en el Parlamento en el pleno del 28 de abril.

El segundo bloque normativo es el relativo a diversas leyes de carácter insti-

tucional. Se trata de leyes de distinto alcance. Por un lado, se encuentran regulaciones generales sobre la Sindicatura de Cuentas (Ley 18/2010, de 7 de junio), sobre la Autoridad Catalana de Protección de Datos (Ley 32/2010, de 1 de octubre) y sobre las consultas populares por vía de referéndum (Ley 4/2010, de 17 de marzo). Por otro lado, aparecen leyes de menor relieve como la del procedimiento de designación de los senadores autonómicos (Ley 6/2010, de 26 de marzo) o la de modificación parcial de la regulación del Consejo de Garantías Estatutarias (Ley 27/2010, de 3 de agosto).

La Ley 18/2010 lleva a cabo una regulación completa y actualizada a los contenidos estatutarios de 2006 de la Sindicatura de Cuentas como institución de rango estatutario encargada del control externo de las cuentas públicas del sector público de Cataluña. Revisten especial importancia las disposiciones sobre los ámbitos y los procedimientos de fiscalización y la tramitación parlamentaria de los informes. Se contempla como novedad derivada del Estatuto de 2006 la previsión de un convenio con el Tribunal de Cuentas en relación con la participación de la Sindicatura de Cuentas en los procedimientos jurisdiccionales sobre responsabilidad contable. Al margen de la regulación normativa es preciso señalar que la Sindicatura de Cuentas ha visto como cuatro de sus puestos, cuyos titulares tenían el mandato vencido desde febrero, no eran objeto de la elección parlamentaria legalmente establecida por falta de consenso entre los partidos en torno a candidatos que pudieran alcanzar la mayoría de tres quintos de la Cámara. La mayoría parlamentaria (PSC-ERC-ICV) reprochó a CiU y PP una actitud de bloqueo en este asunto. Piénsese que aquello que las fuerzas políticas e instituciones de Cataluña reprochaban a las del Estado a propósito de la no renovación del TC ocurría en términos muy parecidos en Cataluña en relación con la Sindicatura de Cuentas.

La Ley 32/2010 desarrolla las previsiones de los arts. 31 y 156 del Estatuto de 2006 en las que por vez primera se recogían en la norma estatutaria el reconocimiento del derecho a la protección de datos y la existencia de una institución competente en la materia designada por el Parlamento. De acuerdo con el mandato estatutario la ley regula la Autoridad Catalana de Protección de Datos, como organismo independiente destinado a garantizar, en el ámbito de las competencias de la Generalidad, los derechos a la protección de datos personales y de acceso a la información vinculada a ellos. En cuanto a los órganos de gobierno de la Autoridad la ley prevé, en primer lugar, un Consejo Asesor integrado por miembros designados por el Parlamento, por el Gobierno, por el Consejo de Gobiernos Locales y por expertos vinculados a las competencias de la institución. En segundo lugar, la ley contempla la figura del Director de la Autoridad que, a propuesta del Consejo Asesor, debe ser elegido por el Parlamento por mayoría de tres quintos en primera votación y por mayoría absoluta en segunda votación.

La Ley 4/2010 pretendía desarrollar el art. 122 del Estatuto de 2006 e incorporar al ordenamiento catalán las consultas por vía de referéndum de ámbito general (anteriormente solamente existían las de carácter local) con pleno respeto a la competencia estatal de autorización de la convocatoria prevista en el art. 149.1.32 de la Constitución. La ley declaraba el carácter consultivo de las con-

sultas, distinguía entre consultas de iniciativa institucional y de iniciativa popular y establecía como requisitos la vinculación a las competencias autonómicas o locales y la prohibición de proyectarse sobre propuestas normativas. La pretensión estatutaria y legal ha quedado desactivada por la STC 31/2010 (FJ 69) en la que se puede leer que la competencia estatutaria no incluye la regulación del referéndum. Cabe recordar, además, que con fundamento en la citada sentencia el Presidente del Gobierno ha presentado un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 4/2010 con la consiguiente suspensión de la vigencia de la misma.

La Ley 6/2010 establece el procedimiento para designar a los senadores que representan a la Generalidad en el Senado. De acuerdo con los arts. 69.5 CE y 61 el Estatuto, la elección corresponde al Parlamento de forma proporcional al número de diputados de cada grupo parlamentario. La novedad con respecto al Estatuto de 1979 es que la norma estatutaria vigente no exige que los senadores autonómicos deban ser diputados del Parlamento de Cataluña.

La Ley 27/2010 completa la regulación del Consejo de Garantías Estatutarias contenida en la Ley 2/2010 en dos puntos: en primer lugar, incorpora el control de los proyectos y proposiciones de ley tramitados en el Parlamento siguiendo los procedimientos de lectura única o de comisión en sede legislativa plena; en segundo lugar, adapta la ley a lo dispuesto en la Ley 12/2010 y contempla la legitimación del Consejo de Gobiernos Locales para solicitar dictamen en defensa de la autonomía local

La regulación del Derecho Civil Catalán, tercer apartado legislativo, se completa con la promulgación de la Ley 25/2010 de julio, del libro segundo del Código Civil de Cataluña, relativo a la persona y la familia. La ley, además de terminar el proceso de actualización del Derecho civil catalán, pretende adaptar la normativa a los cambios producidos en la estructura de la familia catalana derivados del envejecimiento de la población, del aumento de las familias monoparentales y del nuevo papel de la mujer. El libro segundo del Código civil se divide en cuatro títulos: el título I regula la persona física, el título II desarrolla las instituciones de protección de la persona, el título III se dedica a la familia, y el título IV regula las demás relaciones de convivencia.

El cuarto bloque normativo se proyecta sobre la legislación en materia de régimen jurídico administrativo y en el mismo se encuentran la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña y la Ley 29/2010, de 3 de agosto, del uso de los medios electrónicos en el sector público de Cataluña.

La Ley 26/2010 regula el régimen jurídico y el procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña con inclusión expresa de la Administración Local. Igualmente la ley establece el procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias en el ámbito de la Administración de la Generalidad. El título I establece el régimen general de los órganos administrativos, el título II se ocupa de la actuación administrativa con especial mención al derecho a la buena administración y a las medidas de simplificación administrativa, el título III, regula el procedimiento administrativo, el título IV se dedica al procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias con especial énfasis en la consideración del impacto normativo, el título V se ocupa de la revisión y la reclamación pre-



via en vía administrativa, el título VII regula las potestades de inspección y control, el título VIII regula la potestad sancionadora y el título IX se proyecta sobre las relaciones interadministrativas.

La Ley 29/2010 tiene como objetivo, por un lado, la regulación del uso de los medios electrónicos en las actuaciones del sector público de Cataluña y del uso de los medios electrónicos en las relaciones entre las entidades del sector público y los ciudadanos en Cataluña y, por otro, la concreción del modelo catalán de administración electrónica entre las entidades del sector público de Cataluña.

El quinto bloque normativo se refiere a uno de los ámbitos objeto de regulación más destacados durante el 2010: la ordenación territorial y el régimen local. Así, deben mencionarse la Ley 30/2010, de 3 de agosto, de veguerías; la Ley 12/2010, de 19 de mayo, del Consejo de Gobiernos Locales; la Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona; la Ley 7/2010, de 21 de abril, de modificación de la Carta Municipal de Barcelona; y la Ley 8/2010, de 22 de abril, de creación del municipio de La Canonja.

La Ley 30/2010 desarrolla el art. 90 del EAC y tiene por objeto regular la doble naturaleza de la veguería: como división territorial en la que se organizan los servicios de la Generalidad, división que recibe el nombre de demarcación veguerial, y como ámbito territorial específico para el ejercicio del gobierno intermunicipal de cooperación local. La división territorial de Cataluña en veguerías es la siguiente: Alt Pirineu, Barcelona, Catalunya Central, Girona, Lleida, Camp de Tarragona y Terres de l'Ebre. Se establece, además, el régimen especial de Arán. La creación, la modificación y la supresión de veguerías deben aprobarse por ley del Parlamento y se señala en la ley que en los supuestos en que tales actuaciones requieran una modificación de la legislación estatal se tramitará ante las Cortes Generales la correspondiente iniciativa legislativa del Parlamento. También es objeto de la ley la regulación del régimen jurídico de los consejos de veguería y la transición de las diputaciones provinciales a los nuevos consejos de veguería. La constitución de los Consejos de Veguería de Barcelona, Girona, Tarragona y Lleida se producirá tras la celebración de las elecciones municipales del día 22 de mayo de 2011. En cuanto al Consejo de Veguería de Les Terres de l'Ebre, la ley prevé su constitución una vez se haya producido la modificación correspondiente en la legislación estatal y, en relación a los Consejos de Veguerías de L'Alt Pirineu y de la Catalunya Central, la ley prevé su constitución una vez se haya aprobado la alteración de límites provinciales por ley del Parlamento estatal. Finalmente se fija un plazo de cuatro años desde la entrada en vigor de la ley para adecuar la organización de los servicios territoriales de la Generalidad y el ejercicio de las funciones de los departamentos de la Administración de la Generalidad al ámbito territorial de las demarcaciones vegueriales que establece la ley.

La Ley 12/2010 desarrolla el art. 85 EAC y crea el Consejo de Gobiernos Locales, órgano en el que están representados los municipios y las veguerías de Cataluña. La Ley regula la composición, la organización, el funcionamiento y las funciones del Consejo. En este sentido, se establece que el Consejo ejerce tres tipos de funciones: de representación del ámbito local ante las instituciones de la Generalidad; de participación con relación a la tramitación parlamentaria de las iniciativas legislativas que afectan de forma específica a las administraciones locales; y de defensa de la autonomía local.

La Ley 31/2010 desarrolla el art. del 93 EAC y crea el Área Metropolitana de Barcelona como un ente local supramunicipal de carácter territorial con personalidad jurídica propia y plena capacidad y autonomía para cumplir sus finalidades. Con esta ley se recupera una institución que fue suprimida en 1987 en la etapa del presidente J. Pujol. Esta entidad está integrada por los municipios de la conurbación de Barcelona, que se enumeran en la ley, y entre los que hay vinculaciones económicas y sociales que hacen necesaria la planificación de políticas públicas y la implantación de servicios de forma conjunta. La ley regula la organización, las competencias y la financiación del nuevo ente local.

Cierran este quinto bloque normativo dos leyes de contenido muy concreto y específico. La primera es la Ley 7/2010 que modifica la Carta Municipal de Barcelona con el fin de incluir en la misma al Consejo Económico y Social de Barcelona. La segunda es la Ley 8/2010, que crea el municipio de la Canonja por segregación de una parte del término municipal de Tarragona.

El sexto conjunto de leyes se dedica a la regulación sobre el uso de la lengua. Así, la Ley 17/2010, de 3 de junio, de la lengua de signos catalana y la Ley 35/2010, de 1 de octubre, del occitano, aranés en Arán. Se incluye en este apartado la Ley 20/2010, de 7 de julio, del cine, ya que, a pesar de establecer un marco normativo general para la industria cinematográfica y audiovisual, han sido las disposiciones de la misma en el terreno lingüístico las que han concitado mayor atención y polémica.

La Ley 17/2010 se aprueba en desarrollo del principio rector previsto en el art. 50.6 del EAC y tiene por objeto la regulación de la lengua de signos catalana como sistema lingüístico propio de las personas sordas y sordociegas signantes de Cataluña. La ley reconoce la lengua de signos catalana como sistema lingüístico y regula el aprendizaje, la docencia y la interpretación de la lengua.

La Ley 35/2010 desarrolla el art. 6.5 del EAC y tiene como objetivo la protección en Cataluña del occitano, denominado aranés en Arán, como lengua propia de este territorio. En cuanto a los objetivos concretos se pretende proteger y promover el occitano o aranés, regular su uso oficial, así como fomentar y garantizar su uso en las administraciones, en la enseñanza, en los medios de comunicación y en las actividades culturales, sociales y públicas.

La Ley 20/2010, del cine, pretende garantizar el derecho de los ciudadanos de Cataluña a elegir ver la obra cinematográfica en catalán o en castellano y favorecer la presencia de obras en versión original subtitulada. Los puntos más controvertidos de la ley son las previsiones sobre cuotas de doblaje y de exhibición de películas en lengua catalana y sobre sanciones en caso de incumplimiento. La ley prevé unos plazos para su progresiva puesta en práctica.

La prevención y extinción de incendios conforma el séptimo conjunto normativo. Así, la Ley 3/2010, de 18 de febrero, de prevención y seguridad en materia de incendios en establecimientos, actividades, infraestructuras y edificios y la Ley 9/2010, de 7 de mayo, de modificación de la Ley 5/1994, de 4 de mayo, de regulación de los servicios de prevención y extinción de incendios y de salvamentos de Cataluña.

La Ley 3/2010 tiene como objeto la ordenación y regulación de las actuacio-

nes públicas de prevención y seguridad en materia de incendios en establecimientos, actividades, infraestructuras y edificios. En relación a la regulación de las actuaciones públicas se fija el régimen de competencias sobre la materia que corresponde a la Administración local y a la Generalidad, así como las cuestiones relativas a las condiciones y el régimen de intervención administrativa.

La Ley 9/2010 adecua el ordenamiento de los servicios de prevención y extinción de incendios y de salvamento a los principios de igualdad y no discriminación previstos en el ámbito comunitario (Directiva 2000/78/CE del Consejo). Como consecuencia de ello, las bases de cada convocatoria de acceso a las diferentes categorías del Cuerpo de Bomberos de la Generalidad no podrán, en ningún caso, establecer una limitación en la edad máxima de ingreso diferente a la establecida para el ingreso en la función pública.

El octavo conjunto de leyes versa sobre la regulación de la actividad económica y el consumo. Así, la Ley 2/2010, de 18 de febrero, de pesca y acción marítimas y la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña.

La Ley 22/2010 establece el código de consumo. Su objetivo es garantizar la defensa y la protección de los derechos de las personas consumidoras y establecer, en el ámbito territorial de Cataluña, los principios y normas que deben regirlas. La norma regula, entre otros, los derechos de las personas consumidoras, los mecanismos de resolución extrajudicial de conflictos (mediación y el arbitraje), los requisitos sobre información de carácter sustancial que deben cumplir las relaciones de consumo y la disciplina del mercado, incluyendo en esta última cuestión como la inspección, el control y el régimen de infracciones y sanciones.

La Ley 2/2010 contiene una regulación general y sistemática de la pesca, tanto en su vertiente profesional como en la recreativa, y de otras actividades humanas que tienen lugar en el medio marino. Se regula la pesca marítima profesional y recreativa; la pesca profesional en aguas continentales; el marisqueo; la acuicultura; el sector pesquero; las actividades marítimas; la capacitación, la formación profesional y la formación náutico-recreativa para el ejercicio de las actividades marítimas; la investigación, el desarrollo y la transferencia tecnológica; y el régimen de control y sancionador.

El desarrollo de políticas sobre juventud conforma el noveno bloque normativo. Así, la Ley 33/2010, de 1 de octubre, de políticas de juventud y la Ley 1/2010, de 4 de febrero, de segunda modificación de la Ley 14/1985, de 28 de junio, por la que se regula el Consejo Nacional de la Juventud de Cataluña.

La Ley 33/2010 establece un marco normativo y competencial para desarrollar las políticas de juventud, ordena los servicios y actividades que promueven y organizan las personas físicas y jurídicas, públicas y privadas, en el ámbito de Cataluña. La ley contempla la distribución de competencias en materia de juventud entre la Administración de la Generalidad, los gobiernos locales y las entidades juveniles. Asimismo, regula los instrumentos de planificación, concretamente el Plan Nacional de Juventud de Cataluña, y se ocupa de los profesionales e instrumentos de ejecución de las políticas de juventud.

La Ley 1/2010 incorpora los consejos locales y territoriales de juventud como miembros de pleno derecho del Consejo Nacional de la Juventud de Cataluña y

precisa que la cláusula residual de funciones del Consejo le otorga a éste la representación del movimiento asociativo juvenil catalán en las instituciones internacionales de juventud.

En materia de política social, décimo bloque normativo, se aprueban la Ley 10/2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña y la Ley 14/2010, de 27 de mayo, de los derechos y las oportunidades en la infancia y la adolescencia.

La Ley 10/2010 fija pautas normativas para favorecer el proceso de integración de las personas inmigradas y de la convivencia en general, por medio de la creación de un servicio de primera acogida para las personas inmigradas y retornadas a Cataluña.

La Ley 14/2010 desarrolla los mandatos contenidos en el art. 17 EAC y pretende actualizar y modificar la normativa vigente en materia de protección de menores con el fin de aportar al ordenamiento jurídico una mayor claridad y unidad. En este sentido reúne en un solo instrumento jurídico tanto las normas relativas al desarrollo de los derechos del niño y del adolescente, como las normas sobre protección de menores y adolescentes en situaciones de riesgo o de desamparo. La ley reconoce en favor de los menores un amplio listado de derechos y libertades y regula el régimen de actuaciones públicas de prevención y protección de menores y adolescentes en situaciones de riesgo o de desamparo.

En el ámbito de la salud, undécimo bloque normativo, se aprueban la Ley 16/2010, de 3 de junio, de modificación de la Ley 21/2000, de 29 de diciembre, sobre los derechos de información concerniente a la salud y la autonomía del paciente, y la documentación clínica y la Ley 21/2010, de 7 de julio, de acceso a la asistencia sanitaria de cobertura pública a cargo del Servicio Catalán de la Salud.

La Ley 16/2010 actualiza la regulación relativa a la conservación de la historia clínica. Se concretan los requerimientos de custodia, conservación y expurgación de la historia clínica y se modifican los plazos de conservación de la misma.

La Ley 21/2010 tiene como objeto regular la titularidad del derecho a la asistencia sanitaria pública a cargo del Servicio Catalán de Salud. La norma reconoce el derecho a la asistencia sanitaria a todas las personas residentes en Cataluña y detalla las particularidades del régimen de acceso de los diferentes colectivos: nacionales empadronados, ciudadanos extranjeros comunitarios y no comunitarios, profesionales liberales y colectivos en situación de riesgo o desamparo.

En materia de política territorial, medio ambiente y urbanismo, duodécimo bloque normativo, se aprueban la Ley 23/2010, de 22 de julio, de modificación de la Ley 1/1995 y de la Ley 23/1983 para fijar el ámbito de planificación territorial de El Penedès, la Ley 15/2010, de 28 de mayo, de declaración del Parque Natural del Montgrí, les Illes Medes i el Baix Ter, de dos reservas naturales parciales y de una reserva natural integral, y el Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo.

La Ley 15/2010 declara el Parque Natural del Montgrí, les Illes Medes i el Baix Ter. Dentro del ámbito del Parque Natural, declara la reserva natural parcial marina de Les Medes, la reserva natural parcial de los humedales del bajo Ter

y la reserva natural integral de las islas Medes. Asimismo, la ley desarrolla las normas y procedimientos relativos al régimen de conservación y protección del ámbito terrestre y marino del Parque Natural.

La Ley 23/2010 tiene como objetivo adaptar el Plan Territorial General de Cataluña, recogido en la Ley 1/1995, a las necesidades específicas del Penedès. La modificación se centra en la incorporación de una nueva área funcional de planificación, El Penedès, como ámbito de aplicación de los planes territoriales parciales, que incluye las comarcas de L'Alt Penedès, El Baix Penedès, El Garraf y L'Anoia.

El Decreto legislativo 1/2010 se dicta en cumplimiento a lo dispuesto en la disposición final segunda de la Ley 26/2009, del 23 de diciembre, de medidas fiscales, financieras y administrativas que, de conformidad con el art. 63.3 del Estatuto de autonomía de Cataluña, autoriza al Gobierno para que elabore el texto refundido de la Ley de urbanismo.

En relación a la normativa sobre impuestos y tasas, treceavo bloque, aparecen la Ley 19/2010, de 7 de junio, de regulación del impuesto sobre sucesiones y donaciones, la Ley 24/2010, de 22 de julio, de aprobación de la escala autonómica del impuesto sobre la renta de las personas físicas y el Decreto legislativo 2/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto articulado de las tasas aplicables por Puertos de la Generalidad.

La Ley 19/2010 es continuación de la Ley 26/2009 que estableció significativas exclusiones y reducciones en el impuesto sobre sucesiones y donaciones. La nueva ley introduce mejora técnica en la regulación y reúne en un solo texto las normas vigentes en la materia.

La Ley 24/2010, a la que ya se ha aludido en páginas anteriores, se inserta dentro de las medidas de política económica en el marco de la situación de crisis. En este sentido con la finalidad de reducir el déficit público la ley establece un incremento selectivo del IRPF de manera que los ciudadanos con una capacidad económica más elevada realicen un esfuerzo fiscal superior.

El Decreto legislativo 2/2010 recoge en un texto único las tasas portuarias de aplicación por Puertos de la Generalidad, las cuales sustituyen los cánones y tarifas por servicios regulados en la Ley 5/1998, de 17 de abril, de puertos de Cataluña, para adecuarlos a su naturaleza tributaria. Esta norma se dicta en cumplimiento de lo dispuesto en la disposición final primera de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, financieras y administrativas, que autoriza al Gobierno para que formule un nuevo texto articulado de las tasas aplicables por Puertos de la Generalidad.

En desarrollo del Derecho comunitario, catorceavo bloque, se dictan la Ley 5/2010, de 26 de marzo, de bases de delegación en el Gobierno de la potestad legislativa para la adecuación de normas con rango de ley a la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior y el Decreto legislativo 3/2010, de 5 de octubre, para la adecuación de normas con rango de ley a la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

La Ley 5/2010 incorpora el mandato de delegación al Gobierno para transponer la Directiva 2006/2010 de servicios del mercado interior. Las bases de la delegación se remiten a las disposiciones de la Directiva 2006/123/CE y se fija un plazo de seis meses para hacer uso de la delegación.

El Decreto legislativo 3/2010 se estructura en cinco capítulos que introducen modificaciones en los siguientes ámbitos: las medidas administrativas desarrolladas en las actividades relacionadas con la prestación de servicios, los servicios medioambientales, los servicios de salud, los servicios destinados a actividades de niños y jóvenes, los servicios comerciales y publicitarios, los servicios profesionales, los servicios turísticos y los servicios industriales.

Como penúltimo bloque se hará referencia a dos leyes, cuya agrupación es totalmente arbitraria y debida a motivos puramente de orden expositivo ya que sus objetos no tienen puntos en común. Se trata de la Ley 11/2010, de 19 de mayo, de la Agencia Catalana de Inspección de Trabajo y de la Ley 13/2010, de 21 de mayo, del Plan Estadístico de Cataluña 2011-2014.

La Ley 11/2010 desarrolla la competencia de la Generalitat de Cataluña en materia de inspección de trabajo contenida en el art. 170.2 del EAC, que fue objeto de traspaso de funciones y servicios mediante el Decreto 206/2010, de 26 de febrero. La Agencia Catalana de Inspección de Trabajo se crea como organismo autónomo de carácter administrativo de la Generalidad, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para organizarse y ejercer las competencias y funciones que le atribuye la ley. Corresponde a la Agencia el ejercicio de las funciones de potestad pública de inspección en los ámbitos materiales del orden social competencia de la Generalidad, así como el asesoramiento y apoyo técnico en materia de prevención de riesgos laborales para el ejercicio de la función inspectora de vigilancia del cumplimiento de las normas de seguridad y salud en el trabajo. Para el cumplimiento de las funciones descritas se regula la organización, la gestión y el personal de la Agencia.

La Ley 13/2010 aprueba el Plan estadístico de Cataluña 2011-2014 concebido como el instrumento de ordenación y planificación de la estadística de interés de Cataluña. Los ejes estratégicos del Plan se estructuran en los siguientes campos temáticos: población; cohesión social, medio ambiente y sostenibilidad; cuentas y macromagnitudes económicas; actividades estadísticas instrumentales; y difusión estadística.

El último bloque normativo, si bien en este caso vale la expresión inglesa de *last but not least*, se va a dedicar a la legislación en materia taurina que, con diferencia, es la que ha concitado más atención mediática, a nivel español y mundial, en toda la historia del Parlamento de Cataluña, especialmente en el caso de la ley que establece la prohibición de las corridas de toros en Cataluña. Las dos leyes en la materia son la Ley 28/2010, de 3 de agosto, de modificación del art. 6 del texto refundido de la Ley de protección de los animales, aprobado por el Decreto legislativo 2/2008; y la Ley 34/2010, de 1 de octubre, de regulación de las fiestas tradicionales con toros.

La Ley 28/2010 prohíbe la celebración de corridas de toros en Cataluña a partir del 1 de enero de 2012 y prevé una compensación económica a los titulares de dere-

chos subjetivos afectados por la entrada en vigor de la ley. La ley contó con el voto favorable de ERC, ICV y la mayor parte de los diputados de CiU y con el voto contrario de los parlamentarios de PP, Ciutadans y la mayor parte de los diputados del PSC. Los partidarios de la prohibición esgrimieron como argumento principal el objetivo de evitar el sufrimiento animal y públicamente no entraron en consideraciones de carácter simbólico-cultural.

La Ley 34/2010 brinda una protección jurídica a las fiestas tradicionales con toros («correbous»), fuertemente arraigadas en determinadas zonas del sur de Cataluña, que tienen diversas modalidades y que, aun sin muerte del animal, infringen al mismo algún tipo de acoso y castigo. La Ley fue aprobada con el voto favorable de CiU, PP, ERC y la mayor parte del PSC y con el voto en contra de ICV y la abstención de Ciutadans. A la vista de la posición de algunos grupos en esta última votación y en la relativa a la de la Ley 28/2010, no se alcanza a comprender, con argumentos puramente animalistas, la coherencia de grupos como CiU y ERC que invocan el maltrato animal para prohibir las corridas de toros y hacen caso omiso de este factor para proteger los «correbous».

### *Decretos*

Destacan, en primer lugar, entre los decretos aquellos que suponen un desarrollo de la Administración de la Generalidad. Sobresalen por su cantidad el amplio número de decretos dedicados a la creación de órganos consultivos y asesores en diversos ámbitos materiales.

En materia de Administración general se encuentra el Decreto 14/2010, de 9 de febrero, de organización y funcionamiento del Centro de Estudios de Opinión y del Registro de Estudios de Opinión, el Decreto 51/2010, de 6 de abril, de aprobación de los Estatutos de la Agencia de Apoyo a la Empresa Catalana, el Decreto 60/2010, de 11 de mayo, de la Comisión Nacional para una Intervención Coordinada contra la Violencia Machista, el Decreto 59/2010, de 11 de mayo, de estructuración del Instituto de Seguridad Pública de Cataluña, el Decreto 162/2010, de 9 de noviembre, por el que se regula la Oficina del Contribuyente, el Decreto 178/2010, de 23 de noviembre, de estructura de los órganos centrales del Servicio Catalán de la Salud y el Decreto de 75/2010, de 15 de junio, por el que se crea la Comisión de Coordinación Corporativa. Esta última disposición regula la Subcomisión de Seguimiento de Estudios y Dictámenes con el objetivo de impulsar la transparencia en el régimen contractual de este tipo de trabajos en el ámbito de la Administración de la Generalidad.

La creación de órganos de participación y consultivos da lugar al Decreto 8/2010, de 26 de enero, del Consejo de Política Industrial de Cataluña, al Decreto 24/2010, de 23 de febrero, de la Comisión Rectora del Plan de acción para la inclusión y la cohesión social en Cataluña, al Decreto 41/2010, de 23 de marzo, por el que se crea el Consejo de Calidad, Sostenibilidad e Innovación de la Vivienda, al Decreto 69/2010, de 1 de junio, de creación del Consejo del Asociacionismo y el Voluntariado de Cataluña, al Decreto 114/2010, de 31 de agosto, del Observatorio de la alimentación y la agricultura ecológicas, al Decreto 172/2010, de 23 de noviem-

bre, del Consejo de Bomberos/as Voluntarios/as de la Generalidad de Cataluña, al Decreto 174/2010, de 23 de noviembre, por el que se crea la Red de Equipamientos Cívicos de Cataluña (Xecat) y se constituye el Consejo de Equipamientos Cívicos de Cataluña, y al Decreto 180/2010, de 23 de noviembre, del Observatorio del sector cunícola de Cataluña.

En materia de Registros administrativos se dicta el Decreto 7/2010, de 26 de enero, del Registro administrativo de contratos de cultivo, el Decreto 34/2010, de 9 de marzo, del Registro de Entidades Deportivas de la Generalidad de Cataluña, el Decreto 143/2010, de 19 de octubre, del Registro de Ficheros Estadísticos y de las cesiones de datos sometidos a secreto estadístico, y el Decreto 171/2010, de 16 de noviembre, del registro de delegados y delegadas de prevención.

En materia de vivienda se encuentra el Decreto 12/2010, de 2 de febrero, por el que se regulan los requisitos para ejercer la actividad de agente inmobiliario y se crea el Registro de Agentes Inmobiliarios de Cataluña, el Decreto 13/2010, de 2 de febrero, del Plan para el derecho a la vivienda de 2009-2012, el Decreto 157/2010, de 2 de noviembre, de reestructuración de la Secretaría de Vivienda, creación del Observatorio del Hábitat y la Segregación Urbana y aprobación de los Estatutos de la Agencia de la Vivienda de Cataluña, y el Decreto 164/2010, de 9 de noviembre, de regulación de las viviendas de uso turístico.

En materia de familia y política social se dicta el Decreto 123/2010, de 7 de septiembre, del Fondo de garantía de pensiones y prestaciones, y el Decreto 142/2010, de 11 de octubre, por el que se aprueba la Cartera de Servicios Sociales 2010-2011.

En materia de medio ambiente se encuentra el Decreto 15/2010, de 9 de febrero, de distribución de funciones en materia de subproductos animales no destinados al consumo humano, el Decreto 16/2010, de 16 de febrero, por el que se aprueba el Plan territorial sectorial de infraestructuras de gestión de residuos municipales, el Decreto 87/2010, de 29 de junio, por el que se aprueba el Programa de gestión de residuos municipales de Cataluña (PROGREMIC) y se regula el procedimiento de distribución de la recaudación de los cánones sobre la eliminación de los residuos municipales, el Decreto 88/2010, de 29 de junio, por el que se aprueba el Programa de gestión de residuos industriales de Cataluña (PROGRIC) y se modifica el Decreto 93/1999, de 6 de abril, sobre procedimientos de gestión de residuos, el Decreto 146/2010, de 19 de octubre, de declaración del Parque Natural de la Sierra de Collserola y de las reservas naturales parciales de La Font Groga y de La Rierada-Can Balasc, y el Decreto 188/2010, de 23 de noviembre, de aprobación del Plan de gestión del distrito de cuenca fluvial de Cataluña.

En materia de educación se dicta el Decreto 84/2010, de 29 de junio, del mapa escolar, el Decreto 101/2010, de 3 de agosto, de ordenación de las enseñanzas del primer ciclo de la educación infantil, el Decreto 102/2010, de 3 de agosto, de autonomía de los centros educativos, el Decreto 128/2010, de 14 de septiembre, sobre la acreditación del conocimiento lingüístico del profesorado de las universidades del sistema universitario de Cataluña, el Decreto 155/2010, de 2 de noviembre, de la dirección de los centros educativos públicos y del personal directivo profesional docente, y el Decreto 177/2010, de 23 de noviembre, de aprobación de los Estatutos de la Agencia de Evaluación y Prospectiva de la Educación.

En materia de policía se encuentra el Decreto 78/2010, de 22 de junio, sobre



la instalación de dispositivos de videovigilancia en las dependencias policiales de la Generalidad y el Decreto 95/2010, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de régimen interior del Instituto de Seguridad Pública de Cataluña.

En materia de justicia se dicta el Decreto 169/2010, de 16 de noviembre, sobre estructura y organización de la oficina judicial en Cataluña.

En materia de trabajo y formación profesional se encuentra el Decreto 18/2010, de 23 de febrero, de aplicación en Cataluña del Estatuto del trabajo autónomo, el Decreto 28/2010, de 2 de marzo, del Catálogo de cualificaciones profesionales de Cataluña y del Catálogo modular integrado de formación profesional, y el Decreto 182/2010, de 23 de noviembre, de ordenación de la formación profesional para la ocupación en Cataluña.

En materia de cultura se dicta el Decreto 40/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Plan de equipamientos culturales de Cataluña 2010-2020, y el Decreto 195/2010, de 14 de diciembre, de la Red Pública de Centros y Espacios de Artes Visuales de Cataluña

Por último cabe reseñar decretos dictados en materias como el Decreto 152/2010, de 2 de noviembre, de desarrollo de la Ley 12/2002, de 14 de junio, del transporte por cable, el Decreto 94/2010, de 20 de julio, de desarrollo de la Ley 16/2009, de 22 de julio, de los centros de culto, el Decreto 30/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 12/2008, de 31 de julio, de seguridad industrial, el Decreto 37/2010, de 16 de marzo, de aprobación del Reglamento de salones recreativos y de juego, el Decreto 112/2010, de 31 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de espectáculos públicos y actividades recreativas, el Decreto 58/2010, de 4 de mayo, de las entidades deportivas de Cataluña, el Decreto 58/2010, de 4 de mayo, de las entidades deportivas de Cataluña, el Decreto 82/2010, de 29 de junio, por el que se aprueba el catálogo de actividades y centros obligados a adoptar medidas de autoprotección y se fija el contenido de estas medidas, y el Decreto 111/2010, de 31 de agosto, por el que se desarrolla reglamentariamente la Ley 10/2009, de 30 de junio, sobre la localización y la identificación de las personas desaparecidas durante la Guerra Civil y la dictadura franquista, y la dignificación de las fosas comunes.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 135

Composición a 1-I-2010:

*Grupo Parlamentario Convergència i Unió: 48*

*Grupo Parlamentario Socialista-Ciutadans pel Canvi: 37*

*Grupo Parlamentario Esquerra Republicana de Catalunya: 21*

*Grupo Parlamentario Popular de Catalunya: 14*

*Grupo Parlamentario Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa: 12*

*Grupo Parlamentario Mixt<sup>1</sup>: 3*

El Parlamento fue disuelto y se convocaron elecciones de acuerdo con el Decreto 132/2010, de 4 de octubre, de convocatoria de elecciones al Parlamento de Cataluña y de su disolución (DOGC 5728, 05.10.2010). Las elecciones tuvieron lugar el 28 de noviembre de 2010.

Composición a 31-XII-2010:

*Grupo Parlamentario Convergència i Unió: 62*

*Grupo Parlamentario Socialista: 28*

*Grupo Parlamentario Popular de Catalunya: 18*

*Grupo Parlamentario Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa: 10*

*Grupo Parlamentario Esquerra Republicana de Catalunya: 10*

*Grupo Parlamentario Mixt<sup>2</sup>: 7*

La sesión constitutiva del Parlamento tuvo lugar el 16 de diciembre de 2010 (BOPC, 1, 17/12/2010). La elección del Presidente y la Mesa del Parlamento arrojaron el siguiente resultado:

---

1. Integrado por los representantes del partido Ciutadans-Partit de la Ciutadania.

2. Integrado por cuatro representantes del partido Solidaritat Catalana per la Independència (SI) i tres representantes del partido Ciutadans-Partit de la Ciutadania (C's),

Presidenta: Núria de Gispert i Català (CiU)  
 Vicepresidente primero: Lluís Corominas i Díaz (CiU)  
 Vicepresidente segundo: Higini Clotas i Cierco (Soc.)  
 Secretario primero: Jordi Cornet i Serra (PPC)  
 Secretaria segunda: Montserrat Tura i Camafreita (Soc.)  
 Secretario tercero: Josep Rull i Andreu (CiU)  
 Secretaria cuarta: Dolors Batalla i Nogués (CiU)

### Estructura del Gobierno

Número de consejerías: 12

Presidente y Departamento de la Presidencia: Artur Mas i Gavarró (CDC)

Vicepresidenta del Gobierno y Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales: Joana Ortega i Alemany (UDC)

*Departamento de Economía y Conocimiento:* Andreu Mas-Colell (independiente)

*Departamento de Enseñanza:* Irene Rigau i Oliver (CDC)

*Departamento de Salud:* Boi Ruiz i Garcia (independiente)

*Departamento de Interior:* Felip Puig i Godes (CDC)

*Departamento de Territorio y Sostenibilidad:* Lluís Miquel Recoder i Miralles (CDC)

*Departamento de Cultura:* Ferran Mascarell i Canalda (independiente)

*Departamento de Agricultura, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Natural:* Josep Maria Pelegrí i Aixut (UDC)

*Departamento de Bienestar Social y Familia:* Josep Lluís Cleries i Gonzàlez (CDC)

*Departamento de Empresa y Empleo:* Francesc Xavier Mena i López (independiente)

*Departamento de Justicia:* Pilar Fernández i Bozal (independiente)

### Tipo de Gobierno

*Por apoyo parlamentario:* minoritario

*Grupos parlamentarios y número de diputados que lo apoyan:* CiU: 62 diputados

*Composición del Gobierno:* homogéneo, de la coalición electoral de los partidos Convergència Democràtica de Catalunya (Presidència y 5 consejerías) y

Unió Democràtica de Catalunya (2 consejerías). Forman parte del Gobierno 5 independientes

### **Cambios en el Gobierno**

Decreto 200/2010, de 27 de diciembre, de creación, denominación y determinación del ámbito de competencia de los departamentos de la Administración de la Generalidad de Cataluña (DOGC 5785, 29.12.2010)

Decreto 202/2010, de 27 de diciembre, por el que se nombra a la vicepresidenta del Gobierno, a los consejeros y consejeras de los departamentos de la Generalidad de Cataluña y al secretario del Gobierno. (DOGC 5785, 29.12.2010)

### **Investidura, moción de censura y cuestión de confianza**

Resolución 1/IX del Parlamento de Cataluña, por la que es investido presidente de la Generalidad el M. H. Sr. Artur Mas i Gavarró (DSPC-P, 2, 3 i 4, de 20, 21 i 23/12/2010; BOPC, 2, 24/12/2010)

### **Mociones de reprobación**

Ninguna

### **Debates y resoluciones más importantes**

Moción 67/VIII del Parlamento de Cataluña, sobre la asunción de competencias en materia aeroportuaria (DSPC-P 107 de 28.01.10; BOPC 622 de 01.02.10)

Resolución 612/VIII del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba el primer Mandato marco del sistema público audiovisual (DSPC-P 109 de 11.02.10; BOPC 636 de 22.02.10)

Resolución 621/VIII del Parlamento de Cataluña, sobre la situación económica y las medidas para afrontarla (DSPC-P 110 de 24.02.10; BOPC 641 de 01.03.10)

Debate y votación del Dictamen sobre el Proyecto de ley de consultas populares por vía de referéndum de Cataluña (DSPC-P112, 10.03.10)

Resolución 632/VIII del Parlamento de Cataluña, sobre el rechazo de la instalación de un almacén temporal centralizado de residuos nucleares en Ascó (Ribera d'Ebre) (DSPC-P 113 de 11.03.10; BOPC 649 de 15.03.10)

Resolución 662/VIII del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba el Dictamen de la Comisión de Investigación sobre el Incendio Forestal de Horta de Sant Joan (DSPC-C 779 de 18.03.10; BOPC 656 de 19.03.10; DSPC-P 114 de 24.03.10; BOPC 660 de 26.03.10)

Resolución 671/VIII del Parlamento de Cataluña, sobre el mundo agrario (DSPC-P 116 de 14.04.10; BOPC 680 de 19.04.10)

Resolución 678/VIII del Parlamento de Cataluña, sobre la constitucionalidad del Estatuto y la renovación del TC (DSPC-P 119 de 29.04.10; BOPC 693 de 03.05.10)

Debate y votación del Dictamen sobre el Proyecto de ley de modificación de la Ley 21/2000, de 29 de diciembre, sobre los derechos de información concerniente la salud y la autonomía del paciente y la documentación clínica (DSPC-P 122 de 26.05.10)

Debate y votación del Dictamen sobre el Proyecto de ley de regulación del impuesto de sucesiones y donaciones (DSPC-P 123 de 27.05.10)

Resolución 726/VIII del Parlamento de Cataluña, por la que se convalida el Decreto ley 3/2010, de 29 de mayo, de medidas urgentes de contención del gasto y en materia fiscal para la reducción del déficit público (DSPC-P 124 de 09.06.10; BOPC 739 de 14.06.10)

Resolución 747/VIII del Parlamento de Cataluña, sobre el Proyecto del Plan estratégico de servicios sociales de Cataluña 2010-2013 (BOPC 733 de 07.06.10; DSPC-C 893 de 06.07.10; BOPC 770 de 19.07.10)

Debate y votación del Dictamen sobre el Proyecto de ley del cine (DSPC-P 125 de 30.06.10)

Debate y votación del Dictamen sobre el Proyecto de ley del libro segundo del Código civil de Cataluña, relativo a la persona y la familia (DSPC-P 127 de 14.07.10)

Resolución 750/VIII del Parlamento de Cataluña, sobre la sentencia del TC sobre el Estatuto (DSPC-P 129 de 16.07.10; BOPC 771 de 19.07.10 p. 3)

Debate y votación del Dictamen sobre el Proyecto de ley del Área Metropolitana de Barcelona (DSPC-P 130 de 27.07.10)

Debate y votación del Dictamen sobre el Proyecto de ley de veguerías (DSPC-P 130 de 27.07.10)

Debate y votación del Dictamen sobre la Proposición de ley de modificación del art. 6 del texto refundido de la Ley de protección de los animales, aprobado por el Decreto legislativo 2/2008 (DSPC-P 131 de 28.07.10)

Resolución 759/VIII del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba el Dictamen de la Comisión de Investigación sobre las Irregularidades Detectadas en la Gestión del Palau de la Música (BOPC 782 de 27.07.10; DSPC-P 132 de 29.07.10; BOPC 786 de 30.07.10)

Resolución 760/VIII del Parlamento de Cataluña, por la que se convalida el Decreto ley 4/2010, de 3 de agosto, de medidas de racionalización y simplificación de la estructura del sector público (DSPC-D 3 de 30.08.10; BOPC 792 de 03.09.10)

Resolución 761/VIII del Parlamento de Cataluña, por la que se convalida el

Decreto ley 5/2010, de 3 de agosto, de modificación del texto refundido de la Ley de cajas de ahorros de Cataluña, aprobado por el Decreto legislativo 1/2008, de 11 de marzo (DSPC-D 3 de 30.08.10; BOPC 792 de 03.09.10)

Debate y votación del Dictamen sobre la Proposición de ley de regulación de las fiestas tradicionales con toros (DSPC-P 133 de 22.09.10)

## Reformas del Reglamento Parlamentario

Ninguna

## Instituciones similares al Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo

### *Consejo de Garantías Estatutarias*

*Elecciones de miembros:* Ninguna

*Dictámenes emitidos a solicitud del Parlamento de Cataluña:*

Dictamen núm. 3/2010, de 1 de marzo, respecto al Dictamen de la Comisión de Asuntos Institucionales sobre el Proyecto de ley de consultas populares por vía de referéndum de Cataluña (BOPC 643 de 03.03.2010)

Dictamen núm. 5/2010, de 20 de abril, respecto al Dictamen de la Comisión de Trabajo, Industria, Comercio y Turismo sobre el Proyecto de ley de la Agencia Catalana de Inspección de Trabajo (BOPC 690 de 28.04.2010)

Dictamen núm. 6/2010, de 20 de abril, respecto al Dictamen de la Comisión de Bienestar e Inmigración sobre el Proyecto de ley de acogida de las personas inmigradas y las regresadas a Cataluña (BOPC 684 de 23.04.2010)

Dictamen núm. 7/2010, de 22 de abril, sobre el Decreto-ley 2/2010, de 30 de marzo, por el que se modifica la Ley 11/2007, de 11 de octubre, de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales (BOPC 686 de 26.04.2010)

Dictamen núm. 8/2010, de 14 de junio, respecto al Dictamen de la Comisión de Política Cultural sobre el Proyecto de ley del cine (BOPC 742 de 17.06.2010)

Dictamen núm. 9/2010, de 21 de junio, respecto al Dictamen de la Comisión de Economía y Finanzas sobre el Proyecto de ley del código de consumo de Cataluña (BOPC 746 de 23.06.2010)

Dictamen núm. 11/2010, de 5 de julio, respecto al Dictamen de la Comisión de Asuntos Institucionales sobre el Proyecto de ley de veguerías (BOPC 763 de 07.07.2010)

Dictamen núm. 12/2010, de 5 de julio, respecto al Dictamen de la Comisión de Medio Ambiente y Vivienda sobre la Proposición de ley de modificación del art. 6 del Texto refundido de la Ley de protección de los animales, aprobado por el Decreto legislativo 2/2008, de 15 de abril (BOPC 764 de 08.07.2010)

Dictamen núm. 13/2010, de 6 de julio, respecto al Dictamen de la Comisión de Justicia, Derecho y Seguridad Ciudadana sobre el Proyecto de ley del libro segundo del Código civil de Cataluña, relativo a la persona y la familia (BOPC 763 de 07.07.2010)

Dictamen núm. 14/2010, de 6 de julio, respecto del Dictamen de la Comisión de Asuntos Institucionales sobre el Proyecto de ley del Área Metropolitana de Barcelona (BOPC 764 de 08.07.2010)

Dictamen núm. 15/2010, de 6 de julio, respecto a la Propuesta de consulta popular por vía de referéndum sobre la independencia de la nación catalana (BOPC 764 de 08.07.2010)

Dictamen núm. 17/2010, de 15 de julio, respecto al Dictamen de la Comisión de Asuntos Institucionales sobre el Proyecto de ley de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña (BOPC 773 de 19.07.2010)

Dictamen núm. 20/2010, de 27 de julio, respecto al Dictamen de la Comisión de Asuntos Institucionales sobre el Proyecto de ley de uso de los medios electrónicos en el sector público de Cataluña (BOPC 783 de 28.07.2010)

Dictamen núm. 21/2010, de 3 de agosto, respecto al Dictamen de la Comisión de Política Cultural sobre la Proposición de ley de regulación de las fiestas tradicionales con toros (BOPC 791 de 23.08.2010)

Dictamen núm. 22/2010, de 5 de agosto, respecto al Dictamen de la Comisión de Política Cultural sobre el Proyecto de ley del occitano, aranés en el Arán (BOPC 791 de 23.08.2010)

Dictamen núm. 23/2010, de 5 de agosto, respecto al Dictamen de la Comisión de Bienestar e Inmigración sobre el Proyecto de ley de políticas de juventud (Publicación del dictamen del Consell de Garanties (BOPC 791 de 23.08.2010)

Dictamen núm. 24/2010, de 5 de agosto, respecto al Dictamen de la Comisión de Asuntos Institucionales sobre el Proyecto de ley de la Autoridad Catalana de Protección de Datos (BOPC 791 de 23.08.2010)

*Dictámenes emitidos a solicitud del Gobierno:*

Dictamen núm. 4/2010, de 11 de marzo, en relación con la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio

Dictamen núm. 10/2010, de 22 de junio, en relación con el Real decreto 199/2010, de 26 de febrero, por el que se regula el ejercicio de la venta ambulante o no sedentaria

Dictamen núm. 16/2010, de 13 de julio, en relación con el Real decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre, por el que se crea el Fondo estatal para el empleo y la sostenibilidad local

Dictamen núm. 18/2010, de 19 de julio, en relación con el Real decreto 405/2010, de 31 de marzo, por el que se regula el uso del logotipo «Letra Q» en el etiquetado de la leche y productos lácteos

Dictamen núm. 19/2010, de 19 de julio, en relación con la Resolución de 25 de marzo de 2010, del secretario de Estado de Infraestructuras y Planificación, por delegación del Ministro de Fomento, por la que se establecen los servicios esenciales a prestar en la concesión que ostenta la empresa Autopistas Concesionaria Española SAU (ACESA), de las autopistas de peaje Montmeló-La Jonquera, Barcelona-Tarragona, Montmeló-El Papiol i Saragossa-Mediterrània, durante la huelga convocada para los días 26, 27 y 30 de marzo y 4, 5 y 6 de abril de 2010

Dictamen núm. 25/2010, de 22 de diciembre, en relación con la Ley 7/2010, de 31 de marzo, general de la comunicación audiovisual

*Dictámenes emitidos a solicitud de corporaciones locales:* Ninguno

### *Sindicatura de Cuentas*

#### *Elecciones de miembros:*

#### *Informes:*

Procedimiento relativo al Informe 28/2009, referente a la Cuenta general de las corporaciones locales, correspondiente al 2006 (BOPC 635 de 19.02.10; DSPC-C 810 de 20.04.10; BOPC 685 de 26.04.10)

Resolución 650/VIII del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba el Informe de fiscalización 24/2009, referente a los procedimientos de elaboración y consolidación de la Cuenta general de la Generalidad de Cataluña, correspondiente al 2006 (DSPC-C 770 de 16.03.10; DSPC-C 780 de 18.03.10; BOPC 662 de 29.03.10; DOGC 5610 de 19.04.10)

Resolución 672/VIII del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba la Cuenta general de la Generalidad de Cataluña correspondiente al año 2007 (DSPC-C 770 de 16.03.10; DSPC-P 117 de 15.04.10; BOPC 680 de 19.04.10; DOGC 5615 de 26.04.10)

Memoria y Cuenta de la Sindicatura de Cuentas correspondiente al 2009 (BOPC 707 de 14.05.10; BOPC 743 de 21.06.10)

Procedimiento relativo al Informe de fiscalización 6/2010, referente a las diputaciones de Cataluña, a las inversiones gestionadas por otros entes públicos y a su financiación, correspondiente al 2006 (BOPC 717 de 21.05.10; BOPC 751 de 28.06.10)

Procedimiento relativo al Informe 10/2010, referente a la Cuenta general de las corporaciones locales, correspondiente al 2007 (BOPC 769 de 16.07.10)

Procedimiento relativo al Informe de fiscalización 24/2010, referente a la Cuenta general de las corporaciones locales, correspondiente al 2008 (BOPC 816 de 10.12.10)



*Síndic de Greuges**Elecciones de miembros:*

Resolución 611/VIII del Parlamento de Cataluña, por la que se elige al síndic de greuges (comparecencia DSPC-C 723, 04.02.2010; debate en el Pleno DSPC-P 108, 10.02.2010; BOPC 631, 12.02.2010; DOGC 5570, 18.02.2010)

Resolución 663/VIII del Parlamento de Cataluña, por la que se ratifica la designación del adjunto general al Síndic de Greuges y de la adjunta al Síndic de Greuges para la defensa de los derechos de los niños y los adolescentes (solicitud de ratificación DSPC-C 785, 22.03.2010; debate DSPC-C 791, 25.03.2010; BOPC 671, 12.04.2010)

Resolución 758/VIII del Parlamento de Cataluña, por la que se elige a los miembros del Consejo del Consejo Asesor del Síndic de Greuges para la Prevenció de la Tortura y de otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (DSPC-P 131, 28.07.2010; BOPC 784, 30.07.2010)

Resolución 766/VIII del Parlamento de Cataluña, por la que se ratifica la designación de los miembros del Equipo de Trabajo Síndic de Greuges para la Prevenció de la Tortura y de otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (DSPC-C 919, 01.10.2010; BOPC 804, 04.10.2010)

*Informes:*

Informe del Síndic de Greuges al Parlamento correspondiente al 2009 (BOPC 644, 05.03.2010)

Debate en comisión: DSPC-C 805, 12.04.2010

Debate en el Pleno: DSPC-P 120, 12.05.2010

Informe extraordinario del Síndic de Greuges sobre la provisión y el acceso a los servicios de transporte y comedor escolares (BOPC 715, 21.05.2010)

Debate en comisión: BOPC 765, 12.07.2010

### Actividad legislativa

El 2010 ha sido un año de buena cosecha para el legislador valenciano, que refleja una intensa actividad legislativa. Les Corts han aprobado dieciocho leyes, incluyendo la Ley de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2011 y la Ley de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat. Algunas de ellas presentan una importancia destacada en el panorama de la regulación: así, la Ley de Administración Electrónica, la de Régimen Local, la de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana, la de Protección Civil y Gestión de Emergencias y la de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos.

La actividad de regulación mediante normas con rango de ley en el año 2010 se completa con la producción de cuatro Decretos-leyes. Les Corts han aprobado también el Estatuto de su Personal.

Siguiendo en este momento el criterio de sistematización que fue empleado en el *Informe* anterior, se pueden agrupar las leyes y decretos-leyes producidos en el año 2010 en torno a los siguientes grupos: leyes con contenido material propio o monográficas; leyes modificativas; leyes económicas, colegios profesionales y ayuntamientos, incluyendo en este último ámbito, aunque su objeto material de regulación sea específico, la Ley 2/2010, de 31 de marzo, de medidas de protección y revitalización del conjunto histórico de la ciudad de Valencia.

#### *Leyes con contenido material propio o monográficas*

La Ley 3/2010, de 5 de mayo (DOGV de 7 de mayo de 2010) de Administración Electrónica de la Comunitat Valenciana incorpora una regulación de particular relevancia, enmarcada en el diseño contenido en la legislación estatal (Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos) que presenta sustancialmente carácter básico. Por ello en su Exposición de Motivos se señala que se justifica, fundamentalmente, en la habilitación contenida en la Disposición Final Octava de la Ley estatal para el desarrollo normativo, sin perjuicio de resaltar títulos competenciales propios, y en especial la vo-

---

<sup>1</sup> Para la redacción de este *Informe* el autor ha contado con la colaboración de César González Ramos y Sonia Morales Ariza.

luntad del Legislador valenciano de establecer el «modelo tecnológico de la Comunitat valenciana». La ley describe con detalle su ámbito de aplicación, con un marcado carácter omnicompreensivo, de forma que no sólo reclama su aplicación a la Administración de la Generalitat y a las Administraciones Locales, sino también a las instituciones de la Generalitat reguladas en el Capítulo VI del Título III del Estatuto de Autonomía (Síndic de Greuges, Sindicatura de Comptes, Consell Valencià de Cultura, Acadèmia Valenciana de la Llengua, Comitè Econòmic i Social, Consell Jurídic Consultiu), y a las Corporaciones de Derecho Público (art. 2) así como a las Universidades Públicas (disposición adicional séptima); también contempla la aplicación de algunas de sus previsiones, por un lado, a las sociedades mercantiles con participación mayoritaria de la Administración de la Generalitat, a las fundaciones del sector público de la Generalitat, a las asociaciones constituidas por la Generalitat; y por otro lado, a las personas físicas y jurídicas privadas con domicilio en la Comunidad que suscriban convenios de financiación con Administraciones Públicas (europea, estatal, autonómica, local) y cuya cuantía supere los 30.000 euros, así como a las sociedades concesionarias de servicios públicos y empresas que contraten con las Administraciones Públicas. Desde la perspectiva sustantiva, destaca en su regulación por un lado el régimen jurídico de la Administración Electrónica (Título II), en el que se contempla el derecho a la comunicación y acceso por medios electrónicos que el art. 28 reconoce a favor de los ciudadanos y ciudadanas (donde se contempla, entre otros aspectos de interés, el expediente electrónico y las notificaciones electrónicas); y por otro lado el procedimiento administrativo electrónico (Título III).

La Ley 8/2010, de 23 de junio (DOGV de 24 de junio de 2010) de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, constituye una de las más destacadas leyes de este año. Se alude a ella con algún detalle en el epígrafe referido a los Ayuntamientos.

La Ley 9/2010, de 7 de julio (DOGV de 9 de julio de 2010), de designación de Senadores o Senadoras en representación de la Comunitat Valenciana, que deroga la previa Ley homónima de 23 de mayo de 1988, incorpora, según confiesa la Exposición de Motivos, dos grupos de modificaciones con respecto al modelo de regulación anteriormente vigente: como punto esencial, un trámite de comparecencia ante Les Corts de las personas candidatas al Senado, que permita constatar sus méritos y conocer de primera mano su trayectoria; por otro lado, se indica que la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía en 2006 «aconseja introducir en la vigente ley cambios menores referidos a la denominación de las instituciones autonómicas, así como cuestiones de técnica normativa».

La Ley 10/2010, de 9 de julio (DOGV de 14 de julio de 2010) de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana (modificada por la Ley 16/2010, de 30 de diciembre (DOGV de 31 de diciembre de 2010) de medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat, en aspectos sumamente concretos: la Disposición Transitoria Primera, la denominación del Cuerpo A1-06, el Cuerpo A2-02, las escalas del Cuerpo C1-13) constituye otra de las normas aprobadas en este año 2010 de gran importancia (nótese que la Exposición de Motivos destaca que la Administración de la Generalitat cuenta con aproximadamente 17.000 empleados públicos, y que la Ley afectará, de forma directa

e indirecta o supletoria, a unos 188.000 empleados públicos). La promulgación del Estatuto Básico del Empleado Público (Ley 7/2007, de 12 de abril) produjo una sustancial reordenación del régimen jurídico del empleo público en el Estado con respecto a la regulación anterior, que determinó, en atención a la competencia estatal básica sobre la materia, la necesidad de afrontar una tarea de adecuación a la nueva regulación básica de la ordenación del empleo público en el ámbito de cada Comunidad Autónoma. En línea con el marco estatal, la ley regula tanto el régimen de los funcionarios públicos como el específicamente aplicable, sobre el diseño que contiene el Estatuto de los Trabajadores, al personal laboral que presta sus servicios en las Administraciones Públicas; en los términos de su art. 14, el personal empleado público se clasifica en personal funcionario de carrera, personal funcionario interino, personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal, y personal eventual. Tras regular la organización administrativa en materia de función pública (arts. 6 a 13), se efectúa la regulación del personal al servicio de las Administraciones Públicas (arts. 14 a 20, contemplado éste último el régimen del personal directivo público profesional, que sólo quedó esbozado en el artículo 13 del EBEP). El título IV se ocupa de la estructura y ordenación del empleo público, incorporando el régimen de cuerpos y escalas en los que se agrupa el personal funcionario (art. 21; en el anexo I se detallan los cuerpos y escalas que se crean por la propia Ley, abriéndose un proceso de integración desde la situación preexistente, en los términos de la Disposición Adicional Tercera, contemplándose el régimen transitorio en la Disposición Transitoria Primera), la ordenación de los puestos de trabajo, los instrumentos de planificación y ordenación del personal así como los registros de personal y de puestos de trabajo. El Título V se dedica a la ordenación del nacimiento y extinción de la relación de servicio; el Título VI a los derechos, deberes e incompatibilidades del personal empleado público; el Título VII a la provisión de puestos y movilidad; el Título VIII a la promoción profesional; el Título IX a las situaciones administrativas de los funcionarios y funcionarios de carrera (debe hacerse notar que el art. 130.4, en conexión con el art. 130.1.b), fue objeto del recurso de inconstitucionalidad 8260-2010, promovido por el Abogado del Estado, acordándose la suspensión con la admisión del mismo, publicada en el BOE de 15 de noviembre de 2010); el Título X al régimen disciplinario (el EBEP contempla en sus arts. 93 y siguientes una regulación básica del mismo, tipificando las faltas muy graves, que podrán ser completadas por las que tipifiquen las leyes autonómicas, y remitiendo a éstas por entero la tipificación de las faltas graves y en su caso de las leves; igualmente describe las medidas sancionadoras, que son las que ha incorporado la Ley valenciana, destacando en la misma la regulación del denominado demérito –art. 145.a.4– que sólo se encontraba apuntado en la Ley estatal –art. 96.1.e–), y el Título XI a la representación, negociación colectiva y participación institucional. Sin duda constituye un texto legal de gran relevancia en el ordenamiento valenciano, tanto por la importancia de la materia como por el amplio número de destinatarios, así como por las instrumentaciones técnicas que incorpora (sin duda, su promulgación constituyó un relevante elemento de juicio que planeó sobre la Sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana de 28 de julio de 2010 que declaró que el EBEP había derogado el Reglamento de Régimen Disciplinario de 1986).

La Ley 11/2010, de 16 de julio (DOGV de 21 de julio de 2010), reguladora del Estatuto de las Personas Cooperantes Valencianas, que, según confiesa su Exposición de Motivos, tiene por finalidad, en el marco de la regulación estatal, concretar, complementar y desarrollar los aspectos recogidos en la normativa estatal, adaptarlos a la realidad concreta de la cooperación internacional planteada en el seno de la Comunidad Valenciana y crear un marco jurídico de especial apoyo, protección y garantías para las personas cooperantes valencianas.

La Ley 13/2010, de 23 de noviembre (DOGV de 25 de noviembre de 2010) de Protección Civil y Gestión de Emergencias, constituye igualmente una importante norma que pretende actualizar la regulación preexistente (la contenida en la Ley 9/2002, de 12 de diciembre) sobre este relevante sector. Sobre la base de sostener la vigencia de «los principios de cooperación, coordinación, solidaridad territorial, asistencia recíproca y mutuo auxilio, así como la concepción de la protección civil como el conjunto de acciones dirigidas a evitar, reducir o corregir los daños causados a personas y bienes por toda clase de medios de agresión y por los elementos naturales o extraordinarios en tiempos de paz, cuando la amplitud y gravedad de sus efectos le confiere el carácter de calamidad pública», la ley contempla los criterios de organización administrativa y la participación ciudadana; subraya la relevancia de la planificación, regula los servicios de intervención frente a emergencias (incluyendo la relevante participación del voluntariado), el «1.1.2 Comunitat Valenciana», la gestión de emergencia frente a catástrofes (que incluye la creación de la Unidad de Brigadas de Emergencia y la regulación del Puesto de Mando Avanzado y las unidades básicas), e incorpora la regulación «de la vuelta a la normalidad». Completa la regulación la referida a la formación y a la potestad sancionadora, ámbito éste que incorpora, además de la regulación de la repercusión de los costes provocados en casos cualificados por su gravedad, la tipificación de comportamientos consistentes en realizar llamadas abusivas, insultantes, amenazadoras o jocosas al teléfono de emergencias.

La Ley 14/2010, de 3 de diciembre (DOGV de 10 de diciembre de 2010) de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos, se incorpora en una línea de clara evolución en la regulación de la materia, que arranca de la Ley 2/1991 y continúa con la Ley 4/2003, caracterizada ahora por la irrupción en el panorama regulador de la Directiva de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. Lo más destacado de la nueva regulación, por tanto, se identifica precisamente por el intento de incorporar las reglas de aquélla Directiva «al sector servicios en su vertiente del ocio»; en la forma en que lo explica la Exposición de Motivos, «la novedad fundamental de esta ley es el cambio del procedimiento general para la realización de un espectáculo público y/o actividad recreativa así como, correlativamente, para la apertura de un establecimiento público», modificación o cambio que se concreta en «la sustitución (que no supresión) del, hasta ahora preponderante, régimen de autorización administrativa, por un modelo basado en la declaración responsable del titular o prestador», de forma que éste «pasa a ser el régimen general para la apertura de establecimientos públicos, quedando el régimen de autorización sólo para supuestos específicos en los que, objetivamente, pueda darse una mayor situación de riesgo». Correlativamente, el Legislador subraya el protagonismo de la intervención administrativa, en virtud del principio de seguridad, en las fases de verificación y

comprobación, aunque –añade la Exposición de Motivos– «sea sólo de modo somero y, en todo caso, sometidos a límites destinados a no coartar la libre iniciativa» del interesado. De esta forma, la ley regula el procedimiento para la apertura de establecimientos públicos (arts. 9 a 26) sentando la regla de la apertura mediante declaración responsable (art. 9) y perfilando la excepción, mediante autorización (art. 10) en relación a «los espectáculos públicos y actividades recreativas que se realicen en establecimientos públicos con un aforo superior a las 500 personas, en aquellos en que exista una especial situación de riesgo o en aquellos en que así se indique expresamente en esta ley». En el modelo común, presentada la declaración responsable el Ayuntamiento debe girar visita de comprobación al establecimiento para acreditar la realidad de lo expresado e informado por el titular (art. 9.3), y verificado, debe otorgar la licencia de apertura, aunque se contempla, por un lado, que si la visita de comprobación no se efectúa en el plazo de un mes, el interesado puede proceder a la apertura del establecimiento, «bajo su responsabilidad», y «notificándolo por escrito al órgano municipal correspondiente»; y, por otro lado, que se exceptúa la obligatoriedad de la visita de comprobación «si el titular o prestador acompaña, junto a la declaración responsable y documentación anexa, certificado expedido por empresa que disponga de la calificación de Organismo de Certificación Administrativa (OCA) por el que se acredite el cumplimiento de todos los requisitos exigidos por la normativa en vigor» (art. 9.6, que añade que las condiciones y requisitos de estos Organismos «se determinarán reglamentariamente»). Añade el Legislador que, no obstante lo anterior, la visita de comprobación debe verificarse, a pesar del transcurso del plazo sin haberla efectuado y de que el interesado haya podido, bajo su responsabilidad, iniciar la actividad; de forma que, «si se comprueba la inexactitud o falsedad en cualquier dato, manifestación o documento de carácter esencial presentado, el ayuntamiento decretará la imposibilidad de continuar con el ejercicio de la actividad, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiere lugar» (art. 9.5). Resulta destacable, en mi criterio, el esfuerzo del Legislador valenciano por incorporar, en este ámbito material de regulación, las previsiones de la Directiva de servicios; las determinaciones de ésta deben integrarse con naturalidad en las concretas regulaciones sectoriales, producidas por cada instancia territorial de poder competente en cada Estado miembro (evitando, preciso es subrayarlo en mi criterio, fenómenos recentralizados, al menos aparentemente superados en los Estados descentralizados por mor del Derecho comunitario desde hace décadas). Pero dicho esto, la valoración de la concreta instrumentación técnica empleada en la ley no resulta tan favorable, al menos por una razón de orden general: lo que impone la Directiva es una gradación en las técnicas de intervención administrativa, en términos de proporcionalidad o adecuación (no siempre es necesaria la autorización administrativa previa; puede exigirse autorización a posteriori, o fijar técnicas de intervención menos intensas, como son las que reflejan la comunicación previa o la declaración responsable, hasta la ausencia de intervención administrativa como requisito para la prestación de servicios, obviamente, todo ello, sin perjuicio de las potestades de inspección, control o sanción); y nuestra ley mezcla, realmente, algunas de las técnicas, aún sin extraer las consecuencias precisas en cada una de ellas: la declaración responsable que exige, finalmente, licencia de apertura; licencia que responde a una visita de comprobación, pero que no se obtiene por silencio administrativo positivo –que

es la regla que impone la Directiva de servicios cuando se justifica la exigencia de licencia y se produce inactividad administrativa—.

La Ley 15/2010, de 3 de diciembre (DOGV de 10 de diciembre de 2010) de autoridad del profesorado, se asemeja a otra regulación semejante producida poco tiempo antes, en la Comunidad de Madrid, en relación a la posición jurídica de los profesores en el ámbito de la educación no universitaria. En los términos de la Exposición de Motivos, «la presente ley tiene como finalidad potenciar la función docente y reafirmar la figura del profesorado como pilar fundamental del sistema educativo, reconociendo su condición de autoridad pública, lo que implica que los hechos constatados por los profesores gozarán de la presunción de veracidad y a este respecto quedará garantizada la protección establecida por el ordenamiento jurídico». De esta forma, en el articulado se recoge un listado de derechos (art. 2), el reconocimiento de la condición de autoridad (art. 5) y la consecuencia inmediata, cual es el reconocimiento de la presunción de veracidad (art. 6).

La última de las promulgadas es la Ley 18/2010, de 30 de diciembre (DOGV de 31 de diciembre de 2010), de Juventud de la Comunidad valenciana, que se dicta invocando los títulos competenciales que contemplan los arts. 49.1.25 y 49.1.27 del Estatuto de Autonomía, derogando las Leyes 4/1989, de 26 de junio, sobre el Institut Valencià de la Joventut, y 8/1989, de 26 de diciembre, de Participación Juvenil. En su Exposición de Motivos destaca que, manteniendo los principios generales que inspiraron la legislación precedente, introduce mejoras y ajustes técnicos; en particular, alude a la modificación de la naturaleza jurídica del Consell de la Joventut de la Comunitat Valenciana y de los consejos locales de la juventud (que pasan de ser consideradas entidad de derecho público —«que poco se adecua al estado actual del ordenamiento jurídico administrativo, muy diferente del que existía el 1989, cuando se les dio tal carácter, sobre todo si se reconoce que estas instituciones, por su marcado carácter participativo, difícilmente pueden ejercer potestades administrativas, que entorpecerían su carácter acentuado y primordial de órgano de participación»— a «corporaciones públicas sectoriales de base privada con personalidad jurídica propia y con plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines», que se considera «más acorde con los tiempos actuales»). De esta forma, incorpora una regulación de marcado corte organizativo (regula con detalle el Institut Valencià de la Joventut. Generalitat Jove —arts. 5 a 16—, el Consell de la Joventut de la Comunitat Valenciana —arts. 19 a 32— y los consejos locales de la juventud — arts. 33 a 35—), destacando el propio Legislador en su Exposición de Motivos, con respecto a estas dos últimas corporaciones públicas sectoriales, que la nueva regulación incorpora «un sistema de controles del gasto que parecen oportunos en una corporación que se nutre fundamentalmente de los presupuestos de la Generalitat para asegurar su actividad, controles que, por otra parte, no son extraños a este tipo de corporaciones».

Por otro lado, por lo que a la regulación material o sustantiva se refiere, tras especificar el ámbito objetivo de aplicación (en los términos del art. 2, se aplica a «todas las personas jóvenes residentes en la Comunitat Valenciana o que posean la condición política de valenciano», entendiéndose a estos efectos por jóvenes «todas las personas con edades comprendidas entre los catorce y los treinta años,

inclusive», y se aplica también a cuantas personas desarrollen actividades o presten servicios regulados en la ley que afecten a la juventud de la Comunidad valenciana) y establecer los principios rectores de la regulación que incorpora (se detallan en el art. 3; la Exposición de Motivos destaca a su vez que «el concepto de juventud ha perdido su significado de mera etapa de transición a la vida adulta para adquirir una nueva concepción que sitúa a las personas jóvenes como sujetos de pleno derecho y reconoce su papel, su aportación e intervención en la vida social, cultural, política, económica y laboral de la sociedad»), destaca –es importante subrayarlo– el planteamiento de una política integral, por considerar el carácter transversal de la regulación. Destaca, en este sentido, el instrumento de planificación regulado en los arts. 43 y ss. Bajo la denominación «Pla Generalitat Jove», caracterizado como «el instrumento de planificación de las políticas de juventud en la Comunitat Valenciana».

La regulación se completa con un capítulo dedicado al régimen sancionador, que contempla infracciones leves y graves, y sanciones que comprenden el apercibimiento, la multa, la suspensión de la autorización administrativa necesaria para el desarrollo de las actividades previstas en la propia Ley, o la imposibilidad de obtenerla durante un plazo de hasta un año, la inhabilitación para el desarrollo de actividades de formación e información, por un periodo de hasta un año, y la inhabilitación para percibir subvenciones de la Generalitat durante un periodo de 1 a 3 años.

### *Colegios Profesionales*

La Ley 1/2010, de 30 de marzo (DOGV de 6 de abril de 2010), ha creado el Colegio Oficial de Terapeutas Ocupacionales de la Comunitat Valenciana.

### *Leyes modificativas de otras anteriores*

Salvo las modificaciones introducidas en otras leyes por las normas con rango de ley a las que se alude en otros apartados de este informe, fundamentalmente en las denominadas leyes económicas, la única reforma parcial de una ley previa, realizada derechamente por una ley, en el año 2010, es la realizada por la Ley 6/2010, de 28 de mayo (DOGV de 3 de junio de 2010) de modificación del Texto Refundido de la Ley de Consejos Escolares de la Comunitat Valenciana, aprobado por Decreto Legislativo de 16 de enero de 1989. La modificación puntual, trata de incorporar los criterios de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, así como actualizar la regulación anterior.

### *Leyes económicas*

La situación de crisis económica ha marcado una buena parte de la actividad legislativa del año 2010.

El Decreto-ley 3/2010, de 4 de junio (DOGV de 8 de junio de 2010), que fue



objeto de validación mediante Resolución 365/VII, de 16 de junio de 2010 (DOGV de 21 de junio de 2010), del Pleno de les Corts, dictado por el Consell por el que se adoptaron medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público valenciano. La finalidad de esta norma es clara: dar cumplimiento en su ámbito competencial a las previsiones del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, dirigido «a reducir la masa salarial del sector público en un cinco por ciento en términos anuales». Esa es la medida que, en términos generales, incorpora el Decreto-ley, con efectos desde 1 de junio (en su Disposición Adicional Primera fija la reducción de las retribuciones del President y del Vicepresidente y Consellers en un 15%, entre otras medidas previstas para altos cargos). Llama la atención, desde una perspectiva de técnica legislativa, la previsión contenida en la Disposición Final Segunda, rotulada «supletoriedad». Conforme a la misma, «la normativa estatal contenida en el capítulo I, «Medidas en materia de empleo público» del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, regirá con carácter supletorio a este decreto ley y, en su caso, su desarrollo reglamentario». Lo singular es que, como recoge expresamente la Exposición de Motivos del Decreto-ley, el Real Decreto-ley tiene carácter básico al amparo de los arts. 149.1.13, 149.1.18 y 156.1 de la Constitución; de forma que esta es la verdadera naturaleza de aquella regulación, sin que parezca que, técnicamente, reclame su aplicación la cláusula de supletoriedad prevista en el art. 149.3 CE.

La Ley 12/2010, de 21 de julio (DOGV de 22 de julio de 2010), de medidas Urgentes para Agilizar el Ejercicio de Actividades Productivas y la Creación de Empleo, se sitúa de lleno en «la grave crisis económica que atraviesa España» (primera línea de la Exposición de Motivos); tomando como punto de partida esta afirmación, añade inmediatamente que «es necesario y urgente adoptar cuantas medidas puedan contribuir, directa o indirectamente, a favorecer la recuperación de los sectores productivos y a la creación de empleo en la Comunitat Valenciana». Aunque inmediatamente la Exposición de Motivos identifica de forma concreta dos: «por un lado, a simplificar los procedimientos urbanísticos para facilitar la implantación de actividades productivas, y, por otro, a potenciar el máximo aprovechamiento de los recursos disponibles para impulsar la inversión pública». De esta forma, ya se anuncia el carácter variado de la regulación que parece contener la ley; por la que transitan ciertamente modificaciones normativas de diferente naturaleza y efectos: en el ámbito del urbanismo, se introducen diversas modificaciones de la regulación vigente (aunque se insiste en que no se pretende acometer una reforma de la legislación urbanística, que se había abordado por medio de otro proyecto de ley, sino de atender a las reformas que, contando con un amplio consenso, «revisten una especial urgencia en la situación actual»); así, se suprime la figura del concierto previo en la tramitación de los planes generales municipales (supresión que, según indica la Exposición de Motivos, permite agilizar de manera sustancial la tramitación del planeamiento, facilita la aplicación de la evaluación ambiental estratégica y refuerza la seguridad jurídica y el rigor del sistema de planeamiento), se suprime la cédula territorial de urbanización (calificada como es escasa utilidad que duplicaba trámites), se elimina la exigencia de que los elementos de red primaria adscritos a un sector sean colindantes o próximos a él (se dice ahora que implicaba una rigidez y dificultad añadida

innecesarias) y se eliminan las restricciones que introdujo, para actuaciones en suelo urbano, el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística; se modifica un precepto de la LUV (el 104.2) «para mejorar la seguridad jurídica»; y se modifica la LSNU para incorporar un nuevo procedimiento de urgencia («análogo al que ya se preveía en el art. 100 de la Ley Urbanística Valenciana») para agilizar la gestión de suelo para el desarrollo de actividades productivas, subrayando en este extremo que «se podrá aplicar a los procedimientos de declaración de interés comunitario que autoricen la implantación en suelo no urbanizable de actividades que generan empleo. Esta misma Ley se modifica en varios extremos para «permitir o facilitar el desarrollo de determinadas implantaciones en suelo no urbanizable, con el fin de activar iniciativas beneficiosas por su capacidad para generar empleo o para servir de apoyo a actividades productivas» (ejemplificando establecimientos de restauración, hoteleros y asimilados para el desarrollo turístico rural, estacionamientos de vehículos, campings y centros deportivos, o actividades educativas y sanitarias, entre otras). La Exposición de Motivos añade que la simplificación y agilización de los procedimientos administrativos recibe un «impulso sustancial» con dos medidas: la posibilidad de ejecutar obras de reforma de edificios o instalaciones (obras menores) mediante una declaración responsable que sustituya a la licencia municipal, y el establecimiento de un plazo máximo de un mes para la emisión de los informes que exigen las leyes reguladoras de la ordenación del territorio, el urbanismo y el uso del suelo. Finalmente, con «el objetivo urgente de optimizar los recursos públicos para optimizar la economía», la Ley modifica el régimen jurídico de tres organismos de la Generalitat: la empresa pública Vaersa, la entidad pública de saneamiento de aguas residuales de la Comunidad Valenciana, y el Instituto Cartográfico Valenciano.

El antecedente de esta Ley está constituido por el Decreto-ley 2/2010, de 28 de mayo (DOGV de 31 de mayo de 2010), de medidas urgentes para agilizar el desarrollo de actividades productivas y de creación de empleo (validado por Resolución 363/VII, de 16 de junio de 2010, del Pleno de Les Corts, DOGV de 21 de junio de 2010), que incorporaba en lo sustancial la misma regulación, y que finalmente possibilitó, conforme a lo establecido en el art. 58.3 de la Ley del Consell, su tramitación como proyecto de ley.

La Ley 16/2010, de 30 de diciembre (DOGV de 31 de diciembre de 2010) de medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat se proyecta, inicialmente, sobre aspectos tributarios; pero incluye también un extenso catálogo de modificaciones sobre normas legales sectoriales, como es el caso de las Leyes de Tasas (Texto Refundido: queda modificado por los primeros 38 artículos de la Ley), de tramo autonómico del IRPF y restantes tributos cedidos (arts. 39-42), de Hacienda Pública (Texto Refundido, afectado por los arts. 43 y 44 de la Ley), del Juego (arts. 45 a 47), Forestal (arts. 48 a 57), de Espacios Naturales Protegidos (arts. 58 a 70), de accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, urbanísticas y de la comunicación (arts. 71 a 73), de la Música (arts. 74 a 87), de Pesca Marítima (art. 88), de Policías Locales (art. 89), de creación del Servicio Valenciano de Empleo y Formación (art. 90), de Patrimonio (art. 91), de Ganadería (arts. 92 y 93), de Creación del Instituto Valenciano de Seguridad y Salud en el Trabajo (arts. 94 y 95), de Caza (art. 96), de ordenación del sector vitivi-

nícola (art. 97), de creación del Consell Valencià de l'Sport (art. 98), de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat –Ley 10/2006, de 26 de diciembre– (art. 99), de Coordinación del Sistema Universitario Valenciano (art. 100), de ordenación del Centro Superior de Enseñanzas Artísticas (art. 101), del Estatuto marco del personal estatutario de los Servicios de Salud (art. 102, para ampliar las faltas y sanciones), de constitución de la Agencia Valenciana de Movilidad Metropolitana (art. 105), de impacto ambiental (art. 106), de patrimonio arbóreo monumental (arts. 107 a 110), urbanística (art. 111), del sector audiovisual (arts. 112 a 120), de ordenación y gestión de la función pública valenciana (arts. 120 a 123), y de cooperativas (arts. 124 a 134): las modificaciones o reformas alcanzan hasta 29 leyes reformadas –más dos previsiones específicas–. Ciertamente, una reforma horizontal de tan diferentes normas jurídicas, con un contenido material tan diverso, que dificulta en grado sumo su evaluación favorable o positiva desde la perspectiva que suministran los criterios básicos de técnica legislativa (los criterios de la jurisprudencia constitucional sobre las leyes de presupuestos generales del Estado bien reclaman su aplicación ante fenómenos de regulación como el que nos ocupa).

La Ley 17/2010, de 30 de diciembre (DOGV de 31 de diciembre de 2010) de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2011, se enmarca en la situación de crisis económica en la que nos encontramos. Lo refleja con claridad la Exposición de Motivos desde su primera línea: los ejes fundamentales en los que se sitúan son, según declara: «1. La situación económica del país, cuyo principal reflejo son los propios presupuestos generales del Estado, que incluye en su cuadro macroeconómico previsiones para el 2011, en lo que se refiere al producto interior bruto, la tasa de paro y el nivel de endeudamiento de la administración Central del Estado, que nos alejan de las medias europeas a niveles superiores de los de inicio de la legislatura; 2. La necesidad de ajustarse a los requisitos y límites que recoge el Programa de Estabilidad 2009-2013, presentado ante la Unión Europea por el Gobierno de la Nación y que para el presente año incluyen una previsión máxima de déficit para todo el sector público valenciano del 1,3% del PIB; 3. Por lo que se refiere al vigente marco de relaciones financieras entre la administración central y las comunidades autónomas, cabe destacar que el presente ejercicio se caracteriza: –por una importante reducción del nivel de inversiones públicas del Estado–, por la plasmación efectiva de las insuficiencias apuntadas desde el inicio del nuevo modelo de financiación. Insuficiencias que, por lo que se refiere a nuestra Comunitat, se concretan para el 2011 en una disminución superior al 6% de los ingresos procedentes del mismo, respecto de los percibidos en el 2010». Por ello tratan de «incorporar políticas de austeridad y de optimización en la asignación de recursos, en orden a asegurar tanto el equilibrio de las cuentas públicas como que el nivel de prestación de los servicios públicos fundamentales para los ciudadanos de nuestra Comunitat alcanza unos parámetros acordes a sus necesidades».

El Decreto-ley 4/2010, de 30 de diciembre (DOGV de 3 de enero de 2011) por el que se modifica el Texto Refundido de la Ley sobre Cajas de Ahorros, aprobado por el Decreto Legislativo 1/1997, de 23 de julio. La finalidad confesada de la reforma se encuentra en la promulgación del Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las cajas de ahorros, y en la Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción

del Desarrollo, que incorporaron en el plano estatal modificaciones sustanciales que exigen la modificación de la normativa reguladora autonómica. En el Preámbulo del Decreto-ley 4/2010 se señala que la regulación estatal citada se enmarca «en el contexto de una aguda crisis económica y financiera, cuya profundidad, complejidad y larga duración está erosionando la solidez y estabilidad del sistema financiero español», añadiendo que una de las consecuencias que se han producido en el sector ha sido «el inicio de un importante proceso de reestructuración e integración del subsector de las cajas de ahorros, que afecta a la práctica totalidad de estas entidades, que buscan mejoras en su eficiencia económica, una reducción del exceso de capacidad instalada y una mayor flexibilidad para captar recursos básicos de capital y para ajustar sus estructuras organizativas y operativas». De esta forma, la modificación que incorpora sobre el Texto Refundido de la Ley de Cajas de Ahorros de 23 de julio de 1997 persigue «impulsar la profesionalización de los órganos de gobierno de las cajas de ahorros, introducir las nuevas y diferentes alternativas de organización institucional e incluir los ajustes necesarios para incorporar los derechos políticos de los cuotapartícipes, en su caso», todo ello conforme a lo establecido en la legislación estatal que es la que, sustancialmente, se incorpora a la reforma.

### *Ayuntamientos*

Con anterioridad se ha destacado la promulgación de la Ley 8/2010, de 23 de junio (DOGV de 24 de junio de 2010) de Régimen Local de la Comunitat Valenciana, que es la primera que, desde sus orígenes ha dictado el legislador valenciano para la regulación con carácter general del régimen local. Se trata de una extensa ley (formada por 201 artículos más seis disposiciones transitorias, dos derogatorias y cuatro finales), que regula con detalle tanto el municipio (Título I) como la provincia (Título II), así como la comarca (Título III), las entidades locales menores (Título IV), las áreas metropolitanas (Título V) y las mancomunidades y otras formulas asociativas de entidades locales (Título VI). Destaca en su regulación las previsiones sobre el estatuto de los miembros de las corporaciones locales (arts. 125 a 136), y el régimen de la información y participación ciudadana (arts. 137 a 143); desde otra perspectiva, ordena, dentro del ámbito de su competencia, el régimen de los funcionarios con habilitación de carácter estatal (arts. 162 a 177), y el régimen de los bienes, actividades y servicios (Título X, que es posiblemente el que menor innovación incorpora). Completa su regulación el régimen de las Haciendas Locales (Título XI). Es claro que la experiencia adquirida, al menos desde la promulgación de la Ley de Bases de Régimen Local 7/1985, ha permitido al legislador valenciano contar con una extensa gama de posibilidades para, dentro de su ámbito competencial, incorporar la regulación que ha considerado más conveniente; en su exposición de motivos ha remarcado su interés por potenciar la autonomía local, subrayando la relevancia de los principios de subsidiaridad, coordinación, cooperación y colaboración (art. 144), permitiendo la delegación de la ejecución de funciones y la encomienda de gestión (art. 144.2) y contemplado, con carácter imperativo, la descentralización de todas aquellas competencias susceptibles de ello (art. 145).

Se ha declarado la aplicación del régimen especial de organización de municipios de gran población a Torrent (Ley 4/2010, de 14 de mayo –DOGV de 20 de mayo de 2010–), a Gandía (Ley 5/2010, de 28 de mayo –DOGV de 3 de junio de 2010–) y a Orihuela (Ley 7/2010, de 8 de junio –DOGV de 10 de junio de 2010–).

Por otro lado, presenta una importancia relevante la Ley 2/2010, de 31 de marzo (DOGV de 6 de abril de 2010), de medidas de protección y revitalización del conjunto histórico de la ciudad de Valencia. Con anterioridad, se promulgó el Decreto-ley 1/2010, de 7 de enero (DOGV de 8 de enero de 2010) de medidas de protección y revitalización del conjunto histórico de la ciudad de Valencia (convalidado por Resolución 3/VII, de la Diputación Permanente, DOGV de 27 de enero de 2010), que constituye el origen del proyecto de ley finalmente aprobado como la Ley 2/2010.

La Ley se endereza decididamente a respaldar el Plan Especial de Protección y de Reforma Interior del Cabanyal-Canyamelar de Valencia. Como señala en la Exposición de Motivos, dicho Plan fue declarado conforme a Derecho por varias Sentencias; Les Corts quisieron, ya en el año 2004, «reforzar la acción regeneradora de las administraciones públicas con relación a los conjuntos históricos», reformando entonces para ello la Ley del Patrimonio Cultural Valenciano, pretendiendo «la puesta en valor de los bienes de interés cultural». Añade el Legislador que, a pesar de ello, siguen existiendo «voces contrarias» al referido Plan. Recuerda que en Sentencias del Tribunal Supremo de 12 y 13 de marzo y 16 de diciembre de 2008, se declaró que el Plan no producía expoliación alguna. Y subraya que, a pesar de ello, y frente a lo declarado por el Tribunal Supremo, la Orden del Ministerio de Cultura de 29 de diciembre de 2009 ha declarado que el Plan determina la expoliación del conjunto histórico del Cabanyal, y ha requerido al Ayuntamiento y a la Generalitat para que suspendan cualquier actuación en ejecución del referido Plan. Este es el presupuesto del que parte la Ley; sin perjuicio, se indica en la Exposición de Motivos, de «las medidas que puedan adoptar el Ayuntamiento de Valencia y la administración de la Generalitat para que se respeten las competencias que corresponden a la Generalitat conforme al art. 49.1.5ª del Estatuto de Autonomía de la Comunitat valenciana, se anule la indicada Orden del Ministerio de Cultura, se restablezca la legalidad y se de pleno cumplimiento a lo ya resuelto por el Tribunal...», el Consell «estima que es preciso que mediante una norma con rango de Ley específicamente dirigida a tutelar la situación del Cabanyal se ponga definitivamente de relieve que la protección del conjunto histórico de la ciudad de Valencia...es compatible con la ejecución plena del Plan Especial de Protección y de Reforma Interior del Cabanyal-Canyamelar...y que dicho plan mejora la protección del conjunto histórico de la ciudad de Valencia, siendo instrumento eficaz para la mejor consecución de los generales fines proteccionistas del art. 11 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad valenciana y de la Ley de Patrimonio Cultural Valenciano y los específicos del Decreto 57/1993, de 3 de mayo, del Consell».

Late en el fondo de este planteamiento una reivindicación competencial: «siendo el conjunto histórico de Valencia un bien de interés cultural por haberlo declarado así la Generalitat, es a la Generalitat a la que le compete definir los valores que lo hacen acreedor de la protección que le otorga su declaración como bien de inte-

rés cultural. De esta forma, no podrá existir ninguna expoliación por actuaciones que la propia Generalitat considera que no afectan a los citados valores».

La Ley, que reitera en la Exposición de Motivos la concurrencia de razones de extraordinaria y urgente necesidad que justifican la aprobación de la misma, como fueron explicitados en el Decreto-ley 1/2010, concreta sus medidas, además de algunas de índole organizativo, en torno a las declaraciones que lucen en el art. 1: por un lado, se declara expresamente que el Plan Especial «no perjudica, daña, deteriora o menoscaba de cualquier otro modo la protección del conjunto histórico de la ciudad de Valencia...de forma que el citado Plan no pone en peligro de pérdida o destrucción ninguno de los valores del conjunto histórico de la ciudad de Valencia ni perturba el cumplimiento de su función social sino que, antes bien, revitaliza la ciudad de Valencia en uno de sus barrios históricos más importantes y mejora la calidad de vida del mismo y el disfrute de los valores históricos del barrio del Cabanyal por sus vecinos y por el resto de ciudadanos de Valencia y de la Comunitat valenciana»; por otro lado, reitera las mismas consideraciones con respecto a la ejecución del Plan: «se reconoce expresamente la plena compatibilidad entre la total ejecución del Plan Especial...y las razones que dieron lugar a la inclusión del núcleo original del ensanche del Cabanyal dentro de las áreas afectadas por la declaración de bien de interés cultural del conjunto histórico de Valencia, de forma que la total ejecución del citado Plan no pone en peligro de pérdida o destrucción ninguno de los valores del conjunto histórico de la ciudad de Valencia ni perturba el cumplimiento de su función social sino que, antes bien, revitaliza la ciudad de Valencia...».

### *Estatuto del Personal de Les Corts*

En sesión celebrada el 16 de junio de 2010 (DOGV de 16 de julio de 2010) el Pleno de Les Corts aprobó, de conformidad con lo establecido en el art. 110.2 del Reglamento de Les Corts, el Estatuto del Personal, que contempla la aplicación supletoria del Estatuto Básico del Empleado Público.

### **Actividad reglamentaria**

En el presente apartado procederemos a exponer las disposiciones más relevantes que bajo la forma de decretos, han sido aprobados por el Gobierno de la Generalitat Valenciana. Para ello seguiremos el mismo esquema que ha venido reproduciéndose en ediciones de Informes de años anteriores, distinguiendo entre normas organizativas, normas de desarrollo legislativo, normas sectoriales y otras disposiciones.

### *Normas organizativas*

En lo que a la organización de las Consellerías se refiere, se han dictado varias normas por las que se han modificado los respectivos Reglamentos Orgánicos de las Consellerías de Justicia y Administraciones Públicas, Solidaridad y Ciudadanía, Gobernación, Cultura y Deporte y Bienestar Social.

El Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas, que fue aprobado mediante Decreto 206/2009, de 13 de noviembre, se modifica por el Decreto 22/2010, de 22 de enero. Para Conselleria de Solidaridad y Ciudadanía se aprueba un nuevo Reglamento Orgánico y Funcional mediante Decreto 91/2010, de 21 de mayo, del Consell, habiendo sido la composición de aquella Conselleria objeto de modificación por un Decreto previo 69/2010, de 30 de abril, del Consell.

Mediante Decreto 115/2010, de 27 de agosto, se modifica el Decreto 100/2007, de 13 de julio, por el que se aprobó el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Gobernación. Y ello con el objeto de adecuarlo a las competencias que se atribuyen a esa Conselleria por Decreto 6/2010, de 25 de agosto, transfiriéndose a la Conselleria de Gobernación, determinadas competencias asignadas inicialmente a la Conselleria de Cultura y Deporte. Concretamente las competencias en materia de escuelas de música y escuelas de educandos, bandas de música y sociedades musicales de la Comunitat Valenciana, así como las propias del deporte de la pilota valenciana.

Con la aprobación del Decreto 180/2010, de 29 de octubre, se modifica el Decreto 119/2007, de 27 de julio, que aprobó el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Cultura y Deporte. Tal modificación trae causa de la aprobación del Decreto 6/2010, de 25 de agosto, por el que se modificó, a su vez, el Decreto 19/2009, de 3 de noviembre, por el que se determinan las consellerias en que se organiza la Administración de la Generalitat, y del Decreto 33/2010, de 12 de febrero, del Consell, de modificación del Decreto 5/1985, de 8 de enero, por el que se creó la Biblioteca Valenciana. La modificación organizativa de la Conselleria afecta al Comisionado Especial para el Museo del Siglo XIX, que se suprime. Finalmente, cabe citar el Decreto 72/2010, de 30 de abril, para la conmemoración en la Comunitat Valenciana del bicentenario de la Constitución Española de 1812, por el que se crea el Comité de Honor y de la Comisión Ejecutiva, órganos que se adscriben a esa Conselleria. Se crea igualmente la figura del comisario general, órgano que pasa a depender directamente de la Comisión Ejecutiva.

Finalmente, por lo que a la Conselleria de Bienestar Social se refiere, se aprueba un nuevo Reglamento Orgánico mediante Decreto 193/2010, de 26 de noviembre. La aprobación de dicho Reglamento tiene por objeto principal potenciar la acción administrativa en los ámbitos de atención a la dependencia y de promoción de la autonomía personal. A tales efectos y como reorganización más significativa, cabe señalar que la Secretaría Autonómica de Autonomía Personal y Dependencia pasa a quedar integrada por dos direcciones generales: la Dirección General de Personas con Discapacidad y Promoción de la Autonomía Personal y la Dirección General de Acción Social, Mayores y Dependencia. Cabe citar también el Decreto 38/2010, de 19 de febrero, por el que se crea el Comité Consultivo Autonómico del Sistema Valenciano para la Autonomía y Atención a la Dependencia como órgano adscrito a aquellas Conselleria y con funciones asesoras.

Cabe destacar también la creación de tres órganos horizontales:

En primer lugar, la Comisión de Coordinación Interdepartamental y el Centro Directivo de Coordinación Operativa del Programa de Desarrollo Rural Sostenible de la Comunitat Valenciana, creada por Decreto 178/2010, de 22 de oc-

tubre. La Comisión se configura como órgano colegiado responsable de dirigir y coordinar la acción de los distintos departamentos del Consell en relación con el medio rural para la aplicación, en el ámbito de la Comunitat Valenciana, de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural. El Centro Directivo se establece como órgano adscrito a la consellería competente en materia de desarrollo rural y al que se le asignan funciones de coordinación del Programa de Desarrollo Rural Sostenible de la Comunitat Valenciana.

En segundo lugar, la Comisión Delegada para Coordinar las Acciones contra las Prospecciones de Hidrocarburos en la Comunitat Valenciana, que se crea mediante Decreto 216/2010, de 30 de diciembre. La creación de esa Comisión trae causa de la aprobación por Consejo de Ministros el día 23 de diciembre de 2010, de un Real Decreto por el que se autoriza la prospección de hidrocarburos, para su futura explotación, en diversos sectores localizados en aguas pertenecientes al golfo de Valencia.

Y en tercer lugar, mediante Decreto 85/2010, de 14 de mayo, se crea la Comisión Interdepartamental para la Coordinación, Apoyo y Seguimiento del Proceso Electoral a Les Corts, Comisión a la que se atribuyen las competencias en materia de procesos electorales y consultas populares.

Por lo que se refiere a otras normas de carácter organizativo, cabe citar la aprobación de los siguientes Decretos: El Decreto 10/2010, de 7 de enero, del Consell, por el que se crea y regula el Observatorio de Necesidades de Recursos Humanos Sanitarios Especializados del Sistema Sanitario Valenciano; el Decreto 23/2010, de 22 de enero, del Consell, por el que se desarrolla el Observatorio Permanente de la Familia e Infancia de la Comunitat Valenciana, creado por el art. 161 de la Ley 12/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunitat Valenciana, como órgano adscrito al órgano de la Generalitat con competencias en materia de familia e infancia; El Decreto 29/2010, de 5 de febrero, del Consell, por el que se modifica el art. 10 del Reglamento Orgánico y Funcional de Teatros de la Generalitat Valenciana; El Decreto 34/2010, de 12 de febrero, del Consell, de modificación del Estatuto de la Agencia Valenciana de Fomento y Garantía Agraria, con el objeto de dar cumplimiento a la normativa comunitaria y dotarle de una mayor independencia; el Decreto 59/2010, de 16 de abril, del Consell, por el que se modifica el Decreto 59/2006, de 5 de mayo, de creación del Observatorio de la Industria y de los Sectores Económicos Valenciano; El Decreto 167/2010, de 15 de octubre, se determina la composición de los consejos de administración de las autoridades portuarias de Alicante, Castellón de la Plana y Valencia. Dicho Decreto se aprueba como consecuencia de las modificaciones del art. 40 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, por la Ley 33/2010, de 5 de agosto; y por último, el Decreto 169/2010, de 15 de octubre, del Consell, se crea y regula el Observatorio de la Seguridad Ciudadana en la Comunitat Valenciana, como órgano consultivo y deliberante en la materia.

Mención destacada merecen las disposiciones reglamentarias que se han aprobado con el objeto de mejorar la prestación de los servicios públicos y del funcionamiento de la Administración. A este respecto cabe hacer referencia a los siguientes Decretos:



En primer lugar, el Decreto 62/2010, de 16 de abril, del Consell, por el que se establecen los instrumentos generales del sistema para la modernización y mejora de la calidad de los servicios públicos de los entes, organismos y entidades del sector público dependientes de la Generalitat

Y en segundo lugar, el Decreto 165/2010, de 8 de octubre. El 5 de febrero de 2010, el Consell aprobó el Plan de Innovación y Modernización de la Administración Pública Valenciana (conocido como *Gobernanza 2013*), instrumento de planificación de las políticas del Consell en materia de modernización y mejora de la calidad de los servicios públicos en la Comunitat Valenciana. Como complemento y desarrollo de ese Plan, el Consell aprobó el día 19 de febrero de 2010 el Plan de simplificación y reducción de cargas administrativas de la Generalitat 2010-2012. Mediante el citado Decreto 165/2010, se establecen medidas de simplificación y de reducción de cargas administrativas en los procedimientos gestionados por la administración de la Generalitat y su sector público. A través de ese decreto se establecen las medidas con las que instrumentar la simplificación de los procedimientos administrativos, se recoge la creación de la Sede Electrónica de la Generalitat, a través de la cual realizar las actuaciones, procedimientos y servicios que requieran la identificación de la Generalitat en sus relaciones con los ciudadanos y con otras Administraciones Públicas por medios electrónicos.

Desde el punto de vista de la función pública, ha de mencionarse la aprobación del Decreto 212/2010, de 17 de diciembre, por el que se regula el régimen jurídico del personal emérito de las instituciones sanitarias de la Agencia Valenciana de Salud. La Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud, establece en su disposición adicional cuarta la posibilidad de nombrar, con carácter excepcional, por los servicios de salud, personal emérito entre licenciados sanitarios jubilados, en atención a los méritos relevantes profesionales que pudieran concurrir en los mismos, regulando aquel Decreto los requisitos necesarios para adquirir la condición de personal emérito, el procedimiento para su obtención, así como los derechos y funciones inherentes a este reconocimiento. Finalmente, cabe citar el Decreto 207/2010, de 10 de diciembre, por el que se aprueba la Oferta de Empleo Público de 2010 para el personal de la administración de la Generalitat.

### *Normas de desarrollo legislativo*

En este apartado podemos diferenciar entre aquellas normas reglamentarias que desarrollan una determinada ley con carácter general, de aquellos otros que desarrollan algún aspecto puntual, o específico.

Entre las primeras cabe citar dos Decretos: El Decreto 52/2010, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 4/2003, de 26 de febrero, de la Generalitat, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos. Dicho Decreto se dicta en función de la previsión establecida en la disposición final primera de la Ley 4/2003, de 26 de febrero, con el objeto, según se precisa en su Exposición de Motivos, de absorber, integrar y modernizar las previsiones de todos los reglamentos preexistentes hasta ese momento, e introdu-

cir y ofrecer soluciones respecto de las necesidades y novedades derivadas de la evolución del sector del ocio detectadas desde la entrada en vigor de la ley. Esta regulación reglamentaria ha de entenderse complementada con el Decreto 95/2010, de 4 de junio, por el que aprueba el reglamento regulador del procedimiento para la obtención de las licencias de actividad, licencias de funcionamiento y autorizaciones de los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos instalados, que se instalen o se celebren en el recinto de la Marina Real Juan Carlos I del puerto de Valencia. Mediante Decreto 109/ 2010, de 16 de julio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 1/2004, de 24 de mayo, de la Generalitat, de Ayuda a las Víctimas del Terrorismo, con el objeto de sustituir el Decreto 163/2005, de 4 de noviembre. Finalmente, se ha aprobado el Decreto 149/2010, de 24 de septiembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 11/2009, de 20 de noviembre, de la Generalitat, de Ciudadanía Corporativa.

Respecto de los desarrollos reglamentarios específicos o puntuales, cabe citar siete Decretos:

Mediante Decreto 5/2010, de 15 de enero, se regula el Sistema de Información en Salud Pública, desarrollándose con ello la Ley 4/2005, de 17 de junio, de Salud Pública de la Comunitat Valenciana, en concreto su Título VII destinado a regular la información en salud pública. En materia de transporte público, se aprueba el Decreto 24/2010, de 29 de enero, del Consell, relativo al plan de modernización de las concesiones de transporte público regular permanente de viajeros por carretera, en desarrollo del art. 83 de la Ley 16/2008, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat. Dicho texto legal establece la posibilidad de ampliación del plazo concesional de las concesiones de transporte público regular permanente de viajeros por carretera en la Comunitat Valenciana, previa presentación y posterior aprobación de un Plan de Modernización, cuyo procedimiento es justamente el que desarrolla el Decreto antes citado. Se aprueba también el Decreto 82/2010, de 7 de mayo, por el que se modifica el Decreto 53/2008, de 18 de abril, por el que se aprobó el Reglamento de desarrollo de la Ley 11/2007, de 20 de marzo, de la Generalitat, de Comunidades de Valencianos en el Exterior. Por Ley 12/ 2009, de 23 de diciembre, de la Generalitat, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat, se produjo la modificación de determinados artículos de la Ley 11/2007, de 20 de marzo que hacían necesario por ello la correspondiente modificación reglamentaria de adaptación a la ley. Por Decreto 135/2010, de 10 de septiembre, del Consell, se aprueban las bases para la concesión de ayudas en materia de cooperación internacional en desarrollo del art. 22.3 de la Ley 6/2007, de 9 de febrero. Mediante Decreto 197/2010, de 26 de noviembre, del Consell, se regula el Registro de Institutos y Centros de Investigación y el Registro de Personal de Investigación y Desarrollo de la Comunitat Valenciana, creados por Ley 2/2009, de 14 de abril, de Coordinación del Sistema Valenciano de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico. En materia electoral, el Decreto 168/2010, de 15 de octubre, determina las condiciones de los locales y las características de las urnas, papeletas, sobres y demás documentación electoral a utilizar en las elecciones a Les Corts, dictada en desarrollo de la Ley 1/1987, de 31 de marzo Electoral Valenciana. Son cinco los objetivos princi-

pales a los que atiende ese Decreto: (a) La adaptación del material electoral a las previsiones contempladas en la Ley 9/2003, de 2 de abril, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; (b) incluir los impresos electorales referentes al ejercicio del voto por correspondencia de los residentes temporalmente en el extranjero; (c) Incorporar un nuevo modelo de sobre destinado a los residentes en el extranjero; (d) Homogeneizar el diseño de los diferentes modelos de papeletas, sobres y demás documentación electoral; y (e) facilitar la obtención de determinados modelos de impresos vía electrónica, en aplicación de la Ley 3/2010, de 5 de mayo. Finalmente, en materia de Patrimonio Cultural se aprueba el Decreto 208/2010, de 10 de diciembre, del Consell, por el que se desarrolla el art. 11 de la Ley 4/1998, de 11 de junio, de la Generalitat, del Patrimonio Cultural Valenciano.

Dicha norma reglamentaria establece el contenido mínimo de la documentación necesaria para elaborar los informes a los estudios de impacto ambiental (u otros documentos de análoga naturaleza y objeto) a los que se refiere el citado art. 11 de la Ley 4/1998 y regula el procedimiento administrativo para la emisión de esos informes.

### *Normas sectoriales*

En este apartado agruparemos la actividad reglamentaria que se ha desarrollado, en torno a las siguientes materias: Enseñanza; medio ambiente; sanidad; vivienda; Administración local y colegios profesionales.

Por lo que se atañe a las enseñanzas universitarias, los decretos aprobados abarcan diferentes cuestiones: desde la autorización para la implantación de enseñanzas universitarias, estudios de doctorado y másters, a normas retributivas del personal docente, a la aprobación de Estatutos universitarios.

Comenzando por las Universidades públicas y exponiendo la relación de Decretos por orden alfabético, cabe citar los siguientes:

Por lo que se refiere a la Universidad de Alicante, mediante decreto 28/2010, de 5 de febrero, se le autoriza para la implantación de enseñanzas universitarias oficiales de Máster y mediante Decreto 181/2010, de 29 de octubre, se autoriza la implantación de enseñanzas universitarias oficiales de grado.

Por lo que atañe a la Universidad Jaume I de Castellón, se han aprobado cinco Decretos: Decretos 14/2010, de 15 de enero y 25/2010, de 29 de enero, por los que se le autoriza la implantación de enseñanzas universitarias oficiales de Máster; Decreto 116/2010, de 27 de agosto, por el que se aprueban los Estatutos de la Universitat Jaume I de Castellón; Decreto 148/2010, de 24 de septiembre, por el que se autoriza la implantación de enseñanzas universitarias oficiales de doctorado; y por último, el Decreto 182/2010, de 29 de octubre, por el que se autoriza la implantación de enseñanzas universitarias oficiales de grado.

En lo que respecta a la Universidad Miguel Hernández de Elche, se han aprobado tres decretos: Decreto 21/2010, de 22 de enero, por el que se autoriza la implantación de enseñanzas universitarias oficiales de máster; Decreto 143/2010, de 17 de septiembre, por el que se autoriza la implantación de enseñanzas universi-

tarias oficiales de doctorado; y Decreto 184/2010, de 5 de noviembre, por el que se autoriza la implantación de enseñanzas universitarias oficiales de grado.

Por lo que se refiere a la Universidad Politécnica, se han aprobado cuatro decretos: Decreto 74/2010, de 30 de abril, por el que se autoriza la modificación de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos y de la Escuela Técnica Superior del Medio Rural y Enología para la creación de un centro único, resultante de la integración de ambas, con la denominación de Escuela Técnica Superior de Ingeniería Agronómica y del Medio Natural; Decreto 75/2010, de 30 de abril, por el que se autoriza el cambio de denominación de la Escuela Técnica Superior de Gestión en la Edificación, por la de Escuela Técnica Superior de Ingeniería de Edificación, el Decreto 196/2010, de 26 de noviembre, del Consell, por el que se autoriza la implantación de enseñanzas universitarias oficiales de doctorado en dicha Universidad, y el Decreto 203/2010, de 3 de diciembre, del Consell, por el que se autoriza la implantación de enseñanzas universitarias oficiales de grado en la Universidad Politécnica de Valencia.

Finalmente, en lo que respecta a la Universitat de València-Estudi General, se han aprobado seis Decretos: Mediante Decretos 9/2010, de 7 de enero y 61/2010, de 16 de abril, se autoriza la implantación de enseñanzas universitarias oficiales de Máster; por Decreto 83/2010, de 14 de mayo, se autoriza la implantación de enseñanzas universitarias oficiales de máster por el procedimiento abreviado; el Decreto 84/2010, de 14 de mayo, modifica la denominación de dos institutos universitarios de investigación: el Instituto Universitario de Robótica por la de Instituto Universitario de Investigación de Robótica y de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (IRTIC), y la del Instituto Universitario de Investigación de Tráfico y Seguridad Vial por la de Instituto Universitario de Investigación en Tráfico y Seguridad Vial (INTRAS); el Decreto 146/2010, de 24 de septiembre, autoriza la implantación de enseñanzas universitarias oficiales de doctorado; y por último, el Decreto 176/2010, de 22 de octubre, autoriza la implantación de enseñanzas universitarias oficiales de grado.

Cabe finalmente, en el ámbito de las Universidades públicas, citar la aprobación del Decreto 211/2010, de 17 de diciembre. Este decreto regula el régimen transitorio de aplicación por las universidades públicas valencianas, de las retribuciones adicionales del profesorado universitario reguladas en el anterior Decreto 174/2002, de 15 de octubre. El Decreto 211/2010 establece una nueva prórroga (hasta el 31 de diciembre de 2010), como ya lo hicieron los Decretos 100/2004, de 18 de junio y 135/2006, de 29 de septiembre, del periodo de tiempo que permite a las Universidades seguir aplicando el anterior sistema de retribuciones adicionales, regulado en el art. 46 de la derogada Ley Orgánica de Reforma Universitaria.

Respecto de los Institutos Universitarios, mediante Decreto 88/2010, de 21 de mayo, el Instituto Interuniversitario de Desarrollo Social y Paz (IU-DESP) queda integrado por la Universidad de Alicante y la Universitat Jaume I de Castellón, por Decreto 125/2010, de 3 de septiembre, del Consell, se adscribe la Fundación de la Comunitat Valenciana Centro Estudios Ambientales del Mediterráneo a la Universidad Miguel Hernández de Elche como instituto universitario de investigación.

Por lo que a las Universidades privadas se refiere, se aprueban cuatro Decretos en relación con la Universidad Cardenal Herrea-CEU: el Decreto 37/2010, de 19 de febrero, se autoriza la implantación de enseñanzas universitarias oficiales de máster; el Decreto 147/2010, de 24 de septiembre, del Consell, por el que se autoriza la implantación de enseñanzas universitarias oficiales de doctorado; el Decreto 186/2010, de 12 de noviembre, del Consell, por el que se autoriza la implantación de enseñanzas universitarias oficiales de grado en la Universidad Cardenal Herrera-CEU; y el Decreto 204/2010, de 3 de diciembre, por el que se aprueban sus Normas de Organización y Funcionamiento de la Universidad privada Cardenal Herrera-CEU. Mediante Decreto 32/2010, de 12 de febrero, se autorizan enseñanzas universitarias oficiales de Grado en el Centro de Educación Superior Valencia, adscrito a la Universidad Europea de Madrid, por Decreto 77/2010, de 22 de octubre, se autoriza la implantación de enseñanzas universitarias oficiales de grado en la Universitat Internacional Valenciana y en la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir y mediante Decreto 144/2010, de 17 de septiembre, del Consell, por el que se autoriza la implantación de enseñanzas universitarias oficiales de doctorado en la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir.

En cuanto a la enseñanza no universitaria, se aprueban dos decretos: Mediante Decreto 66/2010, de 23 de abril, se aprueba la oferta de empleo público de personal docente no universitario dependiente de la Conselleria de Educación, de la Generalitat, para el año 2010 y mediante Decreto 164/2010, de 8 de octubre, se regula el Consell Escolar de la Comunitat Valenciana, como superior órgano consultivo y de participación social en la programación general de la enseñanza no universitaria en la Comunitat Valenciana.

En materia de medio ambiente, mediante Decreto 97/2010, de 11 de junio, se regula el ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental y de participación pública en materia de medio ambiente de la Comunitat Valenciana. Como e expresa en su preámbulo, el propósito fundamental es el de regular el ejercicio de los derechos de acceso a la información y de participación pública en medio ambiente en consonancia con las modernas teorías organizativas y la aplicación de las nuevas tecnologías de la información.

Se han aprobado también varios decretos relacionados con la declaración de Parajes Naturales, así como con la aprobación de instrumentos de planificación y gestión en materia de medio ambiente. Por lo que a los primeros se refiere, se han declarado los siete Parajes Naturales siguientes: Decreto 111/2010, de 30 de julio, por el que se declara Paraje Natural Municipal el enclave denominado la Colaita, en el término municipal de Llombai; Decreto 108/2010, de 9 de julio, por el que se declara paraje natural municipal el enclave denominado Sierra de Chiva, en el término municipal de Chiva; Decreto 124/2010, de 3 de septiembre, por el que se declara paraje natural municipal el enclave denominado el Barranc de la Fos, en el término municipal de Montesa; Decreto 142/2010, de 17 de septiembre, por el que se declara paraje natural municipal el enclave denominado Barranco la Hoz, en el término municipal de Enguera; Decreto 174/2010, de 22 de octubre, por el que se declara Paraje Natural Municipal el enclave denominado La Sierra, en el término municipal de Redován; Decreto 183/2010, de 5 de no-

viembre, por el que se declara paraje natural municipal el enclave denominado Penyes Albes, en los términos municipales de Montichelvo y Terrateig; y Decreto 195/2010, de 26 de noviembre, por el que se declara paraje natural municipal el enclave denominado Pereroles, en el término municipal de Morella.

En lo que a los instrumentos de ordenación y gestión medio ambiental se refiere, por Decreto 31/2010, de 12 de febrero, del Consell, se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Sistema de Zonas Húmedas del Sur de Alicante; mediante Decreto 36/2010, de 19 de febrero, se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de las Lagunas de la Mata y Torrevieja; por Decreto 41/2010, de 5 de marzo, se aprueba el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de las Salinas de Santa Pola; y por Decreto 173/2010, de 22 de octubre, se modifica el anexo I del Decreto 77/2001, de 2 de abril, del Consell, por el que se aprobó el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra Calderona.

En lo que al ámbito sanitario se refiere, se han aprobado varios Decretos relacionados con los productos farmacéuticos. El Decreto 94/2010, de 4 de junio, regula las actividades de ordenación, control y asistencia farmacéutica en los centros sociosanitarios y en la atención domiciliaria. Se ha aprobado también un Decreto 118/2010, de 27 de agosto, por el que se ordenan y priorizan actividades de las estructuras de soporte para un uso racional de los productos farmacéuticos en la Agencia Valenciana de Salud. Y mediante Decreto 187/2010, de 12 de noviembre, se regula el funcionamiento del Sistema Operativo de Alerta en el Suministro de Medicamentos y las comunicaciones de suministro insuficiente previstos en la Ley 1/2008, de 17 de abril, de la Generalitat, de Garantías de Suministro de Medicamentos. La prestación ortoprotésica en el marco de la sanidad pública ha sido también objeto de regulación en el Decreto 76/2010, de 30 de abril, y, por último, cabe citar el Decreto 89/2010, de 21 de mayo, por el que se modifica el Decreto 250/2004, de 5 de noviembre, de ordenación de las actividades de fabricación a medida, distribución y venta al público de productos sanitarios en la Comunitat Valenciana y el Decreto 132/2010, de 3 de septiembre, del Consell, sobre registro y autorización de centros y servicios de atención y prevención de las drogodependencias y otros trastornos adictivos.

En materia de vivienda se ha aprobado el Decreto 105/2010, de 25 de junio. Dicha disposición modifican los Decretos 90/2009, de 26 de junio, 189/2009, de 23 de octubre, y 66/2009, de 15 de mayo, por los que se aprueban, respectivamente, el Reglamento de Viviendas de Protección Pública, el Reglamento de Rehabilitación de Edificios y Viviendas y el Plan Autonómico de Vivienda de la Comunitat Valenciana 2009-2012.

En lo que atañe a la Administración local, la aprobación de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Generalitat Valenciana ha dado lugar a que se elaborasen diversos decretos de desarrollo básicamente en el ámbito organizativo de las Corporaciones locales: El Decreto 141/2010, de 17 de septiembre, del Consell, por el que se regulan determinados aspectos de la constitución de comisiones gestoras y juntas vecinales en las entidades locales menores de la Comunitat Valenciana, dictado en desarrollo los arts. 64 y 66 de la Ley 8/2010, que establecen la existencia de la comisión gestora como órgano de gobierno provi-

sional y las juntas vecinales como órgano de gobierno definitivo de las entidades locales menores. El Decreto 188/2010, de 12 de noviembre, del Consell, por el que se regula el *Consell Tècnic de Delimitació Territorial*, previsto en el art. 18 de la Ley 8/2010 como órgano con competencia en materia de alteraciones de términos municipales, deslindes, creación y supresión de municipios, constitución de entidades locales menores y cualesquiera otros relativos a la demarcación territorial. Por último, el Decreto 191/2010, de 19 de noviembre, por el se regulan las declaraciones de actividades y de bienes de los miembros de las corporaciones locales de la Comunitat Valenciana, dictado en desarrollo del art. 131 de la Ley 8/2010.

Asimismo, se ha recuperado la denominación en valenciano de algunos topónimos: mediante Decreto 16/2010, de 15 de enero, se aprueba el cambio de denominación del municipio de Alfara de Algimia por la forma exclusiva en valenciano de Alfara de la Baronia. El Decreto 26/2010, de 29 de enero, aprueba el cambio de denominación del municipio de Sant Joan de l'Ènova por la forma exclusiva en valenciano de Sant Joanet. Y por Decreto 64/2010, de 16 de abril, se aprueba el cambio de denominación del municipio de Masalavés por la forma exclusiva en valenciano de Massalavés. Por último y relacionado también con las entidades locales, cabe citar el Decreto 30/2010, de 5 de febrero, del Consell, de declaración de municipio turístico de distintos municipios de la Comunitat Valenciana.

En materia de Colegios Profesionales se aprueba el Decreto 218/2010, de 30 de diciembre, por el que se crea el Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Industriales de Castellón. Dicha creación tiene lugar por segregación del Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Industriales de Valencia.

### *Otras disposiciones*

Se han aprobado una serie de disposiciones reglamentarias que han sido aprobadas con motivo de la Directiva 123/2006/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interno (Directiva *Bolkestein*) y las normas internas de transposición.

Se trata de los decretos siguientes: Decreto 43/2010, de 5 de marzo, por el que se modifica el art. 29 del Decreto 182/2006, de 1 de diciembre, del Consell, por el que se establecen las condiciones y los requisitos específicos para la autorización de las viviendas tuteladas para personas con discapacidad física o con enfermedad mental crónica. El Decreto 54/2010, de 31 de marzo, por el que se modifica el Decreto 7/2009, de 9 de enero, regulador de los establecimientos de restauración de la Comunitat Valenciana. El Decreto 63/2010, de 16 de abril, por el que se modifica el Decreto 20/1997, de 11 de febrero, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Agencias de Viajes de la Comunitat Valenciana. El Decreto 90/2010, de 21 de mayo, del Consell, por el que se modifica el reglamento regulador de la profesión de guía de turismo en el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana, aprobado por el Decreto 62/1996, de 25 de marzo. Mediante ese decreto se adecua el Decreto 62/1996, de 25 de marzo, a las exigencias no sólo de la

Directiva Bolkestein sino también a la Directiva 2005/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al Reconocimiento de Cualificaciones Profesionales. El Decreto 106/2010, de 25 de junio, sobre laboratorios de salud pública en el ámbito de la seguridad alimentaria y ambiental. Por último, el Decreto 206/2010, de 3 de diciembre, por el que se modifican los Decretos reguladores del alojamiento turístico en la Comunitat Valenciana. La aprobación de ese decreto trae causa de la nueva redacción que se da al art. 8 de la Ley 3/1998 (a causa, a su vez, de la transposición de la Directiva *Bolkestein*), estableciendo como única previsión necesaria para iniciar la actividad de alojamiento, en cualquiera de las modalidades previstas, la de presentar, ante la Administración turística competente, comunicación previa o declaración responsable, lo que implica la necesidad de modificar diferentes normas reglamentarias, que es lo que hace el citado Decreto 206/2010, modificando el Decreto 153/1993, de 17 de agosto, regulador de los establecimientos hoteleros de la Comunitat Valenciana, el Decreto 188/2005, de 2 de diciembre, regulador del alojamiento turístico rural en el interior de la Comunitat Valenciana, el Decreto 119/2002, de 30 de julio, regulador de los campamentos de turismo de la Comunitat Valenciana, el Decreto 119/2002, de 30 de julio, regulador de los campamentos de turismo de la Comunitat Valenciana y el Decreto 92/2009, de 3 de julio, por el que se aprueba el reglamento regulador de las viviendas turísticas denominadas apartamentos, villas, chalés, bungalows y similares, y de las empresas gestoras, personas jurídicas o físicas, dedicadas a la cesión de su uso y disfrute, en el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana.

Finalmente, cabe citar varios decretos que se refieren a otras cuestiones diversas, en algunos casos a cuestiones puntuales, y que citamos a continuación por orden cronológico: Decreto 45/2010, de 12 de marzo, del Consell, de modificación del Decreto 198/2003, de 3 de octubre, por el que se establecen los criterios de selección aplicables en los procedimientos de autorización de nuevas oficinas de farmacia; Decreto 46/2010, de 12 de marzo, por el que se modifican varios artículos del Decreto 222/2007, de 9 de noviembre, por el que se establecen normas relativas a los consejos reguladores u órganos de gestión de las denominaciones de calidad de la Comunitat Valenciana; Decreto 51/2010, de 26 de marzo, del Consell, por el que se regulan los cursos de formación en bienestar animal; Decreto 67/2010, de 23 de abril, del Consell, por el que se modifica el Decreto 123/2004, de 23 de julio, por el que se establecen medidas para el desarrollo de actuaciones en materia de puertos e instalaciones náutico-deportivas; Decreto 77/2010, de 30 de abril, del Consell, sobre regulación de la comunicación a la Generalitat de la celebración de mercados, ferias, concursos, subastas y exposiciones temporales de animales procedentes de explotaciones ganaderas en la Comunitat Valenciana; Decreto 81/2010, de 7 de mayo, del Consell, por el que aprueba el Plan Especial ante el Riesgo de Inundaciones en la Comunitat Valenciana; Decreto 87/2010, de 21 de mayo, del Consell, por el que se establecen las condiciones técnicas y normativas para el uso de la Plataforma de Facturación Electrónica de la Generalitat, Ge-factura; Decreto 99/2010, de 11 de junio, del Consell, de modificación del Decreto 91/2002, de 30 de mayo, sobre Registro de los Titulares de Actividades de Acción Social, y de Registro y Autorización de Funcionamiento de los Servicios y Centros de Acción Social en la Comunitat Valenciana; Decreto 100/2010, de 18 de junio, del Consell, por el que se regula la obligatoriedad de mantener la tra-



zabilidad en los productos agrícolas de la Comunitat Valenciana y su primera comercialización; Decreto 110/2010, de 23 de julio, del Consell, por el que se adscribe a la conselleria competente en materia de educación la gestión del personal y de los puestos de trabajo de la inspección educativa de la Comunitat Valenciana; Decreto 114/2010, de 30 de julio, del Consell, por el que se procede a la adecuación terminológica en el ámbito de las personas con discapacidad; Decreto 152/2010, de 1 de octubre, del Consell, por el que se crea la Distinción de la Generalitat al Mérito Científico; Decreto 119/2010, de 27 de agosto, sobre ordenación de las explotaciones equinas no comerciales de pequeña capacidad; Decreto 120/2010, de 27 de agosto, por el que se modifica el Reglamento de Festejos Taurinos Tradicionales en la Comunitat Valenciana (Bous al carrer), aprobado por el Decreto 24/2007, de 23 de febrero; Decreto 185/2010, de 5 de noviembre, por el que se regula el contenido y los requisitos mínimos de los Planes de Control de las ayudas financiadas con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía Agraria (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER); Decreto 210/2010, de 17 de diciembre, por el que se prorroga por 12 meses la suspensión de la autorización de explotación de determinadas máquinas recreativas y de azar establecida en el art. 26.8 del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar; y por último, Decreto 213/2010, de 17 de diciembre, del Consell, por el que se establecen los requisitos y el procedimiento de autorización a los centros donde se imparta la formación para obtener el título de Buceador Profesional Básico en la Comunitat Valenciana.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Estructura del Consell

En el ejercicio 2010, la estructura de la administración de la Generalitat no ha sufrido modificaciones en cuanto al número y denominación de las Consellerias, manteniéndose en 13 además de la Presidencia, de conformidad con lo establecido por el Decreto 19/2009, de 3 de noviembre, del President de la Generalitat.<sup>2</sup>

De este modo, el Consell de la Generalitat está formado por el President y 13 Consellers, 3 de los cuales ostentan además la condición de Vicepresidente.<sup>3</sup>

President: Molt Hble. Sr. D. Francisco Camps Ortiz

*Conselleria de Indústria, Comerç e Innovació y Vicepresidente primero:* Hble. Sr. D. Vicente Rambla Momplet

*Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo y Vicepresidente Segundo:* Hble. Sr. D. Gerardo Camps Devesa

*Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda y Vicepresidente Tercero:* Hble. Sr. D. Juan Gabriel Cotino Ferrer

*Conselleria de Infraestructuras y Transporte:* Hble. Sr. D. Mario Flores Lanuza

*Conselleria de Educación:* Hble. Sr. D. Alejandro Font de Mora Turón

*Conselleria de Cultura y Deporte:* Honorable Sra. Dña. Trinidad María Miró Mira

*Conselleria de Sanidad:* Hble. Sr. D. Manuel Cervera Taulet,

*Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación:* Hble. Sra. D<sup>a</sup>. Maritina Hernández Miñana

---

2. Decreto 19/2009, de 3 de noviembre, del President de la Generalitat por el que se fijó la estructura de la administración de la Generalitat (DOCV 6138, de 5 de noviembre de 2009).

3. Decreto 8/2007, de 28 de junio, del President de la Generalitat, por el que se nombran vicepresidentes, consellers, secretario y portavoz del Consell (DOCV 5545 de 29 de junio de 2007) y corrección de errores de dicha norma reglamentaria (DOCV5546 de 2 de julio de 2007); Decreto 13/2009, de 27 de agosto, del President de la Generalitat, por el que se nombran vicepresidentes, consellers, secretario y portavoz del Consell (DOCV 6090 de 28 de agosto de 2009).

*Conselleria de Bienestar Social*: Hble. Sra. D<sup>a</sup>. Angélica Such Ronda

*Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas y Portavoz del Consell*: Hble. Sra. D<sup>ña</sup>. Paula Sánchez de León Guardiola

*Conselleria de Gobernación*: Hble. Sr. D. Serafín Castellano Gómez

*Conselleria de Turismo*: Hble. Sra. D<sup>a</sup>. Belén Juste Picón

*Conselleria de Solidaridad y Ciudadanía*: Hble. Sr. Rafael Blasco Casany

Sin embargo, y por lo que se refiere al ámbito competencial si se han producido algunas variaciones que deben destacarse. Por lo novedoso de la misma, debe hacerse referencia a la delegación de competencias efectuada mediante Resolución de 30 de julio de 2010, de la Consellera de Justicia y Administraciones Públicas,<sup>4</sup> ya que por primera vez, se procedía a efectuar una delegación de competencias asignadas a una conselleria en los titulares de otras consellerias.

En concreto, con el fin de dotar de mayor agilidad a la gestión de los asuntos cuya competencia tiene asignada la Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas,<sup>5</sup> se delega:

a) El ejercicio de las competencias en materia de Justicia, a excepción de las del protectorado de fundaciones, en el titular de la Conselleria de Solidaridad y Ciudadanía.

b) El ejercicio de las competencias en materia de función pública, en el titular de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo, manteniendo la vigencia de las órdenes de delegación en los distintos órganos encargados de la gestión de personal de los diversos órganos de la administración de la Generalitat.

c) El ejercicio de las competencias en materia de Relaciones con el Estado y con la Unión Europea, en el titular de la Conselleria de Industria, Comercio e Innovación.

Por otra parte, también se han reajustado determinadas competencias en virtud del Decreto 6/2010, de 25 de agosto, del President de la Generalitat, de modificación del Decreto 19/2009, de 3 de noviembre, por el que se determinan las consellerias en que se organiza la administración de la Generalitat y la corrección de errores de dicho Decreto.

Así, las competencias relativas a bandas de música, sociedades musicales y pilota valenciana que ostentaba la Conselleria de Cultura y Deporte pasan a asignarse a la Conselleria de Gobernación.

## Corts

Durante el año 2010, y según los datos facilitados por Les Corts Valencianes, se han aprobado un total de 18 leyes, cinco más que en 2009. Además, se han

4. DOCV 6.323, de 2 de agosto de 2010.

5. El Decreto 206/2009, de 13 de noviembre, del Consell, aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas.

planteado por parte de los grupos parlamentarios un total de 6.242 preguntas escritas, además de 386 preguntas orales ante el Pleno y 166 orales en comisión.

Por otra parte, se han tramitado 342 proposiciones no de ley de tramitación ordinaria en comisión y 124 proposiciones no de ley de tramitación especial de urgencia. Asimismo, se han presentado 237 solicitudes de comparecencia, 111 interpelaciones y 21 mociones.

En lo que a sesiones de control al Consell se refiere, durante este año, se han formulado al President un total de 45 preguntas de interés general, siete más que el año anterior.

En 2010 se celebró, los días 27 y 28 de septiembre, el último debate de política general de la legislatura, ya que de conformidad con lo establecido en el art. 44 de la Ley del Consell, teniendo en cuenta que el próximo año habrá Debate de investidura como consecuencia de la celebración de elecciones a Les Corts no se realizará dicho debate.

En el marco del mismo se presentaron por parte de los grupos parlamentarios un total de 224 propuestas de resolución. Entre las aprobadas destacar las relativas a la revisión del modelo de financiación autonómica, la exigencia de inversiones estatales acorde al peso poblacional de la Comunitat, la creación de una comisión para el desarrollo del art. 55.1 del Estatuto de autonomía (Policía autonómica) o la creación de una comisión parlamentaria para elaborar una propuesta de reforma de la Ley 1/1987, de 31 de marzo, electoral valenciana.

Por lo que se refiere a la Diputación permanente, a lo largo de este año, ésta se ha reunido una sola vez. Concretamente lo hizo el 14 de enero de 2010 con un único punto en el orden del día de dicha sesión, la convalidación o derogación del Decreto ley 1/2010, de 7 de enero, del Consell, de medidas de protección y revitalización del conjunto histórico de la ciudad de Valencia. Dicho Decreto-ley quedó convalidado por 13 votos a favor y 10 en contra, al igual que su tramitación como proyecto de Ley.

## Aspectos políticos e institucionales<sup>1</sup>

### *Caracterización general*

En el ámbito institucional, el año 2010 en la Comunidad Autónoma de Extremadura puede caracterizarse por el importante aumento de la actividad legislativa (aprobación de 20 leyes y tramitación de otras dos que fueron aprobadas el 20 de enero de 2011) y por la fuerte reducción presupuestaria (7,7% respecto a los Presupuestos de 2010, ya menguantes) impuesta por nuevo techo de déficit de las Comunidades Autónomas del 1,3% para 2011, establecido en la Reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 15 de junio de 2010.

Pueden señalarse distintas causas del aumento de la actividad legislativa extremeña: los cambios en la legislación básica del estado, la adaptación a la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento europeo y del Consejo, relativa a los Servicios en el Mercado Interior, las medidas de reducción del gasto público y la puesta en marcha del Pacto Social y Político de Reformas para Extremadura. Este acuerdo entre la Junta, UGT, CCOO, y la confederación empresarial CREEX, al que ya hicimos mención en la pasada entrega del informe, fue aprobado por unanimidad en la Asamblea de Extremadura el 22 de abril de 2010.

Entre los anexos del Pacto, que recogen las acciones a desarrollar, se encuentran varias leyes, entre ellas la Ley de la Ciencia, Tecnología y la Innovación, la Ley de Responsabilidad Social Empresarial, la Ley de Impulso al Nacimiento y Consolidación de Empresas, la Ley de Mancomunidades y Entidades Menores de Extremadura, así como la reestructuración de la SOFIEEX, todas ellas aprobadas este año.

El Pacto consiste esencialmente en un acuerdo en torno al diagnóstico sobre la debilidad de la economía extremeña y las acciones a emprender para su desarrollo, esencialmente centradas en el apoyo público al incremento del capital productivo, el impulso de sectores estratégicos, la mejora de la productividad y la internacionalización. Para el cumplimiento de estos objetivos se juzga insuficiente la estructura

---

1. Con la colaboración de José Ángel Camisón Yagüe y Albert Noguera Fernández, Profesores de Derecho Constitucional de la Universidad de Extremadura.

Los autores quieren expresar su agradecimiento al Servicio de Documentación de la Presidencia de la Junta de Extremadura.

empresarial extremeña, en la que, de las más de 65.000 empresas existentes, más del 95% tiene menos de 10 trabajadores, el 55% no tiene asalariados y sólo 150 superan los 100 trabajadores. Además, su implantación en el territorio se encuentra muy atomizada, con una presencia muy fuerte del cooperativismo agrícola y ganadero, de suerte que no se produce el factor concentración necesario para el desarrollo de economías de escala o de una mínima escala eficiente, lo que no sólo afecta a la producción, sino también a la investigación tecnológica, la internacionalización y el acceso a la contratación pública.

Desde un punto de vista social, los hechos más relevantes son el aumento del desempleo,<sup>2</sup> en una Comunidad autónoma que, en 2009, tenía una tasa muy alta de pobreza relativa y el menor ingreso medio por personal del Estado<sup>3</sup> y la contestación social a las medidas adoptadas por el Gobierno nacional, produciéndose huelgas y movilizaciones el 8 de junio (huelga de funcionarios públicos contra la reducción salarial), el 10 de junio (huelga de Correos), el 29 de septiembre (huelga general), el 15 de diciembre (concentración de delegados sindicales de UGT y CCOO en Mérida) y el 18 de diciembre (manifestación en Cáceres contra el retraso en la edad de jubilación).

Políticamente, la cuestión más relevante es el acuerdo al que llegaron el 1 de noviembre de 2010 el Presidente de la Junta, Guillermo Fernández Vara y el Presidente del PP de Extremadura, José Antonio Monago, para la aprobación de la Ley de Educación de Extremadura. Por lo que se ha publicado en prensa, el acuerdo versó sobre la dedicación de no menos del 6% de PIB regional y el 20% del presupuesto total anual de la Junta a la educación. También debe destacarse el acuerdo para la aprobación definitiva de la reforma del Estatuto de Autonomía, estableciendo que el 1% de inversión adicional anual del Estado en Extremadura para la convergencia con la media nacional sea de 7 años, lo que implicó la modificación de la Disposición Adicional segunda de la propuesta de reforma.

En el ámbito financiero, debe destacarse la fusión de Caja Extremadura con la Caja Mediterráneo, Cajastur y Caja Cantabria, mediante la constitución de un Sistema Institucional de Protección (SIP), de los contemplados en el art. 25 del Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo. La fusión se anunció el 24 de mayo y fue aprobada en asamblea general extraordinaria el 24 de septiembre de 2010, con la oposición de la Confederación de Sindicatos Independientes de Cajas de Ahorros (Csica). La constitución de la entidad central del SIP y la suscripción de las participaciones preferentes por importe de 1.439 millones de euros por el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) se producirá durante 2011. El 27 de julio se produjo también la integración de Caja Badajoz, junto con Cajas de Burgos y Caja Inmaculada de Zaragoza en una SIP llamada Grupa Caja3.

---

2. Los datos relativos a 2010, desactualizados, pueden consultarse en el Boletín de estadísticas Laborales del Ministerio de Trabajo en Inmigración en <http://www.mtin.es/estadisticas/bel/EPA/index.htm>.

3. La nota de prensa de la Encuesta sobre Condiciones de Vida del INE de 2009, publicada en 2010, puede consultarse en <http://www.ine.es/prensa/np627.pdf>.

*Estatuto de Autonomía*

Aunque a comienzos de 2011 se produjo la aprobación de la reforma del Estatuto de la Comunidad Autónoma de Extremadura (Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, publicado en BOE nº 25, de 29 de enero de 2011), el acuerdo político que permitió su definitiva aprobación, así como la parte sustantiva de su tramitación en las Cortes Generales (particularmente el Dictamen de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados), tuvo lugar durante 2010 y reclama por tanto una referencia en el presente informe, sin perjuicio del análisis pormenorizado de los cambios introducidos respecto al proyecto original salido de la Asamblea de Extremadura, que se realizará en la entrega correspondiente a 2011.

El 21 de diciembre de 2010 se produjo la aprobación en el Pleno del Congreso de los Diputados del Dictamen de la Comisión Constitucional sobre la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía extremeño (BOCG. Congreso de los Diputados núm. B119-28 de 21/12/2010). Entre las modificaciones introducidas por el Dictamen presentado al Pleno para su aprobación pueden señalarse algunas de políticamente relevantes (una nueva redacción del apartado 4 del art.1, relativo a los elementos diferenciales de la autonomía extremeña), la incorporación del lenguaje de género en algunos de sus apartados (como el art. 3), la inclusión del apoyo al retorno de los inmigrantes como un principio rector de la acción de los poderes públicos extremeños en el apartado 3 del art. 7 (que ya hacía el Estatuto de 1983 y sobre cuya ausencia se llamó la atención en la entrega anterior), distintas correcciones de carácter técnico en la parte «competencial», tendentes a la sistematización y claridad de la normativa (arts. 9 a 13), una redacción más clara y exhaustiva del proceso de investidura presidencial (apartados 3 y 4 del art. 25), así como del control por la jurisdicción ordinaria de la legislación delegada (apartado 2 del art. 41), de la responsabilidad de los poderes públicos extremeños (art. 42) y sobre el ejercicio de competencias en materia de Cajas de Ahorro (art. 76) entre otras.

Sin embargo, la cuestión cuya modificación ha frenado la tramitación del Estatuto extremeño en las Cortes Generales, una vez retirada la propuesta de reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha, y que mayor repercusión ha tenido a nivel mediático, ha sido la de las inversiones adicionales del estado en la Comunidad hasta la equiparación de la renta media de los extremeños con la nacional. El apartado segundo de la Disposición Adicional segunda de la Propuesta de reforma aprobada por la Asamblea de Extremadura establecía una inversión adicional del Estado en la Comunidad equivalente al 1% del PIB regional con carácter anual. Tras el acuerdo al que llegaron el Presidente de la Junta y el líder regional del PP el 11 de noviembre de 2010, y al que nos hemos referido anteriormente, se acordó aceptar la propuesta del Estado de reducir dicha aportación adicional a un periodo de siete años, manteniendo el mínimo del 1% del PIB regional, transcurridos los cuales la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales (regulada en el art. 90 del nuevo Estatuto) revisará el grado de convergencia alcanzado, pudiendo determinarse en su caso nuevos instrumentos para alcanzarla, tal y como establece la actual redacción del apartado. También se ha producido una nueva redacción de las cuestiones relativas a la deuda histórica (Disposición Adicional primera), de la cesión de tributos y de medios materiales y financieros (Disposiciones Adicionales

tercera y cuarta), que serán oportunamente analizadas en el informe correspondiente al año 2011.

### *Acción Exterior*

La acción exterior de la Junta de Extremadura durante 2010 viene marcada por la cooperación con la Presidencia española del Consejo de la UE, la participación en el Comité de las Regiones y la puesta en marcha de la Euroregión Alentejo-Centro-Extremadura (EUROACE) bajo presidencia extremeña, con la constitución y puesta en marcha de las 16 comisiones sectoriales y la redacción de la estrategia EUROACE 2020.

La cooperación con el semestre de presidencia española ha consistido, fundamentalmente, en la celebración en Mérida de la Reunión Informal de Ministros de Agricultura, los días 30 y 31 de mayo, con el objetivo de reflexionar sobre el futuro de la PAC, reunión que fue contestada el día 30 de mayo con una manifestación convocada por organizaciones sindicales agrarias y distintos movimientos sociales con el lema «Otra agricultura, otra Extremadura y otra Europa»; también cabe señalar la celebración en Cáceres de una Cumbre sobre la Cooperación Transfronteriza y las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT), organizada por el Ministerio de Política Territorial y la Junta de Extremadura el 3 de mayo de 2010.

Extremadura ha representado a las Comunidades Autónomas españolas en las formaciones del Consejo de Ministros de Sanidad (primer semestre), de Cultura y Pesca, y de Educación y Cultura (segundo semestre). En febrero de 2010, el Presidente de la Junta de Extremadura fue designado Jefe de la delegación española en el Comité de las Regiones por un periodo de dos años y medio. También fue reelegida la Vicepresidenta Primera y Portavoz de la Junta de Extremadura, Dolores Pallero, como Vicepresidenta de la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE) y representante de la frontera hispano lusa. La presidenta del Comité de las Regiones, Mercedes Bresso, compareció en la Comisión de Asuntos Europeos de la Asamblea de Extremadura el 16 de julio de 2010.

### **Actividad legislativa**

#### *Rasgos generales de la actividad legislativa*

Además de las veinte leyes aprobadas durante el año 2010, cabe imputar al trabajo parlamentario desarrollado durante el periodo la Ley de modificación de la Ley 8/1994, de 23 de diciembre, de Cajas de Ahorros de Extremadura y la Ley de Desarrollo y Modernización del Turismo en Extremadura, ambas aprobadas en la sesión de 20 de enero de 2011, y que se analizarán por tanto en el próximo informe.

Desde un punto de vista cuantitativo, de las veinte leyes aprobadas, solo una es una propuesta de ley (Ley 4/2010), mientras que las restantes son proyectos de ley. De ellas, cinco se han aprobado por el procedimiento de lectura única



(Leyes 2, 3, 4, 6 y 13/2010); una por el procedimiento extraordinario del art. 177 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, por acuerdo de la Mesa de 20/10/2010, si bien afectando sólo al plazo para solicitar comparecencias y el plazo de la ponencia para elaborar el informe (Ley 19/2010), y una a través de un calendario de tramitación extraordinaria aprobado por acuerdo de la Junta de Portavoces de 9/11/2010 (Ley 20/2010). Once de ellas fueron aprobadas por unanimidad (Leyes 1, 2, 3, 4, 5, 8, 9, 11, 12, 13 y 15/2010).

Desde un punto de vista cualitativo, independientemente de la valoración que merezca el acierto, la oportunidad o el contenido mismo de las leyes, se trata de un notable esfuerzo legislativo que reestructura e innova el ordenamiento jurídico extremeño en áreas tan dispares como la ordenación territorial (Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura), la protección medioambiental (Ley 5/2010, de 23 de junio, de prevención y calidad ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura), el asociacionismo juvenil (Ley 13/2010, de 24 de noviembre, del Consejo de la Juventud de Extremadura), las funciones públicas de fomento de la investigación científica y tecnológica (Ley 10/2010, de 16 de noviembre, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación de Extremadura) o la rehabilitación urbana (Ley 16/2010, de 21 de diciembre, de actuación integral en zonas de atención especial de la Comunidad Autónoma de Extremadura).

Es cierto también que algunas de las leyes responden a necesidades de adaptación a los cambios producidos en la normativa básica del estado o a la incorporación de normas comunitarias. Son los casos de la aprobación del Texto Refundido de la Ley del Suelo (Ley 9/2010, de 18 de octubre, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura); de distintas normas con alcance medioambiental (Ley 5/2010, de 23 de junio, de prevención y calidad ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura); de la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril (Ley 1/2010, de 7 de enero, del Consejo Social de la Universidad de Extremadura) o del desarrollo de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento europeo y del Consejo, relativa a los Servicios en el Mercado Interior (Ley 7/2010, de 19 de julio, de modificación de la Ley 3/2002, de 9 de mayo, de Comercio de la Comunidad Autónoma de Extremadura; Ley 8/2010, de 19 de julio, de Actividades FERIALES de la Comunidad Autónoma de Extremadura y, en parte, la Ley 12/2010, de 16 de noviembre, de Impulso al Nacimiento y Consolidación de Empresas en la Comunidad Autónoma de Extremadura). Incluso en estos casos se incluyen disposiciones destinadas a la reestructuración general del régimen jurídico de las materias afectadas o a la resolución de problemas que han ido surgiendo en la práctica.

Otra parte de las leyes aprobadas responden a necesidades de carácter coyuntural derivadas de la austeridad presupuestaria y la limitación del gasto público que reclaman las exigencias de reducción del déficit público de la Junta de Extremadura, como es el caso de la Ley 6/2010, de 23 de junio, de medidas urgentes y complementarias, la Ley 19/2010, de 28 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas y la Ley 20/2010, de 28 de diciembre, de concentración empresarial pública en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Cobra una importancia singular la reforma global de las funciones de promo-

ción empresarial de la Junta de Extremadura que se ha emprendido durante el año 2010, con el objetivo de impulsar el desarrollo empresarial en Extremadura a partir del diagnóstico y los acuerdos contenidos en el Pacto Social y Político. En este campo quedan ubicadas la Ley 4/2010, de 28 de abril, de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas de Calidad Agroalimentaria; la Ley 12/2010, de 16 de noviembre, de Impulso al Nacimiento y Consolidación de Empresas en la Comunidad Autónoma de Extremadura; la Ley 15/2010, de 9 de diciembre, de responsabilidad social empresarial en Extremadura; y partes sustantivas de las Leyes 14/2010, de 9 de diciembre, de caza; 11/2010, de 16 de noviembre, de Pesca y Acuicultura; 10/2010, de 16 de noviembre, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación y Ley 20/2010, de 28 de diciembre, de concentración empresarial pública en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

### *Desarrollo empresarial, fomento e intervención administrativa*

*Ley 4/2010, de 28 de abril, de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas de Calidad Agroalimentaria de Extremadura.* La ley se inserta dentro de la estrategia de introducción de cambios en la estructura productiva extremeña acordada en el «pacto social y político de reformas para Extremadura», en concreto en la apuesta por una agroindustria de «productos identificados, diferenciados y competitivos» con un «acompañamiento público en este recorrido».<sup>4</sup>

El objetivo de la ley, conforme a su Exposición de Motivos, es la creación de un «marco jurídico adecuado para la gestión y protección de las denominaciones de origen e indicaciones geográficas de productos agroalimentarios susceptibles de protección dentro de la Unión Europea». Así las cosas, la ley se enmarca dentro de un régimen normativo determinado, por una parte, por los artículos con carácter de normativa básica de la Ley estatal 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y el Vino, particularmente en lo relativo a la consideración de los derechos de propiedad incorporal relativos a las denominaciones de origen e indicaciones geográficas como bienes de dominio público e impidiendo que puedan ser objeto de tráfico privado, así como en la incorporación del régimen básico sancionador en ella contemplado.

Por otra parte, el marco normativo está condicionado por las múltiples normas comunitarias aplicables en la materia, particularmente el Reglamento (CE) n° 510/2006, del Consejo, de 20 de marzo, sobre protección de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen; sus disposiciones aplicativas aprobadas por el Reglamento (CE) 1898/2006, de la Comisión, de 14 de diciembre y sus múltiples modificaciones posteriores. La proyección de la normativa comunitaria la encontramos sobre todo en la parte conceptual de la ley, que se limita a incorporar las definiciones comunitarias, y en los elementos que debe contener el pliego de condiciones como instrumento esencial para el registro y publicación de la denominación de origen o indicación geográfica tanto a nivel nacional como europeo (Título III).

---

4. Cfr. *Pacto social y político de reformas para Extremadura*, en [http://www.pactoporextramadura.es/ficheros/Texto\\_Pacto\\_Social\\_y\\_Politico\\_de\\_Reformas\\_por\\_Extremadura.pdf](http://www.pactoporextramadura.es/ficheros/Texto_Pacto_Social_y_Politico_de_Reformas_por_Extremadura.pdf), p. 8.

En su ámbito de regulación propio, cabe destacar la apuesta por considerar los órganos de gestión de las denominaciones de origen e indicaciones geográficas como corporaciones de derecho público, con competencias en la protección del patrimonio común extremeño y en la planificación sectorial (Títulos IV y V), pudiendo asumir también, mediante una estructura independiente, las funciones de certificación conforme a la norma UNE-EN 45011 o norma posterior que la sustituya. Con carácter excepcional se admite incluso el desempeño de estas funciones por la propia Junta o sus empresas públicas (Título VI). En el Título III también se incluyen algunas especialidades en el procedimiento de elaboración de los reglamentos de las denominaciones de origen o indicaciones geográficas, aprobados por decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, sin que tengan carácter ejecutivo (disposición adicional 4ª).

Dentro del régimen transitorio, se habilita al Consejo de Gobierno de la Junta para regular regímenes especiales de gestión cuando lo reducido del número de productores haga inviable la aplicación del régimen corporativo diseñado en la ley, así como para la protección de otras especialidades típicas garantizadas, al tiempo que se mantienen los decretos y órdenes autonómicos que establecen los reglamentos de las denominaciones e indicaciones existentes, hasta tanto entre en vigor los reglamentos y estatutos conforme a la nueva ley.

*Ley 7/2010, de 19 de julio, de modificación de la Ley 3/2002, de 9 de mayo, de Comercio de la Comunidad Autónoma de Extremadura* (Corrección de errores en D.O.E. nº 195 de 08/10/2010). La modificación viene requerida por la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento europeo y del Consejo, relativa a los Servicios en el Mercado Interior. La norma por tanto se dirige a la supresión de licencias comerciales y otros procedimientos de intervención y control administrativo sobre la actividad comercial. En concreto, se elimina la licencia comercial específica, o segunda licencia, para la implantación de equipamientos y grandes superficies comerciales, así como de establecimientos de descuento duro, al tiempo que se aprovecha para simplificar determinadas modalidades de venta y de introducir algunas otras modificaciones de carácter técnico.

*Ley 8/2010, de 19 de julio, de Actividades FERIALES de la Comunidad Autónoma de Extremadura*. Esta Ley parte de una doble motivación: por una parte, la adaptación de la legislación extremeña a la Directiva 2006/123/CE, de Servicios, lo que se realiza fundamentalmente en el Capítulo IV, que establece un régimen de comunicación previa que en lo sucesivo regirá la organización y promoción de las actividades feriales conforme a las concreciones que corresponden al desarrollo reglamentario, y en el Capítulo V, el Registro de Actividades FERIALES. Por otra parte, también se busca actualizar la vieja Ley 4/1984, de 27 de diciembre, de Ferias, particularmente en lo relativo a las Ferias Comerciales Oficiales (Capítulo III).

*Ley 10/2010, de 16 de noviembre, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación de Extremadura*. Se trata de una de las leyes cuya aprobación se acordó en el «pacto Social y Político de Reformas para Extremadura». Su objetivo, conforme a la Exposición de Motivos, es el de «regular por primera vez, de forma global y sistemática, la actuación de los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de investigación científica y técnica, desarrollo tecnológico e innovación». La regulación contenida en la Ley se estructura en tres grandes líneas de actuación:

En primer lugar, la creación de una estructura institucional en la Junta de Extremadura encargada de la planificación en la materia, denominado Sistema Extremeño de Ciencia Tecnología e Innovación (Título II). El Título III, por su parte, regula los recursos humanos al servicio de la investigación e innovación, pero no va más allá de declarar su adscripción formal al Sistema Extremeño de Ciencia Tecnología e Innovación.

El Título VI crea el Centro de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de Extremadura (CICYTEX), con autonomía funcional y presupuestaria, que integra en su seno el Instituto de Investigaciones Agrarias Finca «La Orden-Valde-sequera», el Instituto Tecnológico Agroalimentario y el Instituto del Corcho, la Madera y el Carbón Vegetal.

En segundo lugar, la implantación de un sistema de planificación que defina las líneas prioritarias de actuación en convergencia con los planes de desarrollo regional y que programe la utilización de los recursos disponibles. La Comisión de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación es competente para proponer al Consejo de Gobierno la planificación de la política de I+D+i (art. 11.1), al tiempo que se crea una Secretaría General en la materia, con la finalidad de garantizar la coherencia de la política científica y la consecución de sus objetivos (art. 13). Por su parte, el Título V regula la evaluación del Sistema Extremeño de Ciencia Tecnología e Innovación, previendo la creación de una Unidad Evaluadora.

En tercer lugar, la regulación de medidas destinadas a promocionar e incentivar la investigación científica y técnica, el desarrollo tecnológico y la innovación, así como a garantizar la propiedad industrial e intelectual y la transferencia de resultados (Capítulo III del Título II y Título IV). Cabe destacar tres aspectos: respecto al Modelo regional de Innovación de Extremadura (Capítulo III del Título II), la Ley apuesta por un modelo de estructura empresarial de mayor tamaño del que hasta el momento se ha desarrollado en Extremadura, de conformidad con lo declarado en el Pacto Social y Político, por lo que se fomenta la cooperación y agrupación empresarial [arts. 20.2, 21.1.c) o 50.a)]. Las medidas de fomento e incentivo son meramente declarativas, toda vez que únicamente en el caso del art. 47.2 se prevé una dotación presupuestaria específica en la materia, correspondiente a los Planes Regionales que ya se están llevando a cabo. El art. 60.5 establece que los derechos de propiedad industrial o intelectual adquiridos o generados por actividades en los centros del Sector Público extremeño, formarán parte del patrimonio de la Junta de Extremadura. El art. 63, prevé la posibilidad de adjudicación directa de los contratos para la transferencia de resultados de la actividades de I+D+i.

*Ley 11/2010, de 16 de noviembre, de Pesca y Acuicultura de Extremadura.* La sustitución del régimen establecido por la anterior Ley 8/1995, de 27 de abril, se justifica, de una parte, por necesidades de orden normativo, como son la adaptación a la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad, al Real Decreto legislativo 1/2001, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas, y a la Directiva 2000/60/CE, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en materia de política de aguas. Por otra parte, se alude también al desarrollo de modalidades de pesca hasta ahora no contemplados, como la pesca nocturna, la pesca de grandes peces y la pesca sin muerte. Por último, cabe señalar la intención de introducir en

la ley la acuicultura como un campo de desarrollo económico regional, a lo que se dedica el Capítulo I del Título VIII.

Las novedades más relevantes que pueden señalarse son, en materia de planificación, la posibilidad de que el órgano competente en materia de pesca no sólo establezca las cuantías de capturas, como establecía la antigua ley, sino también directrices generales que serán recogidas en el Plan General Piscícola de Extremadura, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno (Título IV). En el Título VI (art. 36), al regular el horario hábil de pesca, se habilita la posibilidad de pesca nocturna, para cuya realización se permite también la utilización de aparatos luminosos para ver los aparejos de pesca [art. 39. f)]. En materia de licencias y permisos de pesca (Título VII) se permite la inclusión de menores de 14 años en licencias de adultos, se establece la gratuidad de la licencia para los mayores de 65 años residentes en Extremadura, y se bonifica con un 50% la licencia de los pescadores que practiquen la pesca sin muerte. El Título XI remite al reglamento para la determinación de los miembros del Consejo Extremeño de Pesca distintos de la Administración, así como su régimen de funcionamiento.

*Ley 12/2010, de 16 de noviembre, de Impulso al Nacimiento y Consolidación de Empresas en la Comunidad Autónoma de Extremadura (LINCE).* La denominada LINCE esconde bajo su ambicioso título un articulado cuyo contenido principal pretende ser una asunción radical y una profundización en la libertad de establecimiento desarrollada por la Directiva 2006/123/CE del Consejo y del Parlamento, de 12 de octubre, elevando la filosofía de la directiva a nivel de principio (art. 3) y extendiendo sus exigencias, limitadas en principio a las actividades de servicio por cuenta propia que se realizan a cambio de una contraprestación económica (como expresamente prevé la Ley «paraguas» 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio), a toda la actividad empresarial en su conjunto.

La liberalización, esencialmente concebida como simplificación y relajo del régimen de intervención administrativa, se entiende como una ventaja competitiva que puede ofrecer Extremadura en cumplimiento del objetivo de convertirla en la Comunidad Autónoma en que resulte más fácil crear una empresa y ponerla en funcionamiento, tal y como se establece en el Pacto Social y Político, cuyo Anexo III prevé expresamente la aprobación de esta Ley. El contenido de la ley puede resumirse en tres ámbitos:

En primer lugar, introduce una regulación de principio que reconoce legislativamente el principio *in dubio pro apertura* o *favor libertatis* de creación jurisprudencial (art. 3), el principio de preferencia (y urgencia) en la tramitación de los procedimientos y trámites empresariales (arts. 4.2 y 5.1), así como el silencio administrativo positivo (art. 5.2). Cabe señalar dos cuestiones problemáticas en este ámbito: por una parte, el art. 5.1 establece que ninguna norma de la Comunidad Autónoma podrá establecer un plazo superior a tres meses para los trámites administrativos de carácter empresarial. Se trata de una norma carente de eficacia, toda vez que, siendo todas las leyes autonómicas del mismo rango, cualquier norma posterior que establezca un plazo distinto modificará válidamente el contenido del art. 5.1.

Por otra parte, debe valorarse negativamente la introducción en la Ley de un principio jurisprudencial como el *pro apertura*,<sup>5</sup> definido en el art. 3.1 como la presunción de que todo sujeto que pretende establecer una actividad empresarial en Extremadura, cumple los requisitos exigidos por la normativa interna. Evidentemente, se trata de una presunción *iuris tantum*. En la jurisprudencia, este principio tiene una definición y una aplicación restringidas en el ámbito de la libertad de empresa: se aplica cuando existe duda o incertidumbre sobre la concurrencia de los requisitos fácticos exigidos en la normativa, sin que pueda utilizarse para obviar el cumplimiento de las exigencias reglamentarias.<sup>6</sup> Además, su aplicación jurisprudencial caso por caso permite una adecuada ponderación de su contenido con otros intereses constitucionalmente protegidos, como los derechos de los trabajadores y de los consumidores, a la luz de las circunstancias del caso concreto. Su recepción legislativa se produce en términos generales, de suerte que opera como una inversión de la carga de la prueba del cumplimiento de los requisitos normativamente exigibles, pasando del particular a la administración, que debe controlar a posteriori la existencia o no de dichas determinaciones normativas. De esta suerte, las consecuencias del error administrativo, del mal funcionamiento de la administración a la hora de realizar el control a posteriori o de la falsedad del empresario, se hacen descansar sobre los derechos de los trabajadores y de los consumidores, derechos que en ciertos casos tendrán un contenido esencial constitucionalmente protegido en virtud del art. 53.1 CE, a diferencia de lo que ocurre con la libertad de empresa del art. 38 CE, respecto del que el legislador tiene un margen más amplio de discrecionalidad.

En segundo lugar, se procede a la eliminación del régimen de autorización previa en el ámbito de la creación y consolidación de empresas y su sustitución por comunicaciones o declaraciones responsables (arts. 8 y 9), lo que está en consonancia con las disposiciones de la Directiva de servicios en el mercado interior, la Ley 17/2009 y la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, si bien el ámbito de aplicación de la Ley extremeña es más amplio que los servicios contemplados en la normativa de referencia.

Dentro de este campo, el Capítulo III de la Ley regula el procedimiento de creación de nueva empresa o de nueva actividad empresarial (DNE) como un proceso voluntario y alternativo a los ordinarios, a realizar mediante el régimen de declaración responsable a través de la ventanilla única electrónica, lo que supone el reconocimiento del solicitante como entidad jurídica con ánimo de lucro que tiene por objeto una actividad empresarial y se entienden solicitados todos los tramites necesarios, incluida la inscripción en los registros pertinentes.

En tercer lugar, se adoptan medidas de simplificación administrativa. Además de la ventanilla única y la validez de los medios telemáticos, cabe resaltar: la equiparación de la evaluación ambiental con la calificación urbanística de uso permitido del suelo no urbanizable, recabando la autoridad competente para la realización

---

5. Como, por otra parte, hace el Consejo Económico y Social de Extremadura, en su Dictamen 9/2010, pp. 8 y 13. En [http://www.cesextremadura.org/actividades/dictamenes/2010\\_dictamen\\_9.pdf](http://www.cesextremadura.org/actividades/dictamenes/2010_dictamen_9.pdf).

6. Cfr., entre muchas, SSTS, Sala III, de 2 de noviembre de 2001 y de 6 de abril de 2004.

de la evaluación ambiental un informe sobre la no prohibición de usos y los condicionantes urbanísticos en un plazo de 15 días (art. 10); la exclusión de la cédula de habitabilidad de las actividades empresariales que se desarrollen en locales o viviendas ubicados en edificios compatibles con el uso residencial (art. 11); la exclusión de los informes en materia de patrimonio histórico y arqueológico en los proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental abreviada (art. 12); la posibilidad de concesión de subvenciones por procedimientos de concurrencia no competitiva con convocatoria abierta (art. 14.1).

*Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de caza de Extremadura.* Sustituye a la Ley 8/1990, de 21 de diciembre. Como principales novedades, cabe destacar: la creación de nuevas figuras dentro de los terrenos cinegéticos, como los cotos sociales, los refugios para la caza y las zonas de caza limitada, desapareciendo las zonas de aprovechamiento cinegético común, los cotos deportivos de caza y las zonas de caza controlada (Título II). En el Capítulo III del Título III se regula la planificación cinegética junto con ciertas acciones de fomento. El Título IV introduce la figura de la comunicación previa, reduciendo el ámbito de las autorizaciones a situaciones excepcionales. El Título V recoge como novedad el registro obligatorio de los talleres de taxidermia. La nueva regulación del Impuesto sobre Aprovechamientos Cinegéticos y las tasas de la Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente se recogen en las dos primeras disposiciones finales, mediante reformas del Decreto legislativo 2/2006, de 12 de diciembre, que aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de tributos propios, y la Ley 18/2001, de 24 de diciembre, de tasas y precios públicos de la Comunidad de Extremadura.

*Ley 15/2010, de 9 de diciembre, de responsabilidad social empresarial en Extremadura.* Se trata de una de las leyes cuya aprobación fue acordada en el Pacto Social y Político. Según la Exposición de Motivos, se pretende con esta ley regular como voluntario lo que en el futuro se prevé que será obligatorio. El art.1 define el objetivo de la ley en términos de promoción de la responsabilidad social empresarial en la Comunidad de Extremadura, entendiéndose por tal la integración voluntaria por parte de las empresas, de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y en sus relaciones con sus interlocutores. El Título I regula de forma prolija el procedimiento de calificación de «empresa socialmente responsable» por parte de la Consejería competente en materia de trabajo, lo que atenderá a distintas áreas de la actividad empresarial: ética y valores de la empresa; recursos humanos y relaciones laborales; medioambiente; relación social de la empresa; y tratamiento responsable de la información y la comunicación (art. 4).

El Capítulo II del Título I regula la verificación de la responsabilidad social empresarial mediante una auditoría social externa (art. 6), la duración, renovación y prórroga de la calificación (art. 8), el Registro de empresas socialmente responsables de Extremadura (art. 10), la creación de un Consejo Autonómico con labores de fomento (art. 11) y los beneficios derivados de la calificación en materia de concesión de ayudas, beneficios fiscales, prioridad en la adjudicación de contratos y publicidad (art. 12). Por su parte, el Título II regula la responsabilidad social en el sector público extremeño, lo que incluye obligaciones en materia de información y sensibilización (art. 14) o la inclusión de los principios de res-

ponsabilidad social y desarrollo sostenible en los estudios universitarios y preuniversitarios (art. 15), pero también la adopción de criterios que respondan a la filosofía de la responsabilidad social en la gestión de lo público (arts. 16, 20 y ss).

### *Ordenación territorial, organización y planificación*

*Ley 1/2010, de 7 de enero, del Consejo Social de la Universidad de Extremadura.* El objetivo fundamental de la Ley es adaptar la legislación extremeña a los cambios introducidos a nivel nacional en los consejos sociales universitarios por la Ley 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, modificada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, de suerte que el texto analizado sustituye a la Ley autonómica 4/1998, de 30 de abril, del Consejo Social de la Universidad de Extremadura.

Los cambios fundamentales se producen a nivel competencial, incluyendo el artículo 3 del nuevo texto todo el elenco de nuevas competencias que a nivel nacional se ha venido reconociendo a los consejos sociales, así como en la composición del propio Consejo de la Universidad de Extremadura que, según el art. 4 de la Ley 1/2001, pasa a estar formado, además de los miembros de la comunidad universitaria establecidos por el art. 14.3 de la Ley 6/2001 (el Rector, el Secretario general, el Gerente, un representante del alumnado, un representante del profesorado y uno del personal de administración y servicios), por tres vocales designados por la Asamblea de Extremadura por mayoría de 3/5; tres vocales designados por la Junta a propuesta de la Consejería competente en materia de enseñanzas universitarias y que ejerzan cargos públicos en la Administración autonómica; dos vocales a propuesta de las centrales sindicales más representativas; dos a propuesta de las organizaciones empresariales con igual requisito de representatividad; y dos vocales a propuesta de la Federación Extremeña de Municipios y Provincias.

De esta suerte, respecto a lo establecido en el art. 6 de la antigua Ley 4/1998, se aumenta de dos a tres el número de vocales nombrados por el poder ejecutivo y desaparece el vocal nombrado por la Federación Extremeña de Cajas de Ahorro, al tiempo que desaparece de la ley el requisito que de los vocales de la Federación Extremeña de Municipios y Provincias, uno de ellos necesariamente deba designarse a propuesta de los municipios en los que radican los centros universitarios.

*Ley 13/2010, de 24 de noviembre, del Consejo de la Juventud de Extremadura.* Norma destinada a sustituir el régimen jurídico establecido por la Ley 1/1985, de 24 de enero, del Consejo de la Juventud de Extremadura, desarrollada por Decreto 136/1996, de 3 de septiembre, con la intención de adaptarla a la regulación de los organismos autónomos de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Entre las novedades cabe señalar la relación de las Entidades Miembro del Consejo de la Juventud de Extremadura y la regulación de los procesos de admisión y pérdida de la condición de miembro (Capítulo II); la creación de un nuevo órgano, el Foro de Representantes, que absorbe buena parte de las funciones de la Asamblea General, salvo la elección de los miembros de la Comisión Ejecutiva, desapareciendo el Foro de Presidentes y Presidentas (Capítulo III). El Capítulo IV, a su vez,



recoge los regímenes de contratación, tributario y de personal, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 1/2002 para los Organismo Autónomos de la Comunidad de Extremadura, naturaleza con la que el art. 1 de la ley comentada define el Consejo de la Juventud de Extremadura.

*Ley 16/2010, de 21 de diciembre, de actuación integral en zonas de atención especial de la Comunidad Autónoma de Extremadura.* La importancia de esta ley radica quizá más que en su regulación concreta, destinada a la creación de un marco jurídico para el desarrollo y coordinación de planes de actuación, en la filosofía que incorpora, particularmente en dos aspectos: que la atención y los recursos de la acción pública se dirijan a la rehabilitación de la ciudad consolidada más que a una política urbana de expansión, y que el espacio urbano se conciba en términos de integralidad, como principal lugar de desarrollo de la vida de los ciudadanos y de ejercicio de los derechos subjetivos, y al que, consecuentemente, deben dirigirse políticas públicas coherentes y coordinadas más que acciones sectoriales. Debe señalarse también que, a diferencia de otras leyes autonómicas con el mismo objeto, como la Ley catalana de barrios (Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas), la Ley extremeña pone el acento en el objetivo de la inclusión social, lo que supone, en principio, un ámbito de actuación más amplio que la mera intervención urbana para la creación o mejora de equipamientos, lo que también dota de cierta vaguedad a la ley, que deja un gran ámbito de actuación a los planes integrales que deben concretar las actuaciones.

Como ya hemos dicho, la ley pretende crear un marco jurídico de planificación para la actuación integral y coordinada de las administraciones públicas extremeñas y de las entidades de la sociedad civil que realicen actuaciones financiadas con fondos públicos en las zonas de atención especial (arts. 1 y 2.3). A su vez, estas zonas se definen como zonas urbanas residenciales geográficamente diferenciadas en las ciudades extremeñas de más de 20.000 habitantes, en las que coinciden de manera significativa factores determinantes de exclusión, como son: la degradación del espacio urbano, grandes carencias formativas, altos índices de absentismo escolar, alta tasa de desempleo, elevados casos de adicciones, significativo porcentaje de beneficiarios de ayudas sociales, escasa o nula participación social, débil o nula tasa de actividad económica, inexistencia de estructuras de convivencia vecinal, relaciones conflictivas así como importantes tasas de inseguridad ciudadana (art. 3).

El art. 5 define con amplitud el ámbito de la actuación integral, donde deberá desarrollarse un Plan de Actuación Integral con vigencia de cuatro años y aprobado por el Consejo de Gobierno (art. 7) y programas para cada una de las zonas, cuya elaboración corresponde al ayuntamiento respectivo (art. 6) bajo la coordinación del «Comité Regional de Actuaciones en Zonas de Atención Especial», órgano de nueva creación de naturaleza consultiva y participativa (art. 11). En materia de financiación, el art. 8 prevé una provisión presupuestaria por parte de cada una de las administraciones involucradas, mientras que el art. 9 establece un fondo especial en los Presupuestos de la Comunidad.

Hubiera sido deseable una regulación sobre el funcionamiento del fondo, como la establecida en los Capítulos II y III de la Ley catalana de Barrios, que al menos determinase el contenido y las características de los proyectos y actuacio-

nes susceptibles de ser financiados, así como una previsión de los mecanismos participativos previstos para la elaboración de los programas, más allá de la genérica remisión al «máximo grado de participación social de la población vecinal» que menciona el art. 6 sin ulteriores garantías.

*Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura.* La Ley consta de dos Títulos, dedicados respectivamente a la mancomunidad de municipios y entidades locales menores, y al régimen jurídico de la constitución, funcionamiento, supresión y suspensión de las entidades locales menores de Extremadura. Respecto a las mancomunidades, la novedad más relevante es el régimen jurídico de las «mancomunidades integrales», figura creada por el Decreto 74/2008, de 15 de abril, por el que se establece un fondo de cooperación para las mancomunidades integrales de municipios de Extremadura, y que dividió el mapa territorial extremeño en 28 mancomunidades de este tipo, 14 por provincia. De esta suerte, la institucionalidad local extremeña está compuesta por mancomunidades (tradicionales), mancomunidades integrales, municipios y entidades locales menores. Se trata por tanto de definir y regular una figura que ya existía y que actualmente nos encontramos en pleno proceso de implementación.

La ley entiende por «mancomunidad integral» una figura que se pretende ligada al desarrollo sostenible y que, además de la prestación de obras y servicios comunes típica de las mancomunidades, éstos deben contribuir «a la vertebración económica y social de sus territorios y al desarrollo sostenible, equilibrado e igualitario de su entorno» (art. 3.2). Dado que no se establecen criterios materiales para determinar cuándo se cumplen tan encomiables objetivos, resultan más operativos los criterios y requisitos del art. 19 de la Ley, que establece la necesidad de poseer plantilla de personal propio al servicio de la mancomunidad con dedicación plena a ella, la continuidad geográfica entre los municipios y entidades locales menores que la formen, la existencia de una identidad cultural, geográfica, económica o histórica común, una cifra mínima de población y de municipios o entidades locales menores reglamentariamente establecidas y la prestación efectiva de servicios al menos a la mitad de los municipios o entidades menores integrados en la misma en un mínimo de cinco de las áreas que determina el propio artículo. Las mancomunidades integrales sólo pueden estar formadas por municipios o entidades menores extremeñas.

De esta suerte, la mancomunidad integral responde a una vertebración dirigida del territorio extremeño a partir de la identificación de ciertos ámbitos supramunicipales y de determinadas áreas de actuación de interés para el desarrollo local susceptibles de coordinación mediante planes sectoriales específicos (art. 63) y de medidas de fomento tanto de la Comunidad Autónoma como de las Diputaciones Provinciales (art. 64).

El art. 5.3 contiene una cláusula de apertura competencial, estableciendo que aunque no exista norma expresa, se entenderá que corresponde a las mancomunidades una competencia cuando resulte precisa para el cumplimiento de de los fines establecidos en sus estatutos. El Capítulo II, relativo a la creación y constitución de las mancomunidades, recoge el carácter de norma reglamentaria de los estatutos (art. 10) así como su contenido mínimo (art. 11). Por su parte el Capí-

tulo V, sobre el personal al servicio de las mancomunidades, establece lo que denomina «funciones públicas necesarias de la mancomunidad» (art. 42). Entre los recursos de las mancomunidades, regulados en el Capítulo VI, se contemplan las contribuciones especiales por realización de obras o el establecimiento o ampliación de servicios que supongan un beneficio o un aumento del valor de los bienes afectados (art. 49), así como las operaciones de crédito (art. 50).

Respecto a las entidades locales menores, se definen como los núcleos de población separados que reciban dicha calificación conforme a la presente ley (art. 70), procediéndose a una reestructuración de sus competencias en el art. 71, que serán las mismas que las de los municipios, salvo el planeamiento urbanístico, con ciertas especialidades en materia tributaria, así como la necesidad de ratificación por el ayuntamiento matriz de las disposiciones de bienes, operaciones de crédito y expropiación. El gobierno de las entidades menores está formado por el Alcalde Pedáneo y la Junta Vecinal de elección popular, que lo elige (art. 91) y que puede separarlo del cargo mediante moción de censura o cuestión de confianza (arts. 92 y 93). Tanto el Alcalde como el vocal que él designe tienen derecho a asistir a las sesiones del pleno del ayuntamiento matriz, con voz pero sin voto (art. 83). Los recursos de las entidades menores pueden ser propios (art. 95) o resultantes de la participación en los recursos del municipio (art. 96).

### *Austeridad presupuestaria y reducción del déficit público*

*Ley 6/2010, de 23 de junio, de medidas urgentes y complementarias para la reducción del déficit público en la Comunidad Autónoma de Extremadura* (Corrección de errores en D.O.E. nº 121 de 25/06/2010). Se trata de una ley de modificación de la Ley 8/2009, de 28 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Extremadura, para proceder a la reducción de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones públicas, previsto en el Capítulo I del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, convalidado por el Congreso de los Diputados el 27 de mayo de 2010.

*Ley 18/2010, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2011 y Ley 19/2010, de 28 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas de la Comunidad Autónoma de Extremadura*. Analizamos conjuntamente la Ley de presupuestos y la Ley de medidas tributarias y administrativas ya que esta última supone una suerte de ley de acompañamiento destinada a introducir las reformas tributarias y administrativas necesarias para cumplir la previsión de ingresos de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma.

Los presupuestos de 2011 suponen una reducción del 7,7% respecto a los del año anterior, y ascienden a 5.190,6 millones de euros (429,9 millones menos que en 2010, que ya experimentó una disminución del 2,2% respecto a 2009), con los que se pretende lograr un objetivo de déficit que pase del 2,4% del PIB en 2010 al 1,3% en 2011. Los ingresos se reparten como sigue: 1.639,9 millones de euros provenientes del sistema de financiación, vía capacidad tributaria; 464,2 millones

del Fondo de Suficiencia Global; 693,4 millones del Fondo de Garantía del Sistema Público de Financiación; 102,8 millones del Fondo de Cooperación; y 2.290 millones que se ingresarán fuera del sistema de financiación.

Los recortes afectan a todas las Consejerías, excepto el área de Dependencia, que mejora su participación en el presupuesto, suponiendo un recorte del 8,6% de media. Las consejerías más afectadas son Jóvenes y Deporte (con una reducción del 19,7%), Fomento (también del 19,7%), Cultura y Turismo (18,2%) y Vicepresidencia Primera y Portavocía (16%). Las políticas sociales suponen el 65,4% del presupuesto; las políticas económicas, el 27,8%; las generales el 3,1% y para la deuda pública se destina el 3,7%.

Respecto a los ingresos, se produce una reducción del 25,2% de las transferencias corrientes (779 millones de euros), que se intentan compensar en parte con un aumento del 340% de la enajenación de inversiones, apartado en el que la Junta prevé ingresar 96,7 millones de euros, aumentando la venta de las viviendas sociales que en la actualidad posee la Junta a través de la empresa pública Urvipexsa.

Respecto a las medidas contenidas en la Ley 19/2010, cabe destacar, entre las medidas de carácter tributario: el incremento del tramo autonómico del IRPF en medio punto para las rentas anuales superiores a 60.000 euros; un punto para las que sobrepasen los 80.000 euros; dos puntos para las superiores a 100.000 euros y tres para las que sobrepasen los 120.000 euros. También se establecen deducciones a favor de mujeres y jóvenes empresarios, las obras de mejora en la vivienda habitual, ayuda doméstica, adopción de hijos en el ámbito internacional, familia monoparental, partos múltiples y adquisición de ordenadores. También se establecen reducciones en el impuesto de sucesiones y donaciones.

Se aumenta el tramo autonómico del impuesto de hidrocarburos en 2,4 céntimos de euro por litro la gasolina; 2 céntimos por litro el gasóleo de uso general; el fuelóleo con un céntimo por tonelada y con 2,4 céntimos por litro el queroseno de uso general. No se gravará el gasóleo de uso profesional y de calefacción. En cuanto al tributo de las instalaciones que inciden en el medio ambiente, la Ley extiende el incremento aplicado en 2010 a las empresas titulares de la Central Nuclear de Almaraz, a las compañías que producen, almacenan o transforman energía hidroeléctrica con una potencia instalada superior a 10 megavatios (MW), aumentando en un 24,5% el marginal aplicable. El impuesto sobre los depósitos de las entidades de crédito se aumenta en un 15%, lo que se compensa con las deducciones: la deducción por tener la «casa central» y «servicios generales» en Extremadura pasa de 200.000 euros a medio millón; la deducción por cada sucursal pasa de 2.500 a 10.000 euros; y la de las oficinas en poblaciones de menos de 2.000 habitantes pasa de 7.500 a 30.000 euros, que se incrementan en otros 30.000 si la sucursal se abre en el último periodo impositivo. También se fijan tipos incrementados para la transmisión de inmuebles cuyo valor exceda los 240.000 euros.

*Ley 20/2010, de 28 de diciembre, de concentración empresarial pública en la Comunidad Autónoma de Extremadura.* Ley por la que se crea la empresa pública Extremadura Avante, bajo la forma de sociedad limitada unipersonal (art. 1.1),

mediante la concentración de las empresas públicas Sociedad de Fomento Industrial de Extremadura, SA (SOFIEX), Fomento Extremeño de Mercado Exterior, SAU, Fomento de Emprendedores Extremeño, SAU, y Sociedad Pública de Gestión de la Innovación de Extremadura, SAU (art. 1.2). El capital social será íntegramente adquirido por la Junta de Extremadura (art. 1.3) y se convierte en la primera empresa de capital riesgo de la Región. Su objeto social consiste en el servicio a los empresarios y demás agentes económicos en las áreas establecidas en el art. 2, así como el acompañamiento a la Junta de Extremadura en la ejecución de su política empresarial.

Cuenta con un Consejo de Administración de doce miembros nombrados por la Junta General, previa autorización del Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería competente en materia de política empresarial, si bien la propuesta de dos de ellos corresponderá a las organizaciones sindicales más representativas, y uno a la organización empresarial más representativa (art. 6). En sus disposiciones adicionales la ley procede a la regulación del proceso de transición hasta la concentración empresarial se haya producido y a introducir las modificaciones legislativas requeridas. La Exposición de Motivos justifica la medida en el contexto actual de austeridad presupuestaria y en la necesidad de evitar solapamientos en las actuaciones del sector público empresarial.

### *Modificaciones en la legislación básica del Estado*

*Ley 5/2010, de 23 de junio, de prevención y calidad ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura.* Se trata de una ley destinada a recoger en un único texto legislativo las disposiciones relativas a la protección y prevención medioambiental, que contaban con un notable grado de dispersión normativa: tanto a nivel autonómico, donde la regulación en materia de actividades clasificadas y protección del ecosistema se encontraban en distintas normas reglamentarias cuyo contenido se deroga expresamente y en buena medida se eleva a rango de ley; como a nivel estatal, donde la legislación de carácter básico en materia de protección medioambiental ha ido aumentando y dispersándose en los últimos años como consecuencia de las necesidades de incorporación interna de la cada vez más abundante legislación comunitaria.

Así, el marco básico estatal al que la presente Ley responde está integrado por la Ley 27/2006, de 18 de julio, que regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, y que incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE (desarrollada en el Título I de la Ley 5/2010).

El Decreto legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental, desarrollado en el Capítulo III del Título II de la Ley 5/2010. En este aspecto, cabe señalar la regulación de una evaluación de impacto ambiental abreviada, que ya se venía aplicando para los proyectos incluidos en el Anexo II del derogado Decreto 45/1991, de 16 de abril, de protección de los ecosistemas de la Comunidad Autónoma de Extremadura, proyectos que pasan, en un número sensiblemente disminuido, al Anexo III de la Ley comentada, lo que se justifica en la voluntad de agilizar la tramitación.

La Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, que se desarrolla en el Capítulo IV del Título II y que, junto a la autorización ambiental integrada de origen estatal, regula una autorización ambiental unificada de carácter autonómico que unifica en un solo acto de intervención administrativa, informes y prescripciones que ya exigía la normativa extremeña para la puesta en marcha de instalaciones.

Las Leyes 17/2009, de 23 de noviembre y 25/2009, de 22 de diciembre, destinadas a la regulación e implementación del libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, se desarrollan en el Capítulo V del Título II, dedicado a la Comunicación ambiental, como un instrumento de intervención medioambiental de competencia municipal, destinado a actividades consideradas de escasa incidencia ambiental, e inspirado en al simplificación de procedimientos y la reducción de cargas administrativas.

Las Leyes 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera y 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, así como el Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados, se desarrollan en el Título III. El Título IV, destinado a los residuos, separa de este régimen jurídico los llamados subproductos y materias primas secundarias, regulando los residuos de producción o extracción cuya reutilización es segura sin transformación previa, y las sustancias u objetos que dejan de ser residuos tras someterse a una o varias operaciones de valorización.

Por último, el Título VI desarrolla la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental.

*Ley 9/2010, de 18 de octubre, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.* La modificación se explica por dos órdenes de razones: en primer lugar, la adaptación de la normativa extremeña al Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio, en concreto las nuevas exigencias de publicidad en la elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, los límites del régimen de los convenios urbanísticos de planeamiento y ejecución y se establecen los informes de sostenibilidad ambiental y económica (modificaciones de los arts. 2, 3, 7, 75 y 80).

También se concreta el reparto de las plusvalías entre la Administración y la propiedad del suelo, su aplicación a las actuaciones de dotación y la reserva de vivienda protegida (modificación de los arts. 14, 31, 32, 33, 34, 35, 44, 70, 74, 75 y 81).

En segundo lugar, se presentan modificaciones en orden a adaptar la legislación a la capacidad real de gestión de los municipios pequeños, particularmente en la regulación de usos y actividades de suelos no urbanizables, los Proyectos de Interés Regional y la aclaración de algunos conceptos jurídico-técnicos que habían planteado problemas (modificación de arts. 9, 13, 18, 19, 23, 26, 27, 58, 60, 61, 62, 67, 71, 72, 79 y 108).

### *Colegios profesionales*

*Leyes 2/2010, de 26 de febrero, de creación del Colegio Profesional de Logopedas de Extremadura y 3/2010, de 26 de febrero, de creación del Colegio Profesional de Higienistas Dentales de Extremadura.* Ambas leyes continúan el proceso de regulación de los colegios profesionales en la Comunidad Autónoma de Extremadura que ya se iniciara el año pasado. Debe subrayarse la interposición de recurso de inconstitucionalidad por parte del Presidente del Gobierno nacional contra los preceptos 3.2 de la Ley 2/2010 y 3.3 de la Ley 3/2010, ambos relativos al carácter indispensable de la incorporación a estos colegios para el ejercicio de la correspondiente profesión en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en ambos casos invocando el art. 161.2 CE, con lo que la aplicación de ambos preceptos está suspendida desde la fecha de interposición del recurso, el 3 de diciembre de 2010.

Aunque se desconoce el contenido concreto de ambos recursos, a salvo de ulteriores fundamentaciones, los artículos impugnados parecen incompatibles con el contenido del artículo 3.2 de la Ley estatal 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, en la redacción dada para Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, que establece que «Cuando una profesión se organice por Colegios Territoriales, bastará la incorporación a uno sólo de ellos, que será el del domicilio profesional único o principal, para ejercer en todo el territorio del Estado». Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el tenor de los artículos autonómicos recurridos establecen su legislación «en los términos de la normativa básica estatal en materia de Colegios Profesionales», al tiempo que el artículo 3.1 de la Ley 2/2010 y el artículo 3.2 de la Ley 3/2010 reconocen expresamente el «principio de legislación única establecido en la legislación básica estatal».

## **Actividad Reglamentaria**

### *Caracterización general*

Desde un punto de vista cuantitativo, se han publicado en el DOE un total de 251 decretos del Consejo de Gobierno y 2 decretos del Presidente de la Junta, de los cuales 70 corresponden a medidas de carácter administrativo (28 relativos a nombramientos y ceses), 27 medidas de carácter expropiatorio, 80 reglamentos relativos a becas, subvenciones ayudas e incentivos y 26 disposiciones generales reglamentarias informadas por el Consejo Consultivo de Extremadura.

En cuanto al contenido de la actividad reglamentaria, continua un fuerte proceso de reestructuración orgánica de la Junta de Extremadura, esta vez motivado principalmente por las necesidades de austeridad, aunque, al igual que ha sucedido en la actividad legislativa, cabe saludar en el año 2010 un importante número de disposiciones que innovan el ordenamiento jurídico, como las que regulan el asociacionismo juvenil, los procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica eólica, las asociaciones de padres y madres del alumnado de la educación no universitaria, la reordenación del jteugo o los distintos decretos que afectan al empleo. También cabe señalar la adaptación a los cambios en la normativa básica,

como lo relativo al Código Técnico de la Edificación o el registro de convenios y acuerdos colectivos de trabajo. Por último, continúa la labor de ordenación de grados medios y superiores universitarios que ya se inició el año pasado.

### *Disposiciones administrativas*

Deben señalarse, a este respecto, el Decreto 149/2010, de 2 de julio, por el que se fija el calendario de días festivos de la Comunidad Autónoma de Extremadura para el año 2011 y el Decreto 219/2010, de 3 de diciembre, por el que se fija el calendario de días inhábiles a efectos de cómputo de plazos administrativos durante el año 2011 en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

### *Regulación de órganos administrativos*

En el año 2010 ha continuado la actividad de reestructuración orgánica de la Junta de Extremadura, esta vez motivada por la austeridad presupuestaria que determina el objetivo de reducción del déficit público en la Comunidad. La norma marco es el Decreto 28/2010, de 5 de marzo, de supresión y reestructuración de órganos directivos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en virtud de cuyas disposiciones se dictan los Decretos 58 a 67, todos ellos de 12 de marzo de 2010, que modifican los reglamentos que regulan la estructura orgánica de las distintas dependencias de la Junta para proceder a la supresión y reestructuración previstas en el Decreto 28/2010. También dentro del proceso de reestructuración orgánica cabe señalar el Decreto 206/2010, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección General de Servicios de la Junta de Extremadura.

Dentro de este campo, reviste interés el Decreto 188/2010, de 1 de octubre, por el que se aprueban las normas de organización y funcionamiento del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura y de la Comisión de Secretarios Generales, y se regula la utilización de medios electrónicos en el desarrollo de su actividad, que introduce en el funcionamiento interno de estos órganos de decisión la filosofía de Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, de suerte que resulta necesario regular la validez de los documentos y sus copias en formato electrónico.

El Decreto 158/2010, de 9 de julio, por el que se modifica el Decreto 246/2009, de 27 de noviembre, por el que se determina la composición, las funciones y las normas de funcionamiento del Consejo Extremeño del Trabajo Autónomo, adscrito a la Consejería de Igualdad y Empleo, tiene por objeto incorporar al Consejo Extremeño del Trabajo Autónomo a las asociaciones más representativas del sector, en cumplimiento de lo establecido en el art. 21 de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo, una vez aprobado el Decreto 21/2010, de 19 de febrero, por el que se crea el Registro del Asociaciones Profesionales de Trabajadores Autónomos de Extremadura.

Entre los órganos de nueva creación, debe subrayarse el Decreto 152/2010, de



2 de julio, por el que se crea la Comisión Permanente para la Atención y Protección a la Infancia y Adolescencia en Extremadura, con competencias de coordinación entre las diferentes administraciones extremeñas con competencias en la materia y de articulación de políticas transversales.

En materia de patrimonio, se dicta el Decreto 70/2010, de 12 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Procedimientos en materia de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que deroga el Decreto 180/2000, de 25 de julio, para desarrollar la reciente Ley 2/2008, de 16 de julio, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, e incorpora elementos del Real Decreto 1373/2009, de 18 de agosto, que aprueba el Reglamento general de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Por último, señalar los Decretos del Presidente de la Junta 1 y 2/2010, de 27 de mayo, por los que se establece el cese de Doña Leonor Flores Rabazo como Consejera de Cultura y Turismo de la Junta de Extremadura y el nombramiento de Doña Manuela Holgado Flores.

### *Educación*

En materia de educación destaca el Decreto 111/2010, de 7 de mayo, por el que se regulan las asociaciones de madres y padres del alumnado y se crea el registro de estas entidades en la Comunidad Autónoma de Extremadura y el Decreto 26/2010, de 26 de febrero, por el que se regula el procedimiento de ingreso de niños/as en Centros de Educación Infantil dependientes de la Consejería de Igualdad y Empleo, que regula aspectos procedimentales y el sistema de valoración por el que se establece la prioridad en el ingreso en los Centros educativos infantiles gestionados por la Dirección General de Infancia y Familias.

En materia de educación superior, debe destacarse en primer lugar, el Decreto 190/2010, de 1 de octubre, por el que se modifica el Decreto 65/2003, de 8 de mayo, por el que se aprueban los Estatutos de la Universidad de Extremadura, entre cuyas novedades más relevantes se encuentran modificaciones en la elección de la Comisión de Garantías y del Defensor Universitario. En segundo lugar, el Decreto 226/2010, de 29 de diciembre, por el que se nombra Rector Magnífico de la Universidad de Extremadura a D. Segundo Píriz Durán, vencedor en las elecciones a rector que tuvieron lugar en la Universidad de Extremadura el 1 de diciembre de 2010.

También debe reseñarse el Decreto 221/2010, de 10 de diciembre, por el que se acuerda la implantación de las enseñanzas conducentes a la obtención de los títulos universitarios oficiales de Grado y Master en la Universidad de Extremadura de las materias consignadas en sus artículos 1 y 2, así como seis decretos relativos al establecimiento del currículo de los ciclos formativos de distintos estudios de Grado medio y superior: los Decretos 272/2009, de 28 de diciembre (publicado en 2010), 210, 211, 212 y 213/2010, todos de 19 de noviembre, y el 218/2010 de 26 de noviembre.

### *Salud y Sanidad*

La mayor parte de los reglamentos dictados durante el año 2010 se refieren al ámbito puramente administrativo, como son el Decreto 2/2010, de 14 de enero, por el que se regula la composición y funcionamiento de los Comités de Bioética Asistencial; el Decreto 107/2010, de 23 de abril, por el que se crea y regula la composición y funcionamiento del Consejo Regional de Salud Mental de la Comunidad Autónoma de Extremadura; y el Decreto 99/2010, de 9 de abril, por el que se modifica el Decreto 9/2008, de 25 de enero, por el que se regula la Tarjeta Sanitaria Individual, el Código de Identificación Personal Autonómico y el Sistema de Información Sanitaria «Gestión Poblacional y de Recursos Sanitarios de Extremadura CIVITAS» en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura, consistente en la incorporación de un chip a la tarjeta que únicamente contaba anteriormente con una banda magnética.

En el mismo ámbito, debe hacerse también referencia al Decreto 57/2010, de 5 de marzo, por el que se regula el procedimiento para la realización de ensayos clínicos con medicamentos y productos sanitarios en el Sistema Sanitario Público de la Comunidad Autónoma de Extremadura y se aprueba el modelo-tipo de contrato a suscribir.

### *Agricultura*

Decreto 6/2010, de 21 de enero, por el que se establece el régimen jurídico de los huertos familiares existentes en la Comunidad Autónoma de Extremadura. Los «huertos familiares» fueron originalmente pequeñas parcelas de regadío próximas a un poblado en las que las familias campesinas, en sus horas libres, pudieran obtener productos de consumo directo. En la actualidad, estos terrenos, dada su proximidad a los cascos urbanos, pretenden utilizarse como terrenos de expansión de los núcleos urbanos. El art. 38 de la Ley 8/1992, de 26 de noviembre, para la Modernización y Mejora de las Estructuras de las Tierras de Regadío de Extremadura, permitió la transmisión de los huertos familiares propiedad de la Consejería de Agricultura a quienes los hubieran cultivado durante los cinco años anteriores o, en su defecto, a los ayuntamientos para su utilización como terrenos de expansión agroindustrial o de equipamiento público. Con el presente Reglamento se pretende eliminar las trabas a la libre transmisión de dichos bienes por parte de las personas físicas o los ayuntamientos titulares, eliminando cualquier autorización administrativa al respecto, salvo las que dispongan la legislación de carácter general (art. 3). Se mantiene el régimen del art. 38 de la Ley 8/1992 para los huertos de titularidad de la Comunidad Autónoma.

Sin embargo, este decreto puede plantear problemas de legalidad respecto al art. 38 de la citada Ley, toda vez que la limitación del uso que pueden hacer los ayuntamientos de los huertos transmitidos por la Comunidad Autónoma (equipamientos o expansión agroindustrial) se aplica a todos los huertos que fueron transmitidos desde 1992, mientras que el reglamento parece limitarlo a las nuevas transmisiones en su art. 3, permitiendo la libre transmisión y el cambio de uso respecto a los huertos que fuesen de titularidad municipal, incluidos los

que pasaron de la Consejería al ayuntamiento en aplicación del régimen de la Ley 8/1992.

En materia de desarrollo rural sostenible, política pública inaugurada por la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, cabe señalar el Decreto 115/2010, de 14 de mayo, por el que se crean y establecen las funciones de los órganos de gobernanza para la aplicación de la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural y se determina la delimitación y calificación de las zonas rurales de Extremadura, paso previo a la elaboración de los planes estratégicos en cada una de las zonas, que implementarán las medidas y acciones del Programa de Desarrollo Rural Sostenible. Igualmente, debe hacerse referencia al Decreto 13/2010, de 29 de enero, por el que se modifica el Decreto 9/2009, de 23 de enero, por el que se regula el régimen de ayudas agroambientales para la utilización sostenible de las tierras agrícolas en la Comunidad Autónoma de Extremadura, para incorporar los cambios realizados en el Programa de Desarrollo Rural de Extremadura (aprobado por Decisión de la Comisión 3836, de 16 de julio de 2008) en la reunión del Comité de Desarrollo Rural de 29 de enero de 2010.

También debemos hacer referencia al Decreto 15/2010, de 5 de febrero, por el que se regulan las Agrupaciones de Productores Agrarios (APAs) y sus Uniones en la Comunidad Autónoma de Extremadura, cuya importancia radica en recoger las características que deben cumplir estas asociaciones para optar a las ayudas del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), contempladas en el Reglamento 1974/2006, de la Comisión, de 15 de diciembre de 2006, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) 1698/2005, del Consejo que regula las ayudas del FEADER.

El Decreto 24/2010, de 26 de febrero, por el que se regulan las condiciones para la instalación de cerramientos cinegéticos y no cinegéticos, se dicta en desarrollo del art. 57.4 de la Ley 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la Naturaleza y Espacios Naturales de Extremadura en redacción dada por Ley 9/2006, de 23 de diciembre. Resulta curioso, y sistemáticamente erróneo, que los cerramientos de los espacios cinegéticos se determinen reglamentariamente, tanto en sus características como en su autorización administrativa, por referencia a una Ley de 2006 (que establecía que hasta tanto no se desarrollara reglamentariamente, sería de aplicación la anterior Ley de Caza de 1990), sin que exista referencia alguna en la nueva Ley de Caza aprobada en 2010. Se opera con ello una deslegalización en una de las materias que más conflictos plantea entre las aspiraciones sociales de protección medioambiental y la explotación económica de los cotos de caza.

### *Medio ambiente*

La norma más importante en la materia aprobada durante 2010 es el Decreto 160/2010, de 16 de julio, por el que se regula el procedimiento para la autorización de las instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de la energía eólica, mediante parques eólicos, en la Comunidad Autónoma de Extremadura. Este reglamento sustituye al anterior Decreto 192/2005, de 30 de agosto, en la

previsión de que el fuerte desarrollo de las energías renovables que se pretende para Extremadura (la «Estrategia extremeña de lucha contra el cambio climático, 2009-2012» pretende superar la cota del 20% del consumo final bruto de energía proveniente de fuentes renovables establecido en la Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril) cuente con un marco jurídico adecuado. Las novedades más relevantes consisten en la eliminación del concepto de solicitudes de autorización, permitiendo a los interesados su solicitud en cualquier momento; se permite que los promotores suscriban con los ayuntamientos afectados convenios en los que se recojan las aportaciones económicas realizadas por aquéllos para cumplir los objetivos de creación de empleo, al tiempo que se destina una parte de esa aportación a la mancomunidad integral en la que se sitúe el parque eólico.

Cabe destacar el Decreto 52/2010, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Plan de Lucha contra Incendios Forestales de la Comunidad Autónoma de Extremadura (Plan INFOEX), que sustituye el Decreto 123/2005, de 10 de mayo, para adaptar el Plan a diferentes previsiones reglamentarias organizativas, competenciales y de zonificación que se habían dictado en disposiciones posteriores. También debe hacerse referencia al Decreto 11/2010, de 29 de enero, por el que se regulan los Parques Zoológicos en Extremadura.

### *Empleo*

Cabe destacar, en materia de promoción, la afectación de una parte del Fondo Regional de Cooperación Municipal para el establecimiento de medidas de fomento del empleo, a través de los Decretos 4/2010, de 21 de enero, por el que se afecta a fines concretos y regula una parte del Fondo Regional de Cooperación Municipal, y 20/2010, de 19 de febrero, por el que se modifica el Decreto 4/2010, de 21 de enero, por el que se afecta a fines concretos y regula una parte del Fondo Regional de Cooperación Municipal.

En materia de empleo público, debe hacerse referencia al Decreto 79/2010, de 26 de marzo, por el que se aprueba la Oferta de Empleo Público de la Junta de Extremadura para 2010, que pone en práctica al límite de plazas de nuevo ingreso del 15% de la tasa de reposición de efectivos, prevista en el art. 23 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2010. Además, durante 2010, se han publicado siete decretos de modificación de la relación de puestos de trabajo de la Junta de Extremadura.

En el ámbito administrativo, señalar el Decreto 182/2010, de 27 de agosto, por el que se crea el Registro de Convenios y Acuerdos Colectivos de Trabajo de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que se dicta en desarrollo del Real Decreto 713/2010, de 28 de agosto, sobre Registro y Depósito de Convenios y Acuerdos Colectivos de Trabajo; el Decreto 21/2010, de 19 de febrero, por el que se crea el Registro de Asociaciones Profesionales de Trabajadores Autónomos de Extremadura; el Decreto 56/2010, de 5 de marzo, por el que se regula el proceso de elaboración, reconocimiento e inscripción en el Registro de los Planes Territoriales para el Empleo pactados en la Comunidad Autónoma de Extremadura; y el Decreto 78/2010, de 18 de marzo, por el que se regula el procedimiento para

la calificación de las empresas de inserción laboral y la creación del Registro de Empresas de Inserción de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

### *Juventud*

En primer lugar, debe hacerse referencia al Decreto 181/2010, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Estatuto de Organización y Funcionamiento de los Centros para la ejecución de medidas privativas de libertad de menores infractores de la Comunidad Autónoma de Extremadura, a los que se refiere la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.

Cabe también destacar la regulación durante el año 2010 del asociacionismo juvenil en Extremadura a través de dos reglamentos: el Decreto 27/2010, de 26 de febrero, por el que se regula el Registro de Asociaciones Juveniles y Entidades Prestadoras de Servicios a la Juventud de Extremadura, que sustituye al Decreto 75/1986, de 16 de diciembre, adaptando sus disposiciones a la Ley 1/2007, de 20 de marzo, de creación del Instituto de la Juventud de Extremadura; y el Decreto 103/2010, de 16 de abril, por el que se regulan las asociaciones de estudiantes de centros docentes no universitarios y se crea el Registro de estas entidades en la Comunidad Autónoma de Extremadura

### *Vivienda*

Debe señalarse la adaptación del marco reglamentario de la vivienda de protección pública (de carácter expresamente transitorio) a las exigencias del Código Técnico de la edificación, mediante el Decreto 51/2010, de 5 de marzo, por el que se regulan las exigencias básicas que deben reunir las viviendas de protección pública en el ámbito de la Comunidad Autónoma, se actualizan determinados precios del Decreto 114/2009, de 21 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Vivienda, Rehabilitación y Suelo de Extremadura 2009-2012, y se modifica el régimen transitorio del Decreto 113/2009, de 21 de mayo, por el que se regulan las exigencias básicas que deben reunir las viviendas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Debe hacerse también referencia al Decreto 104/2010, de 23 de abril, por el que se aprueba el Reglamento que regula el Registro de Demandantes y los procedimientos de sorteo en materia del Plan Especial de Vivienda.

Entre las medidas de promoción del sector de la construcción, se aprueba el Decreto 208/2010, de 12 de noviembre, por el que se introducen nuevas medidas y se modifica el Plan de Vivienda, Rehabilitación y Suelo de Extremadura 2009-2012, aprobado por Decreto 114/2009, de 21 de mayo. Esencialmente establece medidas de carácter coyuntural que pretenden dinamizar el sector de la construcción, permitiendo hasta el 31 de diciembre de 2011 que los promotores puedan ofertar como protegidas viviendas que no encuentran una demanda adecuada en el mercado, así como la recalificación de las viviendas protegidas medias en proceso de ejecución, como viviendas protegidas con financiación estatal, para

que los compradores puedan acceder a ayudas. Con el mismo periodo de tiempo, se aumentan las ayudas destinadas a la rehabilitación de vivienda y se aumentan el periodo de percepción de las ayudas a los inquilinos hasta una cuarta anualidad del contrato de arrendamiento.

### *Extremeños en el exterior*

Cabe reseñar el Decreto 108/2010, de 30 de abril, por el que se regula la concesión de ayudas para facilitar el retorno a Extremadura de los extremeños en el exterior y sus familiares, a las que podrán acogerse quienes se encuentren en las situaciones contempladas en el art. 2 de la Ley 6/2009, de 17 de diciembre, del Estatuto de los Extremeños en el Exterior.

### *Juegos y apuestas*

El año 2010 se ha producido también una reestructuración de la normativa reglamentaria de juegos y apuestas en la Comunidad Autónoma de Extremadura. El Decreto 147/2010, de 2 de julio, por el que se modifica el Decreto 117/2009, de 29 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de máquinas recreativas y de azar y de salones recreativos y de juego de la Comunidad Autónoma de Extremadura, pretende actualizar la normativa a lo dispuesto en el art. 2.2.h) de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicio y su ejercicio, lo que implica la supresión de las autorizaciones administrativas relativas a las máquinas de tipo «A» tales como homologación, inscripción en el Registro de Modelos, constitución de fianzas, autorización de explotación y de instalación. Con intención modernizadora y de actualización del régimen de fianzas se dicta el Decreto 207/2010, de 12 de noviembre, por el que se modifican el Decreto 131/2007, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento del Juego del Bingo de la Comunidad Autónoma de Extremadura y otras normas sobre el juego.

Señalar también el Decreto 202/2010, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas de la Comunidad Autónoma de Extremadura, deroga el Decreto 130/2007, de 22 de mayo, para, de conformidad con el derecho autonómico comparado, introducir en el catálogo todas las modalidades de juego admitidas en Extremadura, incluidas aquellas que no se practican, independientemente de que la autorización del juego quede supeditada al desarrollo normativo correspondiente.

### *Cultura*

Debe destacarse el Decreto 187/2010, de 24 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de festejos taurinos populares, que desplaza la normativa estatal que hasta el momento venía aplicándose en Extremadura, en concreto el art. 91 del Reglamento de espectáculos taurinos, aprobado por Real Decreto 145/1996, de 2 de febrero, y la Orden de 10 de mayo de 1982, que regula los es-

pectáculos taurinos tradicionales. La base competencial para su promulgación se encuentra en el art. 7.1.14º del Estatuto de Autonomía de 1983, que establece la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en folklore, tradiciones y fiestas de interés histórico y cultural, así como en el Real Decreto 57/1995, de 24 de enero, que transfiere a la Comunidad Autónoma de Extremadura las funciones y servicios en materia de espectáculos públicos. Respecto al contenido, podemos señalar la extensión del régimen de autorización de los festejos populares al resto de espectáculos taurinos.

### **Conflictividad jurídica**

Se ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad por parte del Presidente del Gobierno nacional contra los preceptos 3.2 de la Ley 2/2010, de 26 de febrero, de creación del Colegio Profesional de Logopedas de Extremadura y 3.3 de la Ley 3/2010, de 26 de febrero, de creación del Colegio Profesional de Higienistas Dentales de Extremadura, invocando el art. 161.2 CE, con lo que la aplicación de ambos preceptos está suspendida desde la fecha de interposición del recurso, el 3 de diciembre de 2010.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 65

Composición a 31 de diciembre de 2007

*Grupo Parlamentario Socialista (PSOE-Regionalistas): 38*

*Grupo Parlamentario Popular (PP-EU): 27*

### Estructura del Gobierno

A 31 de diciembre de 2008:

Presidente: Guillermo Fernández Vara (PSOE)

Vicepresidencia Primera y Portavocía : Dña. M<sup>a</sup> Dolores Pallero Espadero (PSOE)

Vicepresidencia Segunda de Asuntos Económicos y Consejería de Economía, Comercio e Innovación: Dña. M<sup>a</sup> Dolores Aguilar Seco (PSOE)

*Consejería de Administración Pública y Hacienda: D. Ángel Franco Rubio (PSOE)*

*Consejería de Fomento: D. José Luis Quintana Álvarez (PSOE)*

*Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente: D. José Luis Navarro Rivera (Independiente)*

*Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural: D. Juan María Vázquez García (PSOE)*

*Consejería de Igualdad y Empleo: Dña. Pilar Lucio Carrasco (PSOE)*

*Consejería de Educación: Dña. Eva M<sup>a</sup>. Pérez López (PSOE)*

*Consejería de Sanidad y Dependencia: Dña. María Jesús Mejuto Carril (Independiente)*

*Consejería de Cultura y Turismo: Dña. Doña Manuela Holgado Flores (PSOE)*

*Consejería de los Jóvenes y del Deporte: D. Carlos Javier Rodríguez Jiménez (PSOE)*



## Tipo de Gobierno

*Por apoyo parlamentario:* Mayoritario

*Partidos y número de diputados que lo apoyan:* PSOE-Regionalistas con 38 diputados

*Composición del gobierno:* Homogéneo (PSOE)

## Cambios en el Gobierno

Decretos del Presidente de la Junta 1 y 2/2010, de 27 de mayo, por los que se establece el cese de Doña Leonor Flores Rabazo como Consejera de Cultura y Turismo de la Junta de Extremadura y el nombramiento de Doña Manuela Holgado Flores

## Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

No se han producido

## Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas

### *Iniciativas legislativas*

#### *Proyectos de ley*

Presentados 22

Aprobado 18

En tramitación 4

#### *Propuestas de ley*

Presentadas 2

Aprobada 1

En tramitación 1

### *Iniciativas de orientación*

#### *Debate de orientación de la política general de la Junta de Extremadura*

Debate sobre la orientación de la política general de la Junta de Extremadura (Sustanciado los días 9 y 10 de junio de 2010)

*Debates monográficos*

Presentados 8

Sustanciados 6

No admitido 1

En tramitación 1

*Comparecencias de la Junta de Extremadura a petición propia ante Pleno*

Presentadas 4

Informadas 4

*Comparecencias de la Junta de Extremadura a petición de los miembros de la Cámara ante Pleno*

Presentadas 19

Informadas 2

Retiradas 2

Rechazadas 13

En tramitación 2

*Comparecencias de la Junta de Extremadura a petición propia ante Comisión*

Presentadas 15

Informadas 14

Retirada 1

*Comparecencias de la Junta de Extremadura a petición de los miembros de la Cámara ante Comisión*

Presentadas 24

Informadas 14

Retiradas 1

Rechazadas 5

En tramitación 4

*Comparecencia de entidades o personas por prescripción legal y a petición propia ante Comisión*

Presentadas 3

Informadas 2

En tramitación 1

*Comparecencia de otras entidades o personas ante comisión*

Presentadas 7

Informadas 4

Rechazadas 3

*Planes y programas de la Junta de Extremadura*

Presentado 1

Sustanciado 1

*Iniciativas de impulso**Propuestas de impulso ante Pleno*

Presentadas 46

Aprobadas 12

Retiradas 4

Rechazadas 29

No admitida 1

*Propuestas de impulso ante Comisión*

Presentadas 12

Aprobadas 1

Rechazadas 7

Retiradas 2

En tramitación 2

*Iniciativas de pronunciamiento**Propuesta de pronunciamiento de la Cámara ante Pleno*

Presentadas 16

Aprobadas 5  
Rechazadas 7  
Retiradas 2  
No admitida 1  
En tramitación 1

*Propuesta de pronunciamiento de la Cámara ante Comisión*

Presentadas 1  
Rechazadas 1

*Iniciativas de control*

*Interpelaciones*

Presentadas 21  
Sustanciadas 14  
No admitidas 2  
En tramitación 5

*Moción subsiguiente a interpelación*

Presentadas 2  
Rechazadas 2

*Preguntas al Presidente de la Junta*

Presentadas 20  
Con respuesta 20

*Preguntas orales ante Pleno*

Presentadas 67  
Con respuesta 63  
Retiradas 1  
Decaída 3

*Preguntas orales ante Comisión*

Presentadas 179  
Con respuesta 151  
Retiradas 12  
En tramitación 16

*Preguntas escritas*

Presentadas 586

Con respuesta 568

Retiradas 3

No admitida 1

En tramitación 14

### *Solicitudes de información*

#### *Solicitud de información de la Junta de Extremadura*

Presentadas 191

Informadas 162

Retiradas 1

No admitidas 4

En tramitación 24

#### *Solicitud de información de las comisiones*

Presentadas 1

En tramitación 1

### *Control parlamentario, a través de Comisión, de las empresas públicas*

Presentadas 19

Rechazadas 18

En tramitación 1

### *Informes remitidos por la Junta de Extremadura por prescripción legal*

Presentados 14

Toma de conocimiento 14

### *Otros asuntos parlamentarios*

#### *Declaraciones institucionales*

Declaración Institucional de la Asamblea de Extremadura con motivo del Día Internacional de la Mujer. (08/03/2010)

Declaración Institucional de la Asamblea de Extremadura con motivo del Día Internacional del Pueblo Gitano. (08/04/2010)

Declaración Institucional de la Asamblea de Extremadura con motivo de la

Conferencia de Presidentes de Parlamentos Autonómicos de España (Coprepa). (11/05/2010)

Declaración Institucional de la Asamblea de Extremadura con motivo del Día Internacional contra la Homofobia y la Transfobia. (17/05/2010)

Declaración Institucional de la Asamblea de Extremadura de apoyo al año Xacobeo 2010 acordada en la Coprepa. (20/09/2010)

Declaración Institucional de la Asamblea de Extremadura con motivo del Día Mundial de la Lucha contra el Sida (01/12/2010)

Declaración Institucional de la Asamblea de Extremadura con motivo del Día Internacional de las Personas con Discapacidad. (03/12/2010)

### *Reuniones de los órganos parlamentarios*

23 Junta de Portavoces

21 sesiones plenarias

188 comisiones

### **Reformas del Reglamento**

No se han producido

### **Instituciones similares al Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo**

El Consejo consultivo hasta 30 de noviembre de 2010, fecha de la última actualización de la base de datos, ha emitido 593 dictámenes, todos ellos sobre responsabilidad patrimonial, salvo 21 relativos a disposiciones de rango legal, 26 relativos a disposiciones generales reglamentarias, 2 sobre planes e instrumentos urbanísticos, 9 sobre contratos administrativos, 15 revisiones de oficio y 5 facultativos.

## **Introducción: líneas generales**

Tras la celebración de elecciones generales en 2008 y autonómicas en 2009, 2010 ha sido en Galicia el primero de los últimos tres años sin comicios, por más que su segunda mitad haya estado, desde el punto de vista político, ya muy condicionada por la próxima celebración de las elecciones locales (y autonómicas de vía general) anunciadas para el 22 de mayo de 2011. Aunque, como en el resto de España, el gran elemento condicionante de la gestión del Gobierno y de los discursos políticos de los tres partidos gallegos con representación parlamentaria (Partido Popular, Partido dos Socialistas de Galicia-PSOE y Bloque Nacionalista Galego) ha sido, sin duda, el económico (paro, deuda y crecimiento), también otros importantes asuntos han conseguido entrar con gran importancia en la agenda autonómica de 2010: por un lado temas, nuevos, como el del llamado catálogo gallego de productos farmacéuticos y el del Plan de Ordenación del Litoral; por otro lado, y junto a ellos, asuntos que traían causa de lo acontecido en 2010, tras el cambio de mayoría y el establecimiento de una nueva Xunta de Galicia, como el de la fusión de las Cajas de Ahorro gallegas, el de la normativa sobre las lenguas vehiculares en la enseñanza primaria y secundaria (popularmente conocido como el del decreto del gallego) o, en fin, el del nuevo concurso eólico sucesivo a la anulación del anterior por parte del Gobierno gallego. Junto a ello, debe destacarse la práctica desaparición de la problemática de la reforma estatutaria, desaparición que tiene que ver, también, aunque no sólo, con el protagonismo de la economía en la agenda gallega. A todos los asuntos apuntados nos referiremos, con mayor o menor detenimiento en las páginas siguientes, no sin antes realizar un estudio detallado de los contenidos materiales de la producción legislativa del parlamento de Galicia –ejercicio que ha dado lugar a lo largo de 2010 a la aprobación de un gran número de leyes– y sobre la práctica de la actividad reglamentaria por parte de la Xunta de Galicia, actividad, esta última, de menor impacto cuantitativo que en años anteriores y que, al igual que la acción legislativa, ha estado condicionada por el gran número de normas de modificación.

## **El ejercicio de las competencias legislativas**

Como acaba de apuntarse, el año 2010 ha sido muy fructífero desde el punto de vista legislativo, pues en él se han aprobado un total de 16 leyes, un número sustancialmente superior a las 10 salidas del parlamento gallego durante el primer año de la actual legislatura. A esas 16 normas debe añadirse, además, la última de las leyes de 2009, que, aunque aprobada el 30 de diciembre de ese año, no se pu-

blicó en el *Diario Oficial de Galicia* hasta los primeros días de 2010, por lo que, con arreglo a la sistemática de *este Informe Comunidades Autónomas*, debe ser seguidamente objeto de estudio.

Comenzando, en consecuencia, por ella, la Ley 10/2009, de 30 de diciembre, de modificación del Decreto legislativo 1/2005, de 10 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de las Leyes 7/1985, de 17 de julio, y 4/1996, de 31 de mayo, de Cajas de ahorros de Galicia debe enmarcarse en el contexto del proceso de fusión de cajas de ahorros subsecuente al de ordenación del sector financiero español y, en concreto, al proceso de fusión entre las dos Cajas de ahorros existentes en Galicia (Caixa Galicia y Caixa Nova), proceso que, abierto en 2009, está norma tratará de impulsar. La modificación legal, que no afecta a la naturaleza jurídica y la vinculación territorial de las cajas, tiene como objetivo fundamental adaptar la representación de los órganos de gobierno a la realidad territorial vigente en Galicia, teniendo a la vista sus diferentes entidades y la representatividad de sus instituciones. En coherencia con tal realidad, se le da entrada en los órganos del gobierno de las cajas al Parlamento de Galicia y se modifica el sistema de elección de las entidades representativas de intereses sociales. Al mismo tiempo, la ley se propone avanzar en la despolitización de las cajas y establecer, con tal objeto, la incompatibilidad de los cargos electos y altos cargos para acceder a puestos en sus órganos de gobierno. Otras de las modificaciones de la ley tienen por objeto buscar la especial cualificación de las personas que accedan en representación pública o representativa, enumerar las diferentes comisiones delegadas del consejo de administración e incrementar la periodicidad mínima de reuniones de la comisión de control. Finalmente, se establecen en la nueva norma las causas de incompatibilidad, el cese de los consejeros generales, el modo de acceso al consejo de administración y a la comisión de control y se aclara la autorización de los sistemas institucionales de protección (SIP), una figura jurídica creada con posterioridad a la normativa que ahora se modifica. Se trata, en suma, según deja constancia la exposición de motivos de la Ley de modificación, de modernizar los órganos de gobierno de las cajas de ahorros gallegas, dotándolos de mayor independencia y autonomía y recogiendo la pluralidad y la realidad social y política de Galicia. La norma fue objeto del recurso de inconstitucionalidad número 1065-2010, promovido por el Presidente del Gobierno y admitido a trámite por providencia de 18 de febrero del pleno del TC. La presentación del recurso dio lugar a un fuerte encontronazo institucional entre el Gobierno de la nación y las instituciones políticas gallegas: la Xunta de Galicia, por un lado, y la mayoría del parlamento gallego por el otro, que con los votos del PP y el BNG había aprobado la Ley 10/2009. Pero, la fusión final de las Cajas a finales de 2010 eliminó en gran medida el problema surgido del muy diferente sentido que atribuían al recurso ambas instituciones: su objetivo no era otro que el de defender el orden de competencias que la ley recurrida habría vulnerado según el Gobierno recurrente, posición que negaba rotundamente la Xunta de Galicia y el parlamento gallego, para quienes se trataba sólo de poner atrancos en el camino de la fusión de las dos cajas gallegas.

Centrándonos ya en las 16 leyes aprobadas a lo largo del año 2010, siete de las cuales son, de un modo u otro, normas que tienen por objeto expreso modificar legislación vigente, éstas podrían agruparse, por razón de la materia que regulan, en los siguientes grupos:



a) *Ordenación general de la economía y Presupuestos*. Además de la Ley 14/2010, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2011, deben incluirse en este grupo prácticamente la mitad de las normas aprobadas durante el año, todas ellas dirigidas, en mayor o menor grado, a hacer frente a la situación de grave crisis económica que atraviesa la economía española.

Analizándolas en el orden cronológico en que fueron aprobadas, mencionaremos, en primer lugar, la Ley 1/2010, de 11 de febrero, de modificación de diversas leyes de Galicia para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. Era el objeto de tal Directiva la eliminación de los obstáculos que se oponen a la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios en los Estados miembros y a la libre circulación de dichos servicios, todo ello con la finalidad de garantizar, tanto a los destinatarios como a los prestadores de los servicios, la seguridad jurídica necesaria para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales consagradas en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Para dar cumplimiento a tales objetivos, la norma introduce, entre otros los siguientes cambios: modifica la Ley de Administración local de Galicia para garantizar que los prestadores de servicios puedan, a través de una ventanilla única, obtener toda la información y formularios relevantes para el acceso y ejercicio de su actividad y puedan, así mismo, conocer las resoluciones y el resto de las comunicaciones de las autoridades competentes con relación a sus solicitudes; adecua a la normativa europea la legislación relativa a la seguridad industrial; sustituye, en materia de actividades feriales, el régimen de autorización por un régimen de comunicación previa; suprime, en lo que se refiere a los servicios ambientales y de agricultura, diversos regímenes de autorización por comunicaciones previas al inicio de su actividad y especifica los principios de publicidad, objetividad, imparcialidad y transparencia; elimina, en relación con los servicios culturales y turísticos, la obligación de la inscripción previa en los registros como requisito para el ejercicio de la actividad de librero y de comerciante de bienes integrantes del patrimonio cultural de Galicia; y, por último, suprime la autorización administrativa previa para la organización, práctica y desarrollo de determinadas máquinas de juego y recreativas, así como de las combinaciones aleatorias con fines publicitarios o promocionales, siempre y cuando la participación del público sea gratuita.

Estrecha relación con la referida situación de crisis económica tiene la Ley 3/2010, de 23 de junio, por la que se modifica la Ley 9/2009, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2010, pues esta norma no pretende sino dar cumplimiento a la normativa básica estatal contenida en el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. A esos efectos, la Ley 3/2010 procede a modificar los preceptos de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2010 relativos a las retribuciones del personal al servicio del sector público autonómico, con el objeto de adaptar sus previsiones y hacer posible su aplicación en la nómina del mes de junio de 2010, según lo dispuesto en la norma estatal. De acuerdo con ésta, la reducción media de las retribuciones para el personal funcionario, laboral y esta-

tutario de la Comunidad Autónoma debía ser del 5%, en cómputo anual, respecto a las vigentes el 31 de mayo, si bien dicho porcentaje se aplicaría con criterios de progresividad. Pero la norma procede, también, a aplicar una reducción a las retribuciones de los altos cargos, que alcanza unos porcentajes del 15%, 10% y 8%, en función de su rango, y, además, a las retribuciones de las personas titulares de las presidencias y vicepresidencias, direcciones generales, gerencias, otras direcciones o asimiladas, cuando les corresponda el ejercicio de funciones ejecutivas de máximo nivel en los centros de gestión del Servicio Gallego de Salud, en las agencias públicas autonómicas, en los organismos autónomos, en las sociedades públicas, en las fundaciones y en los consorcios del sector público autonómico, con criterios de progresividad. La ley dispone que tal reducción salarial resultará de aplicación, finalmente, a los altos cargos de tres instituciones de la Comunidad Autónoma: el Consejo de Cuentas de Galicia, el Consejo Consultivo y el Tribunal Gallego de Defensa de la Competencia.

La Ley 4/2010, de 23 de junio, de fomento del sector naval de Galicia, se centra en un sector de actividad –la construcción de buques y otros objetos de similar naturaleza– que ha constituido, tradicionalmente, una parte fundamental del entramado productivo de la Comunidad Autónoma Gallega, como lo demuestra la importancia de los astilleros situados en las ciudades de Vigo y El Ferrol, y que atraviesa, debido a la crisis económica, aunque no sólo, una situación de notable dificultad. La Ley 4/2010 parte, precisamente, del hecho de que el conjunto de empresas que tienen por objeto la construcción, la reparación, el reciclaje y la transformación de buques y otros artefactos flotantes y su industria auxiliar, constituye un sector productivo estratégico para la economía de Galicia, realidad esa que es la que determina el contenido de una norma que tiene tres objetivos esenciales: facultar la Xunta de Galicia para que, en el ámbito de sus competencias y de conformidad con la normativa estatal y comunitaria aplicable, establezca los programas específicos de fomento del sector naval en los ámbitos que la propia norma determina; facultarla, igualmente, para favorecer el establecimiento de un nuevo marco de ayudas, en el ámbito comunitario y estatal, dirigidas al sector naval gallego, de modo que la Xunta realice las actuaciones necesarias para conseguir el desarrollo industrial de los activos titularidad de empresas estatales integradas en el sector naval de Galicia que no tengan actividad; y, finalmente, facultarla para negociar con el Estado sobre las materias que se relacionan en la norma, que determina que, en todo caso, la Xunta deberá someter todas sus actuaciones a la Mesa Sectorial del Naval, emanada del diálogo social, con el fin de garantizar una adecuada aplicación de las medidas recogidas en la propia Ley.

Directamente relacionada con la problemática de la fusión de las cajas de ahorros gallegas, ya comentada, la Ley 6/2010, de 29 de septiembre, procede a incluir una disposición transitoria sexta en la Ley 10/2009, de 30 de diciembre, de modificación del Decreto legislativo 1/2005, de 10 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de las Leyes 7/1985, de 17 de julio, y 4/1996, de 31 de mayo, de cajas de ahorros de Galicia. Tal transitoria tenía por finalidad hacer frente a la eventualidad de que el Consejo de la Xunta autorizase antes del 1 de diciembre de 2010, como así ocurrió, la fusión entre las cajas de ahorros gallegas, supuesto en el cual la norma determina el régimen jurídico aplicable a las cajas durante tres años, con la posibilidad de que continúen los mismos miembros de los órganos

de gobierno, al tiempo que se regula la composición de los de la nueva entidad que pueda crearse, y todo ello con la finalidad de dotar de la máxima seguridad jurídica al proceso de integración que se autorice. Lo más relevante será la determinación de que los órganos de gobierno de la nueva entidad (una asamblea general con un máximo de 320 consejeros generales, un consejo de administración con 22 vocales y una comisión de control con 10 vocales) deberán tener una composición paritaria, de modo que todos los órganos aludidos pasen a estar formados a partes iguales por cargos provenientes de cada una de las entidades fusionadas (Caixa Galicia y Caixa Nova), cuestión ésta que fue uno de los principales motivos de conflicto a lo largo del proceso de fusión que culminó a finales de 2010.

La Ley 8/2010, de 29 de octubre, de medidas tributarias en el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados para la reactivación del mercado de viviendas, su rehabilitación y financiación, y otras medidas tributarias, presenta, así mismo, como lo indica su propia denominación, una íntima vinculación a la coyuntura económica de crisis que atraviesa el país, coyuntura en la que el mercado inmobiliario ha sido uno de los más afectados. Para hacer frente a la contracción de ese mercado, la Ley 8/2010 contiene, con vigencia temporal limitada, diversas medidas fiscales que tienen como objetivo fomentar el acceso a la vivienda, así como su rehabilitación y financiación. Y todo ello con el fin de reactivar tanto el mercado de viviendas como el sector de la rehabilitación, lo que debería traducirse en el aumento de las transacciones inmobiliarias, de las contrataciones de desempleados del sector de la construcción para los trabajos de rehabilitación y, final y consecuentemente, también de los ingresos impositivos derivados, tanto del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados como del IVA. Por lo que se refiere a las medidas, éstas consisten en la reducción del tipo de gravamen en el impuesto sobre actos jurídicos documentados en un 0,25% para la primera adquisición de vivienda habitual y para la constitución de préstamos hipotecarios para su financiación; en una reducción de un 1% del tipo de gravamen en el impuesto sobre transmisiones patrimoniales onerosas para la adquisición de viviendas usadas que vayan a ser objeto de inmediata rehabilitación; y, por último, una deducción del 100% de la cuota en el impuesto sobre actos jurídicos documentados para la constitución de préstamos hipotecarios destinados a la cancelación de otros préstamos hipotecarios que fueron destinados a la adquisición de vivienda habitual.

Si una de las medidas fundamentales adoptadas por las administraciones públicas en España para luchar contra los efectos de la crisis económica ha sido la de reducir, allí donde se ha considerado posible, el gasto público, se entiende que en la Comunidad Autónoma Gallega, que tiene un gasto farmacéutico muy elevado, determinado en gran medida por el envejecimiento de su población, ese gasto se haya constituido, a impulso del ejecutivo gallego, en objeto de la acción legislativa del parlamento autonómico. La Ley 12/2010, de 22 de diciembre, de racionalización del gasto en la prestación farmacéutica de la Comunidad Autónoma de Galicia se inscribe precisamente en ese contexto, pues su objeto es establecer las medidas de racionalización del uso de medicamentos y productos sanitarios en el ámbito del Servicio Gallego de Salud mediante la implantación de un catálogo priorizado de productos farmacéuticos. La norma opta, para ello,

por establecer las medidas que se estiman necesarias para mejorar, respetando el Nomenclátor oficial de productos farmacéuticos financiados por el Sistema Nacional de Salud, el procedimiento para la prescripción y la dispensación de estos productos. De este modo, en el catálogo priorizado de medicamentos que la norma procede a fijar se incluirán los de menor precio de los que figuren en el Nomenclátor oficial de productos farmacéuticos financiados por el Sistema Nacional de Salud, siendo la Comisión Autonómica Central de Farmacia y Terapéutica el órgano competente para proponer el catálogo priorizado de medicamentos. La norma, que aclara que, en todo caso, la prestación farmacéutica de Galicia garantizará la financiación pública de todos los principios activos incluidos en el Nomenclátor oficial de productos farmacéuticos, determina, para darle plena eficacia, que todas las actuaciones de los profesionales sanitarios del Servicio Gallego de Salud, así como de las oficinas de farmacia, a los efectos de la prescripción y dispensación en receta oficial y su financiación con cargo a los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Galicia, deberán respetar en catálogo priorizado de productos farmacéuticos. La Ley 12/2010 ha estado en el origen de un conflicto entre la Xunta de Galicia y el Ministerio de Sanidad del Gobierno de España, al entender este último que las medidas en ella contenidas podrían suponer una vulneración de la legislación básica estatal en la materia y, en consecuencia, una ilegítima intromisión en el ámbito de competencias del Estado, que podría decidir por tal motivo presentar el correspondiente recurso ante el TC.

La Ley 13/2010, de 17 de diciembre, del comercio interior de Galicia tiene así mismo una indiscutible significación económica, pues trata de establecer un marco jurídico para el desarrollo de la actividad comercial en Galicia con la finalidad de fomentar, ordenar administrativamente, racionalizar, modernizar y mejorar la actividad del sector. La norma, muy amplia, pues consta de 117 artículos, se estructura en ocho títulos y regula, entre otras, las materias siguientes: el concepto y la clasificación de los establecimientos comerciales; los horarios, remitiéndonos a la ley específica de la Comunidad Autónoma de Galicia en esta materia; las actividades comerciales de promoción de ventas, procediendo a su definición y clasificación; las modalidades especiales de venta, considerándose como tales aquellas que no son realizadas en un establecimiento comercial abierto al público de manera permanente, y, especialmente, las ventas a domicilio, las ventas a distancia, las ventas automáticas, las ventas ambulantes, las ventas en subasta pública y las ventas ocasionales; la actividad comercial en régimen de franquicia; las actividades feriales, que se regirán por lo dispuesto en la legislación específica de la materia; y, por último, la inspección y el régimen de infracciones y sanciones en materia de comercio interior, previendo la creación de plazas de inspectores de comercio, las cuales habrán de ser necesariamente cubiertas por funcionarios del cuerpo de gestión de la Xunta de Galicia.

Cerraremos este primer apartado de leyes relativas a la ordenación general de la economía y los Presupuestos, refiriéndonos a la 15/2010, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, norma que su propia exposición de motivos considera un tipo de las denominadas leyes medidas o leyes de acompañamiento. La Ley se estructura en dos títulos: el primero, dedicado a las medidas de carácter fiscal, se refiere a los tributos cedidos, a los tributos propios, a las normas de aplicación de los tributos y a la organización de la Administración tri-

butaria. El título II, centrado en medidas de carácter administrativo, contiene disposiciones en materia régimen financiero, presupuestario y patrimonial, medio rural y ordenación urbanística, función pública y medidas en materia de contratación. Debe dejarse constancia del hecho de que durante la tramitación de la ley, que modifica hasta un total de 24 normas legislativas, se produjeron duras protestas por parte de los grupos de la oposición (PSdeG y BNG), que consideraron la aprobación de todas esas reformas a través de una ley de acompañamiento «un ataque a la democracia». Frente a ellos, la Xunta mantuvo que la puesta en práctica de la Ley de Presupuestos exigía las reformas que se concretaban en la Ley de Acompañamiento y que había sido la propia asesoría Jurídica de la Xunta la que había recomendado tramitar a través de ese procedimiento las medidas complementarias a los presupuestos autonómicos para 2011.

b) *Leyes de carácter social*. De las tres disposiciones legislativas que incluiremos en este apartado, la primera es la Ley 5/2010, de 23 de junio, por la que se establece y regula una red de apoyo a la mujer embarazada, norma que persigue el objetivo de mejorar el apoyo público a las mujeres embarazadas en una sociedad que, como la gallega, padece un grave estancamiento demográfico y, por tanto, un ya crónico problema de envejecimiento de la población. La ley procede, en consecuencia con su objeto, a fijar un marco jurídico de actuación de la Xunta de Galicia en el ámbito de la protección y la atención social a la maternidad, a fin de establecer las medidas y actuaciones encaminadas a garantizar y a preservar el derecho de la mujer gestante a culminar su embarazo, a ser apoyada socialmente en esa decisión y a ser informada de ese derecho y de los programas y mecanismos de apoyo dispuestos a su favor, así como el derecho a la vida en formación desde la concepción, y a que se propicie el establecimiento de los medios necesarios de carácter social, jurídico, educativo, sanitario o asistencial que permitan conseguir esta finalidad. La norma, de la que serán beneficiarias las mujeres con domicilio, trabajo o residencia en la Comunidad Autónoma de Galicia que por razón de sus circunstancias personales o sociales pueda acceder a los beneficios y servicios establecidos en ella y a aquéllos otros que en su desarrollo posterior pudieran establecerse, contiene disposiciones que serán también de aplicación a toda la Administración pública y a cualquier entidad de titularidad pública o privada que preste servicios sociales o sanitarios en el ámbito territorial de la Comunidad de Galicia. Entre las muchas previsiones de la ley, quizá merezca destacarse, por su significación desde el punto de vista de los derechos, la que, dispone que toda mujer gestante menor de 18 años tendrá derecho a una asistencia específica, que incluirá, al menos, las siguientes prestaciones: educación para la maternidad; apoyo psicológico antes y después del parto; intervención familiar; apoyo para facilitar su obligación en la etapa de la enseñanza obligatoria; y formación afectivo-sexual. La ley presenta la particularidad de que es el resultado de una iniciativa legislativa popular que pretende llamar la atención sobre lo difícil que pueda resultar a determinadas mujeres llevar adelante su embarazo, particularmente a aquellas que se encuentran en riesgo de exclusión social, que padecen alguna discapacidad, que son menores de edad, que son inmigrantes o que se encuentran cursando estudios.

Relacionada también directamente con los derechos de las mujeres, la Ley 7/2010, de 15 de octubre, por la que se suprime el organismo autónomo Servicio

Gallego de Promoción de la Igualdad del Hombre y la Mujer y se modifican determinados artículos de la Ley 2/2007, de 28 de marzo, del trabajo en igualdad de las mujeres de Galicia, consta de un artículo único: en él se procede a la supresión del organismo autónomo Servicio Gallego de Promoción de la Igualdad del Hombre y la Mujer y se determinan que las funciones atribuidas a tal organismo pasarán a ser desempeñadas por el departamento de la Administración autonómica competente en materia de igualdad. Tal modificación supone, en consecuencia, la derogación de la Ley 3/1991, de 14 de enero, de creación del Servicio Gallego de Promoción de la Igualdad del Hombre y la Mujer.

Al igual que otras de similar contenido aprobadas en algunas Comunidades Autónomas, la Ley 11/2010, de 17 de diciembre, de prevención del consumo de bebidas alcohólicas en menores de edad, está directamente relacionada con el fenómeno popularmente conocido como «botellón» que, según explica la exposición de motivos de la norma, ha pasado de ser un «fenómeno social» a un «problema social», en tanto que fuente de conflictos de orden diverso y origen de una clara contraposición entre los derechos de los participantes en esa práctica y los de los vecinos de las zonas donde se practica. La ley, aprobada con los únicos votos del PP y con el rechazo frontal del PSdeG y el BNG, tiene, así, por objeto regular, en el marco de las competencias que la Comunidad Autónoma de Galicia tiene atribuidas estatutariamente, las actuaciones e iniciativas en el ámbito de la prevención del consumo de bebidas alcohólicas en menores de edad, en especial las encaminadas a la consecución de los siguientes objetivos: definir las características que habrán de tener las estrategias de prevención de consumo de bebidas alcohólicas en menores de edad, así como las estrategias de educación sanitaria y de concienciación, social y de las familias, sobre el grave problema generado por el consumo de bebidas alcohólicas en menores de edad; limitar el acceso de los menores de edad a las bebidas alcohólicas; ejercer el control administrativo de esta restricción al consumo de bebidas alcohólicas por menores de edad, que aborde tanto la venta y el suministro, como el propio consumo por menores de edad, en vías públicas o establecimientos; establecer limitaciones a determinadas prácticas de publicidad, promoción y patrocinio del consumo abusivo de bebidas alcohólicas; fijar el régimen sancionador; disponer un sistema de información sobre resultados de la aplicación de la norma; establecer limitaciones horarias a la venta nocturna de bebidas alcohólicas; y, finalmente, disponer medidas de control administrativo en espacios de dominio público. El título I de la ley, que se dedica a la prevención del consumo de alcohol a menores de edad, contempla medidas orientadas a la disminución de la demanda y fija los ámbitos prioritarios de prevención, entre ellos el escolar, familiar, comunitario y sanitario. Trata también sobre las limitaciones de la oferta de bebidas alcohólicas a los menores de edad, relativas tanto al consumo, venta y suministro, como a la publicidad, promoción y patrocinio de bebidas alcohólicas, o al acceso de los menores de edad a los locales en los cuales se consume alcohol. El título II se refiere a los instrumentos de intervención para garantizar las actuaciones en materia de prevención del consumo de bebidas alcohólicas en menores de edad, regulándose, a tales efectos, la información y control, con previsiones en materia de sistema de información y sobre inspección, y disponiéndose el régimen de infracciones y sanciones. El título III, en fin, contempla las previsiones relativas a la planificación, así como la

coordinación y participación social, que incluyen aspectos como la determinación de los distintos niveles competenciales o el papel de las organizaciones no gubernamentales y entidades sociales en la materia.

c) *Leyes relativas a la administración autonómica*. Dos normas legales deben incluirse dentro de este apartado. La Ley 10/2010, de 11 de noviembre, de modificación de la Ley 2/2004, de 21 de abril, por la que se crea el Servicio de Guardacostas de Galicia, que tiene por principal objeto añadir una nueva escala, la escala operativa, a las tres ya creadas por la Ley 2/2004 (la técnica, la ejecutiva y la de agentes), norma esa que, además, declaraba a extinguir el anterior Servicio de Protección de Recursos y las escalas dependientes del mismo, que venían desarrollando las tradicionales funciones de inspección y vigilancia pesquera. La citada escala operativa se crea con la finalidad de delimitar más claramente las funciones a desempeñar por el distinto personal integrante del Servicio de Guardacostas, máxime cuando dentro de estas funciones se encuentran las relativas al desempeño del mando de las embarcaciones pertenecientes a la Consejería del Mar, complemento indispensable para realizar las tareas de inspección y vigilancia pesqueras, así como las de salvamento marítimo, prevención y lucha contra la contaminación marina. Junto a ello, con esta modificación legislativa se adaptan las titulaciones profesionales que se precisan para ejercer el mando en determinados buques, adscritos o pertenecientes a la Consejería, a la normativa establecida por el Real Decreto 973/2009, de 12 de junio, por el que se regulan las titulaciones profesionales de la marina mercante. Por otra parte, mediante la norma se suprimen los límites de edad requeridos para el personal de nuevo ingreso en las nuevas escalas del Servicio de Guardacostas que establecía la disposición adicional tercera de la Ley 2/2004, al estimarse que no deben constituir un obstáculo para el acceso al Servicio, ya que las funciones que el mismo tiene encomendadas pueden ser realizadas por personas que sobrepasen tales edades.

La Ley 16/2010, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público autonómico de Galicia persigue regular la organización y el régimen jurídico de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Galicia y de las entidades integrantes del sector público autonómico, así como la regulación del ejercicio de la potestad reglamentaria y del procedimiento de elaboración de reglamentos. Su título I fija la estructura organizativa de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia, dirigida por la Xunta y la persona titular de su Presidencia, Administración general toda ella dotada de personalidad jurídica única. El título II se dedica a la regulación de la potestad reglamentaria y del procedimiento para la elaboración de reglamentos por parte de la Xunta y la Administración autonómica. Además, en torno a la Administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia aparecen toda una serie de entidades de distinta naturaleza jurídica y con distintos vínculos y relaciones que, de diversas formas, complementan o coadyuvan, junto con las demás instituciones gallegas, a la satisfacción de los intereses generales. La Administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia y todos esos entes, dotados cada uno de ellos de su propia personalidad jurídica, integran el sector público autonómico. Los aspectos generales del régimen jurídico y económico-financiero de todas estas entidades integrantes del sector público autonómico se regulan en el título III de la Ley. De esta forma, esta norma permite reunir y sis-

tematizar en un solo texto, por una parte, los contenidos propios de una ley de régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma gallega (lo que la exposición de motivos de la Ley 1/1983, de 22 de febrero, de normas reguladoras de la Xunta y de su Presidencia, reclamaba, pero que nunca llegó a aprobarse), y, por otro, los elementos esenciales del régimen jurídico sustantivo y procedimental de los reglamentos autonómicos, cuya incorporación a una norma con rango de ley ya fue recomendada por el Consejo Consultivo de Galicia en el año 2001. En coherencia con sus contenidos, la norma deroga la Ley 10/1996, de 5 de noviembre, de actuación en materia de personal y contratación en las sociedades públicas en que tiene participación mayoritaria la Xunta de Galicia.

d) *Leyes de ordenación territorial*. Aunque las dos normas que se incluyen en este último apartado afectan a sectores de actividad muy diferentes, ambas están relacionadas en mayor o menos grado con la intervención sobre el territorio, objeto tradicional de atención por parte del parlamento gallego y de la Xunta de Galicia. La Ley 2/2010, de 25 de marzo, de medidas urgentes de modificación de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, se inscribe en el contexto de la necesidad de dar una respuesta inmediata a las aspiraciones básicas de los ayuntamientos en la materia urbanística. Para ello, la norma, que adopta la forma propia de las de medidas urgentes, persigue entre otros los siguientes objetivos: a) Reducir los plazos correspondientes a la tramitación autonómica de los diferentes instrumentos de la planificación urbanística, con el fin de lograr una mayor eficacia y operatividad en dicha tramitación; b) Incluir el procedimiento de evaluación ambiental estratégica como una parte del propio contenido de los instrumentos de ordenación del territorio y del planeamiento urbanístico, de conformidad con lo previsto en la normativa comunitaria en materia de medio ambiente y en su norma de transposición al ordenamiento jurídico del Estado; c) Ampliar de manera decidida el reconocimiento de la competencia municipal para el otorgamiento de las licencias respecto al suelo rústico, mediante la modificación parcial de la casuística de usos permitidos según las diferentes categorías de sus protecciones especiales; d) Adecuar el contenido de la ley a la realidad contemporánea de los asentamientos rurales; e) Recuperar el protagonismo del plan general de ordenación municipal para delimitar y establecer el régimen urbanístico de los núcleos rurales de su territorio, no sólo para el establecimiento de su ordenación detallada, sino también para concretar cuáles sean los núcleos rurales más idóneos para los que el propio plan prevea la realización de actuaciones integrales; y f) Finalmente, introducir una serie de medidas complementarias encaminadas al refuerzo de la seguridad jurídica y a dotar de mayor estabilidad al tráfico inmobiliario.

Nos referiremos, ya para cerrar este recorrido por la acción legislativa del parlamento de Galicia durante el año 2010, a la Ley 9/2010, de 4 de noviembre, de aguas de Galicia, norma que tiene por finalidad garantizar las necesidades básicas de uso de agua de la población, favoreciendo el desarrollo económico y social de la Comunidad Autónoma de Galicia y compatibilizándolo con la preservación del buen estado de los ecosistemas acuáticos y ecosistemas terrestres asociados y que presenta, en consecuencia, como principales objetivos lo que a continuación se relacionan: a) Ordenar las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia y de los entes locales gallegos en materia de agua y obras hidráulicas; b) Regular la



organización y funcionamiento de la Administración hidráulica de Galicia; c) Ordenar el ciclo integral del agua de uso urbano y establecer las bases para una gestión eficiente de los servicios de abastecimiento, saneamiento y depuración; d) Regular las bases del ejercicio de la planificación hidrológica en Galicia; e) Establecer el régimen económico-financiero del agua en Galicia al objeto de preservar, proteger y mejorar el recurso y el medio hídrico; y f) Regular el régimen de infracciones y sanciones. La norma determina que la Comunidad Autónoma de Galicia ejercerá sus competencias en materia de agua y obras hidráulicas de conformidad con los principios siguientes: a) Utilización sostenible y racional del agua y contribución a la preservación y mejora del medio ambiente y, en particular, de los ecosistemas acuáticos; b) Compatibilidad de la gestión pública del agua con la ordenación del territorio, la actividad económica, la conservación y la protección del medio ambiente; c) Unidad de gestión y planificación de su propia demarcación hidrográfica; d) Participación de las personas usuarias, transparencia e información al público en general; e) Garantía de la calidad del suministro del agua urbana en defensa de la salud de los ciudadanos; f) Garantía de eficacia en la prestación de los servicios públicos de abastecimiento, saneamiento y depuración; g) Recuperación de los costes de los servicios relacionados con el agua, incluidos los costes medioambientales, para conseguir la suficiencia financiera del sistema en el marco de un precio asequible; h) Solidaridad territorial en las inversiones en infraestructuras y de equidad social en las políticas tarifarias en la prestación de los servicios del agua; e i) Coordinación y cooperación entre las administraciones públicas con competencias en materia de agua y obras hidráulicas.

### La actividad reglamentaria

La acción normativa de carácter reglamentario llevada a cabo por la Xunta de Galicia durante el año 2010 ha presentado dos características generales: por un lado, su contracción, pues se han aprobado un menor número de normas de contenido reglamentario que en años anteriores; junto a ello, destaca el gran peso proporcional de las normas de modificación, algo que ha sucedido también, como acaba de comprobarse, en la esfera de la producción legislativa y que, sin duda, tiene que ver el cambio de mayoría en el parlamento autonómico consecuencia de las elecciones regionales de 2009 y con subsiguiente el relevo en la Xunta de Galicia. En todo caso, de las normas reglamentarias aprobadas en el período nos ha parecido necesario destacar las que a continuación se relacionan, agrupadas por sectores de actividad:

a) El gran número de normas reglamentarias en materia de **régimen de las administraciones públicas** tiene que ver, en gran medida, con el elemento de cambio político que acaba de apuntarse, aunque una buena parte de las que se incluirán a continuación no traigan causa de ese cambio. Se han aprobado en ese ámbito los Decretos 3/2010, por el que se regula la factura electrónica y la utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en materia de contratación pública de la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia y entes del sector público dependientes de la misma; 19/2010, por el que se aprueba el reglamento de símbolos de las entidades locales de Galicia; 36/2010, por el

que se regula el procedimiento para el nombramiento de personal emérito en el ámbito sanitario; 60/2010, por el que se desarrolla la Ley 4/2007, de coordinación de policías locales, en materia de uniformidad, acreditación y medios técnicos; 168/2010, por el que se regula la estructura organizativa de gestión integrada del Servicio Gallego de Salud y, finalmente, 198/2010, por el que se regula el desarrollo de la Administración electrónica en la Xunta de Galicia y en las entidades de ella dependientes

b) En la esfera de actividad de la **sanidad**, donde han de incluirse también dos de los decretos que acaban de citarse (el 36/2010 sobre personal emérito sanitario y el 168/2010 sobre estructura del SERGAS), deben encuadrarse las siguientes normas reglamentarias: los Decretos 9/2010, por el que se crea la categoría estatutaria de personal técnico en farmacia en el ámbito del Servicio Gallego de Salud; 73/2010, por el que se configura e introduce la especialidad en documentación sanitaria en la categoría estatutaria de técnico/a especialista del Servicio Gallego de Salud y 163/2010, por el que se crea el Observatorio de violencia en el entorno laboral de las instituciones sanitarias del Servicio Gallego de Salud.

c) Normas de materia de **vivienda**, esfera de actividad en la que se aprobó también la Ley 10/2010: deben incluirse dentro de este grupo los Decretos 1/2010, por el que se regula el Registro Único de Demandantes de Vivienda de la Comunidad Autónoma de Galicia y la adjudicación de las viviendas protegidas, así como de las acogidas a programas de acceso a vivienda con ayudas públicas; 29/2010, por el que se aprueban las normas de habitabilidad de viviendas de Galicia y 84/2010, por el que se regula el Programa Aluga, para el fomento del alquiler de viviendas en la Comunidad Autónoma de Galicia.

d) Merecen igualmente especial mención las normas aprobadas en materia de **cultura y lengua**, pues, sobre todo en la segunda de las dos esferas, la Xunta ha impulsado normas de especial significación, según tendremos ocasión de ver más adelante. Se trata de los Decretos 8/2010, por el que se regula la actividad de control de acceso a espectáculos públicos y actividades recreativas; 79/2010, para el plurilingüismo en la enseñanza no universitaria de Galicia y 207/2010, por el que se crea el Archivo de Galicia. A esas normas debe añadirse, además, dada la especial importancia política que la materia lingüística presenta en Galicia, la Orden de 14 de septiembre de 2010 por la que se crea la Red de Dinamización Lingüística.

e) En el ámbito de la **educación**, tradicionalmente destacado en relación con la actividad reglamentaria de la Xunta, se ha aprobado el Decreto 114/2010, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo de Galicia, además del ya citado, 79/2010, para el plurilingüismo en la enseñanza no universitaria de Galicia.

f) Dos normas relevantes son de destacar, igualmente, en el sector de actividad del **comercio e industria**: los Decretos 124/2010, por el que se regulan las menciones relativas al origen o procedencia gallega en el etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimentarios y 138/2010, de 5 de agosto, por el que se establece el procedimiento y las condiciones técnico-administrativas para la obtención de las autorizaciones de proyectos de repotenciación de parques eólicos existentes en la Comunidad Autónoma de Galicia.

g) Finalmente, y ya para terminar, se han aprobado normas significativas en los ámbitos de actividad de la **política social** (Decreto 15/2010, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, el procedimiento para la elaboración del Programa Individual de Atención y la organización y funcionamiento de los órganos técnicos competentes, norma a la que debe añadirse el ya citado Decreto 163/2010, por el que se crea el Observatorio de violencia en el entorno laboral de las instituciones sanitarias del Servicio Gallego de Salud), **protección civil** (Decreto 171/2010, sobre planes de autoprotección en la Comunidad Autónoma de Galicia) y **ganadería** (Decreto 183/2010, por el que se regulan las entidades identificadoras para la prestación de servicios de identificación del ganado bovino, ovino y caprino y su registro oficial).

### El proceso de transferencias y los conflictos con otras instancias

A) En relación con el proceso de transferencias se han producido a lo largo de 2010 pocas novedades, dado que por parte del Gobierno central se ha aprobado tan sólo un Real Decreto en la materia: se trata del 753/2010, de 4 de junio, de ampliación de los medios patrimoniales adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de Galicia por diversos reales decretos de traspasos de funciones y servicios. Y todo ello por virtud del Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado-Comunidad Autónoma de Galicia, adoptado por el Pleno en su reunión de 23 de diciembre de 2008. En consecuencia, quedan traspasados a la Comunidad Autónoma de Galicia los bienes inmuebles que figuran en la relación adjunta al propio acuerdo de la Comisión Mixta, en los términos y condiciones que allí se especifican. (DOG nº 120, de 25 de junio de 2010). La Comunidad Autónoma de Galicia procedió, por su parte, a asumir esas competencias en el Decreto 130/2010, de 22 de julio, de asunción de las funciones y servicios transferidos a la Comunidad Autónoma de Galicia, mediante el Real decreto 753/2010, de 4 de junio, de ampliación de los medios patrimoniales adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de Galicia por diversos reales decretos de traspasos de funciones y servicios. En tal Decreto se asignan a la Consejería de Hacienda los medios patrimoniales asumidos de conformidad con lo en él dispuesto, órganos que ejercerán las atribuciones que les correspondan conforme a las normas que regulan su estructura. (DOG nº 146, de 2 de agosto de 2010).

B) Más numerosas fueron las incidencias relacionadas con la conflictividad competencial entre el Estado central y la Comunidad Autónoma gallega, a alguna de las cuales se ha hecho ya referencia previamente. Se presentaron, así, a lo largo de 2010, tanto recursos y cuestiones de inconstitucionalidad, como conflictos de competencia, iniciativas que tuvieron su origen en el Gobierno de Estado central (recursos de inconstitucionalidad) y en la Xunta de Galicia (conflictos de competencia) según se relacionan a continuación:

a) *Recurso de inconstitucionalidad número 1065-2010*. El Pleno del TC, por providencia de 18 de febrero, admitió a trámite el recurso de inconstitucional-

dad núm. 1065-2010, promovido por el Presidente del Gobierno, en relación con los artículos 2, apartados tres, cinco, siete, diez, once, trece y quince; 3, apartados cuatro y cinco, y la disposición transitoria primera de la Ley 10/2009, de 30 de diciembre, de modificación del Decreto legislativo 1/2005, de 10 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de las Leyes 7/1985, de 17 de julio, y 4/1996, de 31 de mayo, de cajas de ahorros de Galicia. El Presidente del Gobierno invocó el art. 161.2º de la Constitución, lo que produjo la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del recurso, 9 de febrero de 2010, para las partes del proceso, y desde la publicación del correspondiente edicto en el BOE para los terceros (DOG nº 41, de 2 de marzo de 2010). Más tarde, el Pleno del TC, por auto de 30 de junio, y en relación con el citado recurso de inconstitucionalidad núm. 1065-2010, acordó: 1. Mantener la suspensión del inciso «previa autorización de los órganos competentes de la Comunidad Autónoma de Galicia de acuerdo con la normativa vigente» del art. 15 c) del Decreto legislativo 1/2005, de 10 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de las Leyes 7/1985, de 17 de julio, y 4/1996, de 31 de mayo, de cajas de ahorros de Galicia, en la redacción dada al mismo por el art. 2.tres de la Ley 10/2009, de 30 de diciembre; del inciso «entre los miembros de la propia Asamblea general» del art. 31 a) del Decreto legislativo 1/2005, en la redacción dada al mismo por el art. 2.diez de la Ley 10/2009, y del último párrafo del art. 35.3º del Decreto legislativo 1/2005, en la redacción dada al mismo por el art. 2.trece de la Ley 10/2009, de 30 de diciembre. 2. Levantar la suspensión de los apartados cinco, siete, once y quince del artículo 2; de los apartados cuatro y cinco del art. 3 y de la disposición transitoria primera, todos ellos de la Ley 10/2009, de 30 de diciembre, de modificación del Decreto legislativo 1/2005, de 10 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de las Leyes 7/1985, de 17 de julio, y 4/1996, de 31 de mayo, de Cajas de ahorros de Galicia (DOG nº 134, de 15 de julio de 2010).

b) *Conflicto positivo de competencia (10694-2009)*. El Pleno del TC, por providencia de 18 de febrero, admitió a trámite el conflicto positivo de competencia núm. 10694-2009, promovido por la Xunta de Galicia, en relación con la Resolución de 16 de julio de 2009, de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, por la que se convoca la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de inmigrantes (DOG nº 51, de 16 de marzo de 2010).

c) *Conflicto positivo de competencia (10801-2009)*. El Pleno del TC, por providencia de 18 de febrero, admitió a trámite el conflicto positivo de competencia núm. 10801-2009, promovido por la Xunta de Galicia, en relación con la Resolución de 31 de agosto de 2009, de la Dirección General de Medio Natural y Política Forestal, por la que se 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 (DOG nº 51, de 16 de marzo de 2010).

d) *Conflicto positivo de competencia 567-2010*. El Pleno del TC, por providencia de 18 de febrero, admitió a trámite el conflicto positivo de competencia núm. 567-2010, promovido por la Xunta de Galicia, en relación con el capítulo IX, dis-

posición final primera y los anexos del Real Decreto 1549/2009, de 9 de octubre, sobre ordenación del sector pesquero y adaptación al Fondo Europeo de la Pesca (DOG nº 51, de 16 de marzo de 2010).

e) *Conflicto positivo de competencia 974-2010*. El Pleno del TC, por providencia de 18 de febrero, admitió a trámite el conflicto positivo de competencia núm. 974-2010, promovido por la Xunta de Galicia, en relación con la Resolución de 22 de septiembre de 2009, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se convoca la concesión de subvenciones para la realización de programas específicos de formación e inserción laboral a favor de los jóvenes desempleados en situación o con riesgo de exclusión social (DOG nº 51, de 16 de marzo de 2010).

f) *Conflicto positivo de competencia 4602-2010*. El Pleno del TC, por providencia de 14 de julio, admitió a trámite el conflicto positivo de competencia núm. 4602-2010, promovido por la Xunta de Galicia contra la Resolución de 1 de febrero de 2010, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión, con cargo al ejercicio presupuestario de 2010, de subvenciones públicas para la ejecución de planes de formación mediante convenios, de ámbito estatal, dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados, en aplicación de la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se regula la formación de oferta y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación (DOG nº 141, de 26 de julio de 2010).

g) *Conflicto positivo de competencia 5045-2010*. El Pleno del TC, por providencia de 14 de julio, admitió a trámite el conflicto positivo de competencia núm. 5045-2010, promovido por la Xunta de Galicia, en relación con la Orden ITC/404/2010, de 22 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas públicas a la implantación y desarrollo de la responsabilidad social en las pequeñas y medianas empresas: Iniciativa RSE-PYME y Resolución de 22 de marzo, de la Secretaría General de Industria, por la que se efectúa, para el año 2010, la convocatoria de ayudas a la implantación y desarrollo de la responsabilidad social en las pequeñas y medianas empresas: Iniciativa RSE-PYME (DOG nº 141, de 26 de julio de 2010).

h) *Cuestión de inconstitucionalidad 5657-2010*. El Pleno del TC, por providencia de 5 de octubre, acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad núm. 5657-2010 planteada por la Sala de lo Civil y Penal del TSJ de Galicia, en el recurso de casación número 23/2009, en relación con la disposición adicional tercera de la Ley 2/2006, de 14 de junio, del Parlamento gallego, de derecho civil de Galicia, por posible vulneración de los arts. 9.3º, 10.1º, 14 y 149.1.8ª CE, y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.1º c) de la LOTC, en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, reservar para sí el conocimiento de la presente cuestión (DOG 209, de 29 de octubre de 2010).

i) *Cuestión de inconstitucionalidad 5658-2010*. El Pleno del TC, por providencia de 5 de octubre, acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad número 5658-2010 planteada por la Sala de lo Civil y Penal del TSJ de Galicia, en el recurso de casación número 24/2009, en relación con la disposición adicional tercera de la Ley 2/2006, de 14 de junio, del Parlamento gallego, de derecho civil de Galicia, por posible vulneración de los arts. 9.3º, 10.1º, 14 y

149.1.8ª CE, y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.1º c) de la LOTC, en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, reservar para sí el conocimiento de la presente cuestión (DOG 209, de 29 de octubre de 2010).

j) *Recurso de inconstitucionalidad número 8260-2010*. El Pleno del TC, por providencia de 14 de diciembre, admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad número 8260-2010, promovido por el presidente del Gobierno contra el art. 2º, apartados uno, dos punto 2, cinco y diez puntos 1, 2 y 3, y arts. 3º a 9º de la Ley 1/2010, de 11 de febrero, de modificación de diversas leyes de Galicia para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. El presidente del Gobierno invocó el art. 161.2º de la Constitución, lo que produjo la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del recurso (23 de noviembre de 2010) para las partes del proceso, y desde la publicación del correspondiente edicto en el BOE para los terceros (DOG nº 248, de 28 de diciembre de 2010).

## Rasgos fundamentales de la vida política e institucional gallega

Haremos, seguidamente, una breve referencia a los principales asuntos en torno a los cuales se han concentrado durante el año 2010 los principales debates de la vida política e institucional de la Comunidad Autónoma gallega. Dos de ellos (la fusión de las cajas de ahorros y la ley de racionalización del gasto en la prestación farmacéutica de la Comunidad Autónoma de Galicia) tendrán un contenido básicamente económico, aunque ambos originarán una fuerte confrontación política entre los impulsores y los detractores de las medidas mismas o de la forma de impulsarlas. Junto a esos dos temas de claro contenido económico destacará uno de gran dimensión política (el conocido popularmente como decreto del gallego) y algunas decisiones de notable impacto social (nuevo concurso eólico y normas sobre el litoral). Es de destacar, por último, el hecho de que la creciente importancia de todos los temas aludidos en la agenda gallega acabarán por condicionar la práctica salida de la misma del debate sobre la reforma estatutaria, que apenas ha tenido importancia en 2010.

a) *La fusión de las cajas de ahorro*. En el contexto de reordenación del sistema financiero español provocado por la crisis económica, se planteará en Galicia, desde finales de 2009, el debate económico, político y social sobre la necesidad y/o la conveniencia o no de proceder a impulsar un proceso de fusión de las dos cajas gallegas, la del norte (Caixa Galicia) y la del sur (Caixa Nova), ambas resultantes a su vez de la fusión de las diversas cajas de ahorros provinciales o locales existentes en la Comunidad con anterioridad al primer proceso de fusión. Las discrepancias políticas sobre la necesidad o no del proceso o, en su caso, sobre la forma de llevarlo a cabo, pronto se unieron (o fueron la expresión) de la propia disparidad de criterios e intereses existentes entre las dos cajas gallegas, lo que iba a dar lugar a un proceso muy complejo –y, por momentos, muy confuso– en que acabará por jugar también un decisivo papel político, y no sólo económico, el Banco de España y el Gobierno de la nación. Aunque resulta imposible relatar lo acontecido en todos sus detalles, si cabe dejar constancia de los prin-

cipales pasos del proceso que terminará con la fusión de las dos cajas gallegas. Un proceso que, una vez tomada por la Xunta de Galicia la decisión de llevarlo adelante, encontraría un impulso decisivo en la ya citada Ley 10/2009, de 30 de diciembre, de modificación del Decreto legislativo 1/2005, de 10 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de las Leyes 7/1985, de 17 de julio, y 4/1996, de 31 de mayo, de Cajas de ahorros de Galicia. De ese modo, cuando, a principios de enero de 2010, el parlamento de Galicia preparaba la elección de los representantes de la Cámara gallega en las asambleas de las cajas según aquellas habían quedado configuradas por la Ley 10/2009, se conoció públicamente el resultado de la auditoría encargada por la Xunta de Galicia a la empresa auditora KPMG sobre la solvencia de la nueva caja que, de ser el caso, surgiría de una fusión que los auditores consideraban «viable» y «solvente». Pero, para entonces, había comenzado a producir sus efectos en el proceso de fusión una circunstancia de la que en el *Informe CCAA* del año 2009 quedaba ya constancia: la ruptura del consenso de los tres partidos gallegos con representación parlamentaria respecto del proceso de fusión. Y así, aunque aquel proceso ese inició con el apoyo de los tres partidos aludidos (PP, PSdeG y BNG), el descuelgue de ese acuerdo, poco después, del Partido Socialista, habría de tener dos consecuencias: su voto en contra de la citada Ley 10/2009 y el posterior anuncio del Gobierno central de que presentaría un recurso de inconstitucionalidad contra determinados artículos de esa norma, por entender que entraban en contradicción con previsiones contenidas en la Ley de Órganos Rectores de las Cajas de Ahorros (LORCA). Ese recurso *núm. 1065-2010* fue efectivamente admitido a trámite por el Pleno del TC, por providencia de 18 de febrero, lo que supuso un giro radical en la situación, al quedar en suspenso, por aplicación de lo previsto en el art. 161.2º de la Constitución, la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del recurso (9 de febrero de 2010) preceptos entre los que se encontraban algunos de los que, en la práctica, deberían haber allanado las trabas para la fusión procedentes de la negativa de una de las Cajas (Caixa Nova) a entrar en el proceso diseñado pro la Xunta y por la inmensa mayoría del parlamento de Galicia. La presentación del recurso, y su efecto principal –la suspensión, de hecho, del proceso de fusión– dio origen a una larga y tortuosa negociación entre el Gobierno central y la Xunta de Galicia, con acusaciones cruzadas de deslealtad institucional por ambas partes y algún pronunciamiento llamativo –como el del Congreso de los Diputados, que solicitó por una resolución aprobada a finales de marzo que el Gobierno retirase el recurso contra la Ley 10/2009–, negociación a la que siguió la que se produjo, en gran medida como consecuencia de la anterior, entre las dos cajas gallegas y que culminaría con un primer acuerdo sobre una fusión paritaria (es decir, en la que las dos cajas estarían representadas en pie de igualdad en los órganos de la nueva entidad fusionada) a principios del mes de mayo. El levantamiento parcial por parte del TCE de la suspensión de algunos de los artículos recurridos, por medio de un auto de 30 de junio, y la superación por parte del proyecto de fusión de las llamadas «pruebas de estrés» a las que fue sometido durante el mes de julio, despejaron, con el consiguiente apoyo del Banco de España, el camino a la fusión, que fue acordado en el mes de octubre por la inmensa mayoría de las asambleas de Caixa Galicia (97,8%) y Caixa Nova (93,9%) y finalmente firmada por los presidentes de las dos entidades financieras el 28 de noviembre de 2010. Finalizaba así el que entonces no se sabía

sería sólo el primer capítulo de un proceso que habría de tener su continuación en 2011.

b) *El catálogo priorizado de medicamentos.* La decisión de la Xunta de Galicia de establecer un catálogo de fármacos de precio reducido de entre los que, respondiendo a un mismo principio activo, existen en el mercado con grandes diferencias de precio entre ellos ha tenido como objetivo prioritario la disminución de un gasto que presenta en Galicia un montante altísimo y creciente debido en gran medida al envejecimiento de la población gallega. De hecho, ya antes de la entrada en vigor de la Ley 12/2010, de 22 de diciembre, de la racionalización del gasto en la prestación farmacéutica de la Comunidad Autónoma de Galicia, norma a cuyos contenidos se ha hecho ya referencia con anterioridad, la Xunta venía solicitando insistentemente a los facultativos lo que luego, con la ley, se convertirá en obligatorio: que aplicasen el catálogo de fármacos genéricos elaborado por la Consejería de Sanidad con la finalidad de reducir el gasto farmacéutico. Según la propia Consejería esa reducción de gasto debida a la aplicación parcial de su catálogo había sido de seis millones de euros desde mediados de 2009 hasta finales de 2010 y podría llegar a ser de 112 millones de euros anuales tras la entrada en vigor de la ley que se tramitaba a mediados de noviembre. Su texto, al que se opuso la patronal Farmaindustria y el Ministerio de Sanidad, se aprobó a finales de diciembre en el parlamento gallego, con el voto a favor de los grupos popular y del BNG y el voto en contra del grupo socialista e incluyó inicialmente una treintena de principios activos. Pero muy pronto el Ministerio de Sanidad manifestó la intención del Gobierno de recurrir la norma legal ante el TC por entender que aquella invadía competencias propias del Estado, a quien correspondía *in toto*, según Sanidad, la competencia para la fijación de los productos farmacéuticos que los médicos españoles que trabajan para el sistema sanitario público pueden o no prescribir a sus pacientes.

c) *Las lenguas de la enseñanza.* Según ya se apuntaba en el Informe CCAA 2009, el gran debate político existente en la sociedad gallega respecto del peso que deberían tener, respectivamente, el idioma gallego y el idioma castellano como lenguas vehiculares en la enseñanza primaria y secundaria, debate de gran presencia en la campaña electoral de los últimos comicios autonómicos, se tradujo durante 2010 en la derogación del Decreto 124/2007, por medio del cual el ejecutivo de coalición socialista-nacionalista reguló el uso y la promoción del gallego en el sistema educativo, como consecuencia de la aprobación de un nuevo decreto en el que iban a plasmarse las bases reguladoras que, finalizando el año 2009, había presentado el nuevo Gobierno tras una consulta celebrada en junio del mismo año por la Xunta de Galicia a las familias de alumnos matriculados en el sistema educativo no universitario con el objetivo de conocer directamente su opinión sobre diversos aspectos del uso de la lengua en la educación en Galicia. Esas bases se reducían, en lo esencial, a lo siguiente: recuperación del equilibrio entre las materias a impartir en gallego y castellano; introducción progresiva de la lengua inglesa como lengua vehicular con la finalidad de alcanzar con el tiempo un sistema de tres tercios (castellano, gallego, inglés) en la enseñanza primaria y secundaria; y consulta a los padres sobre la lengua en que debían impartirse determinadas materias. El anuncio de tales bases dio lugar a una fuerte oposición a la futura medida del nuevo Gobierno gallego, oposición esa que se expresó, sobre



todo durante las primeras semanas del año 2010, a través de manifestaciones populares y pronunciamientos de diversos colectivos en defensa de la lengua gallega, organismos e instituciones (como la Real Academia Galega), todos ellos en contra de los planes de la Xunta. Tras arduas negociaciones con diversos sectores implicados y conversaciones con instituciones políticas y sociales, la nueva norma reguladora fue finalmente aprobada por medio del Decreto 79/2010, de 20 de mayo, para el plurilingüismo para la enseñanza no universitaria en Galicia. La norma, que se basa en cinco principios esenciales (1. Garantía de la adquisición de una competencia en igualdad en las dos lenguas oficiales de Galicia. 2. Garantía del máximo equilibrio posible en las horas semanales y en las asignaturas impartidas en las dos lenguas oficiales de Galicia, con el objetivo de asegurar la adquisición de la competencia en igualdad en ellas. 3. Adquisición de un conocimiento efectivo en lengua(s) extranjera(s), en un marco general de promoción del plurilingüismo en el sistema educativo de Galicia. 4. Participación y colaboración de las familias en las decisiones que atañen al sistema educativo con el objetivo de contribuir a la consecución de sus objetivos. 5. Promoción de la dinamización de la lengua gallega en los centros de enseñanza) dispone que en la etapa de educación infantil, el profesorado usará en el aula la lengua materna predominante entre el alumnado, si bien deberá tener en cuenta la lengua del entorno y procurará que el alumnado adquiera, de forma oral y escrita, el conocimiento de la otra lengua oficial de Galicia dentro de los límites de la etapa o ciclo. En la etapa de educación primaria, por su parte, se determina que se garantizará la adquisición de la competencia lingüística propia de la etapa y del nivel en las dos lenguas oficiales de Galicia; que las asignaturas de lengua se impartirán en el idioma de referencia y que se impartirá en gallego la asignatura de Conocimiento del medio natural, social y cultural, y en castellano la asignatura de Matemáticas; y que cada centro educativo, según el procedimiento establecido en el reglamento de centros, decidirá la lengua en que se impartirá el resto de asignaturas de cada curso, garantizando que las asignaturas en gallego y en castellano se distribuyen en el mismo porcentaje de las horas semanales, sin perjuicio de lo dispuesto en el Capítulo IV de la norma sobre la impartición de asignaturas en lenguas extranjeras. En la etapa de educación secundaria obligatoria se fija que se garantizará la adquisición de la competencia lingüística propia de la etapa y del nivel en las dos lenguas oficiales de Galicia; que las asignaturas de lengua se impartirán en la lengua de referencia; que se impartirán en gallego las asignaturas de Ciencias sociales, geografía e historia, Ciencias de la naturaleza y Biología y geología, y en castellano las asignaturas de Matemáticas, Tecnologías y Física y química; y que cada centro educativo, según el procedimiento establecido en el reglamento de centros, decidirá la lengua en que se impartirá el resto de asignaturas de cada curso, garantizando que las asignaturas en gallego y en castellano se distribuyen en el mismo porcentaje de las horas semanales, sin perjuicio de lo dispuesto en el Capítulo IV de la norma sobre la impartición de asignaturas en lenguas extranjeras. Finalmente, dispone el decreto que en bachillerato cada centro educativo, según el procedimiento establecido en el reglamento de centros, establecerá una oferta equilibrada en el mismo porcentaje de asignaturas comunes, de modalidad y optativas para impartir en gallego y en castellano; y que formación profesional específica, enseñanzas artísticas y deportivas, de grado medio o superior, cada centro educativo, según el procedimiento establecido en el reglamento de centros, establecerá una oferta

equilibrada de asignaturas y módulos en gallego y en castellano que garantice que el alumnado consiga la competencia lingüística propia del nivel en las dos lenguas oficiales. El decreto, que originó de nuevo, ya una vez aprobado, una notable contestación, fue recurrido en la vía contencioso-administrativa, ante el TSJ de Galicia, por la Real Academia Galega, por entender que la norma entraba en contradicción con las previsiones sobre materia de lengua contenidas en la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Galicia.

d) *El nuevo concurso eólico*. Tras la Resolución de la Consejería de Economía e Industria de 7 de agosto de 2009 (DOG nº 159, del 14 de agosto), en la que se acordó suspender la tramitación del procedimiento para otorgar autorizaciones de parques eólicos al amparo del Decreto 242/2007 y de su orden de aplicación y, tras la consecuente resolución de 30 de diciembre de 2009 en la que la Xunta de Galicia, acordó desistir de los procedimientos de parques eólicos en tramitación instruidos al amparo de la Orden de 6 de marzo de 2008, dándolos por finalizados, procedía que el nuevo Gobierno gallego llevase a cabo la organización y resolución de un nuevo concurso eólico para la asignación de 2325 MW de potencia en la modalidad de nuevos parques eólicos de Galicia, lo que se produjo a través de la orden de 29 de marzo de 2010 (DOG nº 61, de 31 de marzo). Abierta la correspondiente convocatoria pública, según lo previsto en la ley 8/2009, de 22 de diciembre, por la que se regula el aprovechamiento eólico en Galicia y se crean el canon eólico y el Fondo de Compensación Ambiental, durante el plazo oportuno se presentaron un total de 93 solicitudes, siendo resuelto el concurso por medio de la Resolución de 20 de diciembre de 2010 por la que se aprueba la relación de anteproyectos de parques eólicos seleccionados al amparo de la orden de 29 de marzo de 2010 para la asignación de 2325 MW de potencia en la modalidad de nuevos parques eólicos de Galicia (DOG nº 248, de 28 de diciembre de 2010).

e) *El nuevo Plan de Ordenación del litoral*. Por una Orden de la Consejería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras de 30 de diciembre de 2010 que se publicaría ya en 2011 (DOG nº 1, de 3 de enero de 2011) procedió a aprobarse provisionalmente el Plan de Ordenación del Litoral de Galicia y a adoptarse determinadas medidas cautelares, documento de una extraordinaria importancia desde el punto de vista de la ordenación territorial de la Comunidad Autónoma. De hecho, no debe olvidarse que una de las medidas políticas más destacadas de la anterior Xunta bipartita fue la de ampliar a 300 metros la franja de protección costera, con la finalidad de frenar el deterioro del litoral que se estaba produciendo como consecuencia del gran *boom* urbanístico previo a la crisis económica.

f) *La desaparición del debate estatutario*. El protagonismo de los temas económicos provocado por la crisis y la objetiva imposibilidad de la oposición de abrir una reforma estatutaria sin contar con el apoyo de la Xunta de Galicia y de su mayoría absoluta en el parlamento regional vinieron a unirse durante el año 2010 para provocar una práctica desaparición de la agenda política de la cuestión de la modificación del Estatuto. A ello contribuyó también el escaso entusiasmo que provocó en los grupos de la oposición gallega la doctrina del TC en relación con el Estatuto catalán, cuya transposición a un eventual proceso gallego de reforma alejaba la perspectiva de incluir en un nuevo Estatuto de Galicia algunas

de las disposiciones del de Cataluña que fueron anulados o reinterpretadas por el Constitucional. El Presidente de la Xunta había apuntado, en ese sentido, una y otra vez, que la resolución del pleito catalán resultaba fundamental para conocer el margen de maniobra constitucional de una futura reforma estatutaria gallega. A las circunstancias apuntadas vino a unirse finalmente el conocimiento, a mediados de julio, de los datos contenidos en una encuesta del Centro de Investigaciones Sociológicas según la cual más de la mitad de los gallegos se mostraban indiferentes sobre un eventual cambio del modelo de Estatuto: así, frente al 26,5% que decían apoyar una elevación del techo autonómico y un 11,5% partidarios de que la autonomía fuera menor, una clara mayoría del 53% manifestaban que les daba igual que la autonomía fuera «mayor, menor o igual» que la existente. Todo ello no impidió, sin embargo, que a finales del mes de septiembre el grupo parlamentario socialista registrase en la Cámara autonómica un texto articulado que reproducía el documento que se había negociado tres años antes por los grupos parlamentarios gallegos.

g) *La vida partidista*. Las incidencias que se han registrado durante el año 2010 en la vida de los partidos gallegos traen causa, en mayor o menor grado, del resultado electoral autonómico de 2009. De este modo, la novedad fundamental en el PP fue, dentro de un ambiente general de consolidación del liderazgo del presidente de la Xunta, la derrota de su candidato a presidente del partido en la provincia de Orense en el Congreso provincial allí celebrado a principios de enero: el vencedor, hijo del presidente de la diputación (José Luis Baltar) y hombre fuerte del partido en la provincia, obtuvo el 61% de los votos, frente a 36% del candidato apoyado por la dirección gallego del partido. En la vida interna del PSdG debe destacarse el adiós parlamentario del Expresidente de la Xunta, Emilio Pérez Touriño, quien, en un acto de profundo significado simbólico, que suponía de hecho la apertura de una nueva etapa, abandonó a principios de marzo la Cámara gallega. No será sin embargo, sino muchos meses después, ya a finales de año, cuando el Secretario general del partido, Manuel (Pachi) Vázquez abra una crisis interna en el grupo parlamentario, destinada a reforzar su control político, y proceda relevar de sus puestos a los miembros de la dirección del grupo, sustituyéndolos por diputados más afines a sus planteamientos. Finalmente, y en lo que se refiere, al BNG, los nacionalistas han sido sin duda la fuerza política gallega que más han sufrido internamente las consecuencias de la derrota electoral, derrota que provocó en el seno de la organización una abierta confrontación sobre la estrategia que debía seguir el BNG en el futuro y sobre el grupo de poder que debía dirigirlo. En ese contexto, a lo largo de 2010 se ha seguido manifestando la pluralidad de posiciones y la lucha interna por el poder que ya se había expresado en la Asamblea Extraordinaria que celebró el BNG los días 9 y 10 de mayo de 2009, cuando hasta un total de cuatro listas compitieron por hacerse con la dirección de la organización nacionalista.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total Diputados: 75

Composición por Grupos a 1-1-2010

*Grupo Parlamentario Popular de Galicia: 38*

*Grupo Parlamentario de los Socialistas de Galicia: 25*

*Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Gallego: 12*

Composición por Grupos a 31-12-2010:

La misma

### Estructura del Gobierno

Presidente: Alberto Núñez Feijoo (PP)

*Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia: Alfonso Rueda Valenzuela*

*Consejería de Hacienda: Marta Fernández Currás*

*Consejería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras: Agustín Hernández Fernández de Rojas*

*Consejería de Economía e Industria: Javier Guerra Fernández*

*Consejería de Educación y Ordenación Universitaria: Jesús Vázquez Abad*

*Consejería de Sanidad: María del Pilar Farjas Abadía*

*Consejería de Cultura y Turismo: Roberto Varela Fariña*

*Consejería de Trabajo y Bienestar: Beatriz Mato Otero*

*Consejería de Medio Rural: Samuel Jesús Juárez Casado*

*Consejería del Mar: Rosa María Quintana Carballo*

### Tipo de Gobierno

Tipo de Gobierno por apoyo parlamentario: mayoritario

Partidos y número de Diputados que los apoyan: 38

Composición del Gobierno: homogéneo

### **Cambios en el Gobierno**

Ninguno

### **Investidura, moción de censura y cuestión de confianza**

No se produjeron

### **Mociones de reprobación**

Ninguna

### **Debates y resoluciones más importantes**

#### *Debate anual de política general 2010*

Comparecencia del presidente de la Xunta para informar y debatir respecto de la situación política de la Comunidad Autónoma de Galicia

Solicitud de comparecencia: BOPG núm. 168

Debate: Pleno días 16 y 17 de marzo de 2010. DS núms. 41 y 42

Propuestas de resolución aprobadas: BOPG núms. 196 y 198

#### *Proposiciones de reforma del Estatuto de autonomía de Galicia*

En trámite (BOPG núm. 323, de 29-9-2010)

#### *Ponencias conjuntas*

Ponencia conjunta para la elaboración de una proposición de ley de fomento de la cultura de la paz de Galicia

Ponencia conjunta para elaboración de una proposición de ley de modificación del marco legal por que el que rige actualmente la Compañía de Radio Televisión de Galicia y sus sociedades

Solicitud de creación de una ponencia conjunta sobre la reforma del Estatuto de Autonomía (Rechazo de la solicitud: Mesa del día 27-9-2010)

*Proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular*

No admitidas a trámite:

Proposición de ley sobre el uso del gallego en las administraciones de Galicia y en el ámbito de la enseñanza (Registro de entrada núm. 22512, del 8-2-2010. No admitida a trámite por falta de requisitos legales: Acuerdo de la Mesa de 8-3-2010)

Aprobadas:

Proposición de ley de iniciativa legislativa popular, por la que se establece y regula una red de apoyo a la mujer embarazada (Publicación: BOPG núms. 258 y 265)

Proposición de ley de iniciativa legislativa popular de fomento del sector naval de Galicia (Publicación: BOPG núm. 258)

En tramitación:

Proposición de ley de iniciativa legislativa popular para la creación y regulación del Área Metropolitana de Vigo (Admisión a trámite y constitución de la comisión promotora: Mesa 29-8-208. BOPG núm. 597)

*Proposiciones de ley a presentar ante el Congreso de los Diputados*

No tomadas en consideración:

Proposición de ley para presentar ante el Congreso de los Diputados, a iniciativa del Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Galego, de transferencia de competencias a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de salvamento marítimo y lucha contra la contaminación marina (Rechazada: BOPG núm. 151)

Proposición de ley para presentar ante el Congreso de los Diputados, a iniciativa del Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Galego, de modificación de la Ley 7/985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, sobre racionalización del régimen de las Diputaciones Provinciales (Rechazada: BOPG núm. 252)

En tramitación:

Proposición de ley para presentar ante el Congreso de los Diputados, a iniciativa del Grupo Parlamentario Popular, de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas (Publicación: BOPG núm. 385)

*Comparecencias del Presidente de la Xunta*

Comparecencia en Pleno del Sr. presidente de la Xunta de Galicia, a petición propia, y con carácter urgente, para analizar el impacto de las medidas de recorte anunciadas por el presidente del Gobierno de España en la economía gallega y

en los presupuestos de la Comunidad Autónoma (BOPG núm. 234. Pleno día 25-5-2010).

Comparecencia en Pleno del Sr. presidente de la Xunta de Galicia, a petición propia, para evaluar la situación económica e financiera e informar de las acciones y propuestas que el Gobierno gallego está adoptando en este contexto (BOPG núm. 234. Pleno día 20-7-2010)

*Comparecencias en comisión en cumplimiento de la Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y buenas prácticas en la administración pública gallega*

Solicitud de comparecencia, formulada por la Xunta de Galicia, como paso previo a su nombramiento, del candidato propuesto para ocupar el cargo de director general de la Compañía de Radio Televisión de Galicia (BOPG núm. 21. Nombramiento de D. Alfonso Sánchez Izquierdo: DOG núm. 104, 29-5-2010)

Solicitud de comparecencia, formulada por la Xunta de Galicia, como paso previo a su nombramiento, del candidato propuesto para ocupar el cargo de presidente del Consejo de la Cultura Gallega (BOPG núm. 226. Nombramiento de D. Ramón Villares Paz: DOG núm. 115, 18-6-2010)

Solicitud de comparecencia, formulada por la Xunta de Galicia, como paso previo a su nombramiento, del candidato propuesto para ocupar el cargo de presidente del Tribunal Gallego de Defensa de la Competencia (BOPG núm. 259. Nombramiento de D. Francisco Hernández Rodríguez: DOG núm. 125, 2-7-2010)

*Solicitudes de creación de comisiones no permanentes*

Comisión non permanente de estudio sobre la seguridad viaria en Galicia

Comisión non permanente especial de seguimiento y evaluación del Plan de Ordenación del Litoral (POL)

Comisión no permanente de estudio para la elaboración de un Plan de dinamización demográfica de Galicia

Comisión non permanente de estudio para la elaboración de un programa de reactivación económica y empleo

Comisión non permanente para el estudio de la situación del sector mejillero en general, del Consejo Regulador y, en particular, de la denominación de origen protegida

*Declaraciones institucionales*

Declaración institucional del Parlamento de Galicia, sobre el día de conmemoración anual en memoria de las víctimas del holocausto

Declaración institucional del Parlamento de Galicia, sobre las consecuencias del terremoto de Haití

Declaración institucional del Parlamento de Galicia, sobre la Convención Internacional sobre Derechos de las Personas con Discapacidad

Declaración institucional del Parlamento de Galicia, con motivo del Día Internacional por la Igualdad Salarial

Declaración institucional del Parlamento de Galicia, con motivo del bicentenario del nacimiento de Louis Braille, inventor del sistema de lectoescritura que lleva su nombre

Declaración institucional del Parlamento de Galicia, sobre la utilización del gentilicio «gallego» como mote peyorativo

Declaración Institucional del Parlamento de Galicia, con motivo del Día Mundial de la Salud de 2010

Declaración institucional del Parlamento de Galicia, con motivo del Día internacional contra la homofobia

Declaración institucional del Parlamento de Galicia, relativa al abordaje por parte del ejército israelí a la flota de *Freedom Gaza* y el asesinato de por lo menos quince cooperantes

Declaración institucional del Parlamento de Galicia, del Día mundial sin tabaco 2010

Declaración institucional del Parlamento de Galicia, de condena de utilización de artefactos explosivos contra oficinas públicas o locales partidarios de Galicia

Declaración institucional del Parlamento de Galicia, sobre el Día de la Salud mental

Declaración institucional del Parlamento de Galicia, en el marco del Día internacional para la erradicación de la pobreza

Declaración institucional del Parlamento de Galicia, sobre los últimos sucesos registrados en El Aiun

Declaración institucional del Parlamento de Galicia, sobre el Día mundial en recuerdo de las víctimas de la violencia viaria

Declaración Institucional del Parlamento de Galicia de apoyo a la campaña «Paños blancos contra la droga»

### *Comisiones de Investigación*

Solicitud de creación de una comisión de investigación sobre el procedimiento de contratación AC/09/140.01.75 de concesión de la obra pública para la construcción y explotación de la autovía Carballo-Berdoias (BOPG núm. 330. Rechazada: BOPG núm. 335)



## Reformas del Reglamento Parlamentario

Ninguna

## Normas interpretativas y supletorias del Reglamento

Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Galicia, de 18 de enero de 2010, por el que se aprueban las Normas para la elección por el Parlamento de Galicia de los representantes de la Comunidad Autónoma de Galicia en las asambleas generales de las Cajas de Ahorros Gallegas (BOPG núm. 154).

Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Galicia, de 15 de julio de 2010, por el que se aprueban las Normas reguladoras del procedimiento para el control del principio de subsidiariedad en los proyectos legislativos de la Unión Europea (BOPG núm. 276).

Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Galicia, de 2 de noviembre de 2010, por la que se aprueban las Normas supletorias del procedimiento de audiencia del Parlamento de Galicia en la autorización de las fusiones de las Cajas de Ahorros (BOPG núm. 346).

## Instituciones Similares a Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo

### *Consejo de Cuentas*

Memoria de actividades del Consello de Contas de Galicia correspondiente al ejercicio 2009 (Memoria presentada: BOPG núms. 247 y 332)

Programa anual de trabajo do Consello de Contas de Galicia para el año 2010 (Comparecencia: Comisión Permanente no Legislativa para las Relaciones con el Consello de Contas, 26-2-2010)

### *Valedor del Pueblo*

Informe anual del Valedor do Pobo correspondiente al año 2009 (BOPG núm. 202. Aprobación: Pleno día 13-3-2010)

Informe extraordinario sobre las personas sin hogar en Galicia (Publicación del informe: BOPG núm. 366. Debate en la Comisión de Peticiones, 16-12-2010)

### Consideraciones generales

Durante el año 2010 la actividad de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears se ha visto afectada, como en años anteriores, por el grave deterioro de la coyuntura económica nacional e internacional. En el plano político, se han producido dos cambios en el Gobierno balear. El primero de ellos, que afecta a los tres consejeros de UM, tiene lugar tras la detención de varios altos cargos de la Administración autonómica por presuntas corruptelas cometidas durante esta legislatura. El segundo de los cambios se produce a mediados del año ante la necesidad de reestructurar el Ejecutivo ante las dificultades derivadas de la intensa crisis económica.

En el ámbito parlamentario, pese a la crisis institucional desencadenada a principios de año y a la nueva coyuntura del Gobierno en minoría, se ha incrementado la actividad legislativa respecto de los últimos años. Se han aprobado hasta dieciséis leyes, la mayoría en desarrollo de las previsiones estatutarias, tal y como se explicará en el apartado dedicado a la actividad legislativa. Sin embargo, durante este período, por primera vez en la etapa autonómica, no se ha llegado a aprobar la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma. Por lo que se refiere a la legislación de urgencia, frente a la utilización desmesurada de la figura del Decreto-ley en años precedentes, durante esta etapa el Gobierno autonómico sólo ha hecho uso de esa potestad en una ocasión.

En el plano económico y empresarial, se han producido severos ajustes, si tenemos en cuenta que la mayoría de las empresas de Baleares han adoptado medidas para recortar sus costes y casi la mitad ha optado por reducir su plantilla. Sin embargo, a pesar este contexto, el sector turístico, el gran motor de la economía balear, se muestra optimista ante los primeros síntomas de recuperación. Así se desprende de las informaciones difundidas en la Feria Internacional de Turismo (FITUR). Las perspectivas de crecimiento y la evolución económica de Alemania y Reino Unido, principales mercados emisores, han influido de manera positiva en la actividad turística en las Islas durante 2010: el gasto turístico internacional en Baleares ha aumentado un 0,6% y, a partir del verano, eleva su ritmo de crecimiento interanual hasta el 6,4% en la segunda mitad del año. Estos datos apuntan hacia un reservado y prudente optimismo ante la posible recuperación de la economía para el próximo año.

El año 2010, en el ámbito demográfico, se ha caracterizado por una disminución del ritmo de crecimiento de la población, especialmente en la isla de Ma-

llorca, debido a la grave coyuntura económica y al consiguiente debilitamiento del «efecto llamada» sobre la inmigración.

### **Primera remodelación del Ejecutivo: El cese de los consejeros de Unió Mallorca y el Gobierno en minoría**

A principios de febrero, el presidente Francesc Antich cesaba a todos los cargos de UM en el Gobierno, tras la detención de dos dirigentes de la formación regionalista y dos ex-directores generales por su presunta implicación en un caso de corrupción, en torno al Instituto de Estrategia Turística, que se habría desarrollado durante la actual legislatura. El 5 de febrero, el Presidente Antich comunica el cese de los titulares de Medio Ambiente, Turismo, y Deportes y Juventud, y explica que aquélla es una decisión personal tomada ante el estado de desánimo de los ciudadanos y la creciente desconfianza en la actividad política por parte de la opinión pública. Ese mismo día, la alcaldesa de Palma, Aina Calvo, y la Presidenta del Consell Insular, Francina Armengol, toman la decisión de apartar a UM de los cargos ejecutivos de las respectivas instituciones.

El cese de los tres consejeros obliga a una reestructuración del Gobierno que, según el Presidente, se pretende acometer a partir de dos criterios básicos: eficacia y austeridad. Se propone la reducción del sector público con los objetivos de agilidad, racionalidad y control. Mantiene la Consejería de Turismo, por la importancia de este sector en la economía de las Illes Balears. Se transforman la Consejería de Medio Ambiente (cuyas responsabilidades pasan a depender de Movilidad, mientras que las inversiones medioambientales y Puertos dependerán de Vivienda y Obras Públicas), y la de Deportes y Juventud (a partir de entonces Deportes dependerá de Presidencia y Juventud de Servicios Sociales). Se reducen el 50% de los cargos en las consejerías afectadas y el 20% en las empresas públicas. Como consecuencia de esta remodelación Joana Barceló, Pere Antoni Aguiló Crespi y Gabriel Vicens toman posesión como consejeros de Turismo; Trabajo y Formación; y Medio Ambiente y Movilidad.

Con todo, la reacción del PSIB-PSOE ante los distintos casos de corrupción que se van conociendo no ha sido tan contundente como quizás se esperaba por parte de un sector de la población. Pese a que Antich acepta que el gobierno en minoría podría dificultar la acción política, no renuncia a llegar a un entendimiento entre fuerzas con representación parlamentaria para seguir trabajando en el acuerdo programático (firmado en 2007 entre el PSOE, Bloc y UM), y descarta la posibilidad de convocar elecciones anticipadas. Ante tal tesitura, el presidente de UM, Josep Melià, deja en el aire su apoyo a Antich.

### **El segundo cambio de gobierno: La reducción de la estructura política del Ejecutivo**

El 3 de junio, tras las decisiones adoptadas por el Gobierno de España y ante la necesidad de poner en marcha medidas de austeridad para proceder a un reajuste del gasto y combatir el déficit público, el Presidente Antich procede a reestructurar el Gobierno y la Administración que depende de él. Esta decisión tiene como efecto directo la reducción el número de los altos cargos con responsabili-

dad política y del personal eventual. En esta segunda remodelación, de un lado, las Consejerías de Turismo y de Trabajo y Formación se integran en la estructura de la Consejería de Turismo y Trabajo; del otro, las entidades adscritas a la extinguida Consejería de Agricultura y Pesca pasan a estar adscritas o integradas en la Consejería de Presidencia.

En esta ocasión, el Ejecutivo quiere también mandar un mensaje de tranquilidad a los sectores afectados por la remodelación del Gobierno. La supresión de la Consejería de Agricultura tiene como objetivo traspasar, en breve, a las competencias correspondientes a los Consejos Insulares, en particular al de Mallorca (que todavía no ha recibido este sector material). Los cambios en la Consejería de Trabajo y Formación se justifican a partir de las extremas dificultades económicas y se presentan como un paso más en las acciones adoptadas para la contención del gasto –en este caso, materializado en la reducción de la estructura orgánica del Gobierno– y la reducción del déficit público. Sin embargo, Comisiones Obreras se lamenta ante lo que considera un menosprecio a los trabajadores y manifiesta su preocupación en relación al devenir de las políticas de ocupación, promovidas por la extinta Consejería de Trabajo, que podrían llegar a desaparecer «por falta de financiación». El sindicato acusa al Gobierno de perder «sensibilidad social», critica que los recortes puedan suponer que los servicios públicos y gratuitos «pasen a ser mañana privados o de copago» y reclama medidas fiscales y de ingresos «más equitativas y progresivas que las planteadas».

### **Las medidas aprobadas por para la reducción del déficit**

Tras la entrada en vigor del Real Decreto-ley 8/2010, el Consejo de Política Fiscal y Financiera adopta, el 15 de junio, un Acuerdo marco sobre sostenibilidad de las finanzas públicas para el período 2010-2013, con el objetivo prioritario de controlar el endeudamiento de las comunidades autónomas. En este contexto, y para cumplir con el objetivo de estabilidad presupuestaria, el Consejo de Gobierno presenta ante el Parlamento un plan para reducir el déficit público, a partir de dos concretas líneas de actuación: de un lado, la contención del gasto, mediante la reducción de la estructura política y administrativa y la ralentización de la inversión pública. Del otro, a través del aumento de los ingresos, esto es, mediante un incremento del esfuerzo fiscal, especialmente en aquellos tramos de las rentas más altas.

En relación al primer bloque de medidas, se anuncian diversas actuaciones. De manera inmediata, como ya se ha dicho, se reduce la estructura política del Gobierno, mediante la supresión de dos Consejerías; esta medida se complementa con la disminución de los altos cargos con responsabilidad política. La segunda actuación, en concordancia con las medidas directas que prevé el Decreto-ley estatal, consiste en la reducción de un 5% del sueldo de los funcionarios y trabajadores públicos, tanto de la Comunidad Autónoma como de las empresas públicas. El tercer eje de actuación se refiere a la disminución del capítulo de personal y la supresión de las plazas que no se ocupen. En cuarto lugar, se eliminan aquellas inversiones propias que todavía no habían sido objeto de licitación. El Presidente anuncia un recorte del 5% del presupuesto de las empresas del sector público y propone, además, abordar con el consenso de todos los grupos parlamentarios,

el proceso de reestructuración del sector público, que en las Illes Balears está sobredimensionado. Tales propuestas culminan, como se explicará más adelante, con la aprobación de sendas leyes en el Parlamento (para la reducción del déficit público y la del Sector Público, respectivamente).

Por lo que se refiere a la previsión de incrementar los ingresos, el Presidente propone, además de intensificar el esfuerzo contra el fraude fiscal, variaciones en las figuras tributarias. En concreto plantea elevar del 7 al 8% el impuesto de transmisiones patrimoniales para operaciones superiores a los 450.000 euros; aumentar el de sucesiones del 1 al 4% para herencias de más de 600.000 euros y gravar progresivamente del 7 al 20% las superiores a un millón, así como elevar un punto, al 44%, el IRPF para rentas superiores a 100.000 euros. En este caso, sin embargo, la iniciativa del Gobierno no cuenta con el apoyo de PP y UM, los dos partidos en la oposición y, finalmente, el Pleno de la Cámara aprueba las enmiendas de devolución del Proyecto de ley de medidas tributarias adicionales para la reducción del déficit público. Los argumentos de PP y UM para impedir la reforma tributaria que pretende el Gobierno son bien conocidos: el aumento fiscal no se debe aplicar en un momento en el que la economía no está en fase clara de recuperación, ya que podría ralentizar la mejora de la actividad económica y perjudicar al consumo; en su opinión, una subida de impuestos no ayudará a reducir el paro ni a que las empresas de las islas puedan mantener o impulsar su productividad, y tampoco se traducirá en una mayor recaudación. El Ejecutivo, por su parte, lamenta la postura de los grupos en la oposición frente a la necesidad de la reforma planteada, que está inspirada en «la progresividad, la justicia y la equidad» para poder mantener, precisamente en estos momentos, el gasto en las políticas públicas.

En líneas generales, las medidas correctoras tomadas por el Gobierno, impulsadas dentro los planes de reequilibrio financiero, han logrado conseguir los objetivos propuestos de contención del déficit. Según el informe del Ministerio de Economía, las Illes Balears están situadas en el grupo de comunidades autónomas que no necesitan adoptar medidas adicionales para cumplir los objetivos de estabilidad fijados y, por tanto, podrán ser autorizadas para activar nuevas operaciones de endeudamiento dentro de los parámetros acordados en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera. Sin embargo, la situación actual dista de ser la óptima y exige mantener medidas de rigor y austeridad iniciadas en el último ejercicio. En términos globales, durante el tercer trimestre del año el déficit presupuestario no financiero de Baleares se sitúa en el 1,87% sobre el PIB regional, por debajo de 2,4%, fijado como objetivo de estabilidad, pero por encima de la media del conjunto de las autonomías, cifrado en el 1,24%. Según los datos del Ministerio de Economía y Hacienda, durante este período los diferentes conceptos de ingresos en el archipiélago balear han descendido un 18,3% respecto al año pasado, mientras que los gastos efectuados caen un 7,13%. En el apartado tributario, la recaudación de los impuestos indirectos ha descendido un 9,65% —especialmente significativa es la caída del 20,4% de los ingresos procedentes del IVA—, mientras que los directos bajan un 24,9% —la recaudación del IRPF disminuye un 27,38%—. Respecto de los gastos, las partidas dedicadas a personal bajan un 3,3% y los gastos corrientes en bienes y servicios caen un 19,12%.

## El Congreso del Partido Popular balear para elegir a su presidente

En el mes de marzo, José Ramón Bauzá es elegido presidente del PP balear con el apoyo de más del 69% de los votos, mientras que su oponente, el alcalde de Calvià, Carlos Delgado, recabó el 30,83% de los votos. De este modo, Bauzá continúa como presidente del PP de Baleares, después de que en septiembre de 2009 asumiera esta responsabilidad por mayoría en la Junta Directiva Regional del PP balear. Conviene recordar que se llegó a esa situación tras la decisión de la ex-presidenta, Rosa Estarás, de abandonar este cargo aduciendo problemas de salud, justo un mes y medio después de ocupar su escaño como eurodiputada. Con la elección de Bauzá como presidente, el PP balear espera poner punto final a la crisis generada en la formación, después de que el ex-presidente del Ejecutivo balear Jaume Matas decidiera abandonar la política tras no lograr formar gobierno en Baleares, a pesar de que su partido fue el más votado en las elecciones autonómicas de 2007.

## Las actuaciones judiciales contra la corrupción

Un año más, la actividad investigadora y judicial en los diferentes casos de corrupción política es uno de los principales puntos de atención en las Islas Baleares. Durante esta etapa, se intensifica la investigación en diversas tramas políticas, empresariales y financieras. La diferencia más relevante en relación a ejercicios anteriores es que en el 2010 afloran varios casos de presunta corrupción cometidos durante la presente legislatura (2007-2011).

Este es, precisamente, el caso de la operación «Volor», en la que se investigan supuestas irregularidades en torno a la gestión del Instituto de Estrategia Turística (Inestur), entidad que depende directamente de la Consejería de Turismo. En esta operación se indaga acerca de una supuesta trama en la que se habría manipulado la adjudicación de contratos públicos con el fin de favorecer a determinadas empresas afines a UM y que, como contraprestación, habrían pagado comisiones ilegales. Paralelamente, se sigue instruyendo el caso «Maquillaje», operación se investiga a Video U, un grupo audiovisual, que supuestamente recibió durante la pasada legislatura varios millones de euros del Consell de Mallorca.

Durante el mes de marzo, Jaume Matas, que presidió el Gobierno autonómico en la pasada legislatura, presta declaración como imputado ante el juez instructor del caso Palma Arena. El ex presidente y ex ministro de Medio Ambiente está acusado por varios delitos, entre ellos la supuesta malversación de 41 millones de euros, de los 110 millones que costó la obra del velódromo palmesano. El juez y la fiscalía sospechan, además, de la existencia de un posible patrimonio oculto en el extranjero. Finalmente, el juez retira cautelarmente el pasaporte al imputado y le impone, como medida cautelar, prisión eludible bajo una fianza de tres millones de euros.

En 2010 se suceden otras noticias relacionadas con la corrupción política en Baleares. En primavera, la Fiscalía anticorrupción pone en marcha la operación Bomsai, contra una supuesta trama de corrupción en torno a la empresa pública Caib Patrimoni S.A. durante la pasada legislatura. También en el mes de junio los tres responsables del Instituto Balear de Turismo (IBATUR) en la pasada legislatura son detenidos en el marco de una investigación de la Fiscalía anticorrup-

ción y el Grupo de delitos económicos sobre delitos de tráfico de influencias, malversación de fondos públicos, fraude a la Administración, y delitos contra la Hacienda Pública. Y en el mes de diciembre se registra la sede de la Autoridad Portuaria de Baleares, en el curso de una investigación sobre presuntos delitos de estafa, cohecho, negociaciones prohibidas a funcionarios y alteración de precios y concursos y subastas públicas.

Continúa, pues, la ofensiva de la Justicia contra la corrupción política en relación a diversas tramas políticas, empresariales y financieras. La descripción de la realidad balear en estos últimos años produce una impresión desoladora a todos los niveles y provoca una preocupante desafección de los ciudadanos respecto de la cosa pública. La proliferación de los casos de corrupción ha contribuido a crear un escenario de creciente desconfianza en la política, de desprestigio de las instituciones democráticas, en el que los ciudadanos perciben en la política balear el reflejo de un grave desvío de la legalidad y de la ética de algunos de los que están al frente de las instituciones (autonómicas, insulares o locales). Ciertamente, la magnitud de los casos sometidos a investigación judicial obliga a una profunda reflexión sobre las consecuencias que tales hechos pueden desencadenar en una Comunidad Autónoma que parece no tocar techo en las corruptelas políticas. En estas circunstancias, cuando el estallido de la corrupción parece haber alcanzado el paroxismo, resulta más necesario que nunca que se produzca una verdadera regeneración en el seno de la clase política.

## Actividad política e institucional

### *Un gobierno en minoría ante el Parlamento*

La destitución de los cargos ejecutivos de UM del gobierno motiva la comparencia del Presidente del Gobierno ante el Parlamento, a petición del PP, que se desarrolla el 18 y 19 de febrero con el formato de debate general sobre la acción política del Gobierno. Antich explica que la decisión adoptada se toma ante una situación límite, cuando los casos de presunta corrupción se extienden a miembros de su gobierno. Argumenta que la acción política va más allá de la gestión administrativa y que ésta debe de ir acompañada de valores cívicos y sociales, que siempre deben prevalecer como reflejo del interés general, más aún en momentos tan singulares como el actual, en el que confluye una aguda crisis económica y una comprensible crisis de confianza de la ciudadanía. Por consiguiente, apela a la responsabilidad de todos los grupos parlamentarios para demostrar a los ciudadanos que todos trabajan unidos para salvaguardar el interés general, al tiempo que propone la búsqueda de nuevas vías de entendimiento entre todas las formaciones políticas.

El portavoz de UM es especialmente crítico con la decisión tomada por el Presidente, que ha provocado una grave crisis institucional y política. Tilda esa decisión de injusta y equivocada, porque contraviene directamente el principio de la presunción de inocencia y, además, implica la estigmatización de un partido en su conjunto, cuando la responsabilidad debe ser asumida por las personas individualmente y no por el grupo. Melià asegura que el Presidente es el único responsable de la coyuntura creada y que, a partir de estos momentos, UM ejercerá una oposición res-

ponsable y apoyará todas aquellas iniciativas necesarias para reactivar la economía y que estén dirigidas a generar riqueza, ocupación y mayor calidad de vida.

### *El cambio en la presidencia del Parlamento*

A principios de marzo, Maria Antònia Munar (UM) presenta su dimisión al cargo y a su acta de diputada y anuncia su retirada de la vida política. A partir de ese momento, los diferentes grupos parlamentarios inician los contactos para proceder, con la mayor celeridad posible, a la elección del nuevo Presidente. *A priori* todo hace pensar que el puesto corresponderá a un diputado del PP, que es el grupo mayoritario en la Cámara. No obstante, el pacto de centro izquierda de Baleares se recompone para elegir al Presidente del Parlamento balear, pues ni izquierda ni UM desean un anticipo de las elecciones, tal y como solicita el PP. Finalmente, los tres votos de los diputados del partido regionalista son decisivos para elegir como Presidenta del Parlamento a la socialista Aina Rado Ferrando.

### *El debate sobre la orientación de política general del Gobierno*

El último debate sobre la orientación política general del Gobierno de la Legislatura, celebrado en el Parlamento entre el 5 y el 7 de octubre, se inicia con el trasfondo de una grave crisis económica y de los diversos casos de corrupción política. En ambos frentes, Antich quiere ofrecer un mensaje positivo y de confianza. Asegura que en materia económica todos los indicadores hacen pensar que la economía balear crecerá un 0,6% en 2011, gracias sobre todo al repunte de la actividad turística, que se encuentra ya en una situación de generación neta de lugares de trabajo. Presenta ante la Cámara las acciones llevadas a cabo para impulsar el crecimiento de la economía y da cuenta de la medidas de austeridad que se han adoptado para reestructurar la organización de la Administración autonómica y los importantes recortes en el capítulo de gasto corriente, todo ello para afrontar el ajuste necesario, reducir el déficit público y cumplir con los compromisos de estabilidad presupuestaria.

Durante su turno de intervención, el portavoz del PP también se refiere a la crisis económica y asegura que las actuaciones del Gobierno para paliar sus efectos no han sido suficientes. El Grupo Popular formula diferentes iniciativas, tales como el rechazo a cualquier cambio en el descuento aéreo para residentes que suponga una reducción de la partida existente en los Presupuestos estatales de 2010; la mejora de la declaración del servicio público de transporte interinsular para que los perjuicios de la doble insularidad sean menores; o la reprobación del consejero de Salud y Consumo por su «falta de transparencia» en relación a la construcción del Hospital Son Espases. El Grupo Popular presenta también una propuesta de resolución en la que se dice que «El Parlamento de las Islas Baleares constata la inviabilidad de este *Govern* y considera necesario que el presidente del *Govern* ponga su cargo a disposición de la Cámara mediante los instrumentos previstos en el Estatuto de Autonomía porque la aprobación de los Presupuestos Generales de la Comunidad de 2011 resulta muy dificultosa». El portavoz de los populares explica que tan sólo se trata de una «propuesta de intenciones» como muchas otras que presentan los partidos en el Debate de la Comunidad. Sin em-



bargo, la Mesa del Parlamento, en virtud de lo dispuesto en el art. 169.1 del Reglamento del Parlamento —«La Mesa admitirá a trámite las (propuestas de resolución) que sean congruentes con la materia objeto del debate y no signifiquen una cuestión de confianza o una moción de censura encubierta»—, decide no someter a votación esta propuesta.

El portavoz del Bloc ha defendido durante su intervención la necesidad de mejorar el «déficit» de financiación de Balears y la autonomía del Gobierno balear para gestionar sus recursos y ha instado al Parlamento a pedir al Gobierno que trabajara para conseguir el concierto económico para las Islas Balears (iniciativa que ha sido rechazada con el apoyo conjunto de los dos grupos mayoritarios de la Cámara PSIB-PSOE y PP). Otra iniciativa destacada del Bloc afecta a la Radio y Televisión públicas de Balears; en ella se pide al Parlamento que aquélla cuente con una plantilla propia de servicios informativos mediante una convocatoria pública atendiendo a los principios de mérito, igualdad y capacidad. En materia lingüística, los nacionalistas han sacado adelante una propuesta por la cual se insta al Ejecutivo autonómico que aplique con «celeridad» el Plan General de Normalización Lingüística aprobado por el Consell Social de la Llengua Catalana.

UM centra su intervención en cuestiones fiscales y financieras y en el reparto competencial. Insta al Ejecutivo a que no suba los impuestos de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Sucesiones e IRPF, al tiempo que le pide que interceda ante el Gobierno central para que permita a los Ayuntamientos endeudarse tanto en inversión, como en gasto corriente. Reclama al Gobierno que implemente medidas de discriminación fiscal positiva a favor de los agricultores y ganaderos y del sector pesquero del archipiélago. Por otro lado, pide al Gobierno de España a que ponga en marcha el nuevo modelo de gestión aeroportuaria en el que necesariamente deben incluirse los aeropuertos de Baleares. Asimismo, plantean la necesidad al Ejecutivo autonómico de presentar un recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de Gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros por «invasión competencial». Mediante otras propuestas de resolución, UM insta a los gobiernos central y autonómico para que se transfieran las competencias en políticas activas de ocupación, gestión de la justicia, inmigración y costas y litoral; y que cree y organice un cuerpo de policía propio, de acuerdo con lo que dispone el art. 33 del Estatuto de Autonomía.

El debate concluye con la reafirmación del PP y UM de no apoyar los presupuestos autonómicos de 2011 si éstos recogen una subida de impuestos, tal y como plantea el Gobierno. El portavoz de los populares asegura que éste no es el momento de subir los tributos, porque en plena crisis no se puede exigir a la gente que pague más, y sostiene que si el partido que gobierna no es capaz de aprobar la ley más importante del año, lo que debe hacer es disolver la Cámara y convocar elecciones. El portavoz de UM también pide diálogo y negociación; asevera que la no aprobación de los presupuestos es un hecho muy grave, porque aquéllos son necesarios para la recuperación de la economía, pero augura que una subida de impuestos supondría una caída del consumo y no contribuiría a salir de la crisis. El PSIB-PSOE y el Bloc lamentan la actitud de los populares y los regionalistas, y critican su incoherencia al exigir el incremento de la inversión del Gobierno sin favorecer un aumento de los ingresos de la Comunidad.

## Actividad legislativa

Siguiendo la tendencia iniciada en la presente legislatura, la producción legislativa de la Comunidad Autónoma durante 2010 se ha visto condicionada por las dificultades propias de un gobierno de coalición, en el que participan fuerzas políticas con sensibilidades y puntos de vista no siempre coincidentes; todo ello en una nueva coyuntura con el gobierno en minoría desde principios de año. Desde entonces, la necesidad de intensificar los esfuerzos para acordar y consensuar los principios básicos de los proyectos legislativos se ha traducido en mayores dificultades, hasta el punto que el Parlamento no ha logrado aprobar la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma, tal y como ya se ha dicho.

### *Leyes*

La Ley 1/2010, de 17 de mayo, de modificación de la Ley 3/2002, de 17 de mayo, de estadística, pretende la adaptación de la norma hasta entonces vigente a las necesidades reales del Sistema Estadístico mediante la redefinición legal de los instrumentos de planificación. En concreto, se otorga al Gobierno la competencia para aprobar el Plan de Estadística mediante decreto, con lo cual se produce una rebaja en el rango normativo y, por consiguiente, una mayor flexibilidad para aprobar el Plan como instrumento de promoción, de ordenación y de planificación.

Con la aprobación de la Ley 2/2010, de 7 de junio, del Consejo Audiovisual de las Illes Balears, se materializó uno de los proyectos más emblemáticos de la actual legislatura con el que se da cumplimiento a una exigencia estatutaria. El art. 77 del Estatuto configura el Consejo Audiovisual como una entidad pública independiente, que ha de velar por el cumplimiento de los principios de veracidad, honestidad informativa y pluralidad en los medios. Por su parte, el art. 92 establece que corresponde al Consejo Audiovisual velar por el respeto de los derechos, las libertades y los valores constitucionales. La ley establece que el Consejo Audiovisual estará integrado por nueve miembros elegidos por parte del Parlamento, por mayoría de tres quintas partes de la Cámara, entre profesionales de prestigio reconocido y con experiencia en el ámbito audiovisual. Para asegurar la independencia de los miembros, se prevé que su mandato será de seis años y que cada tres años se renovará por mitades. El Consejo Audiovisual de Baleares velará por los principios rectores del modelo audiovisual al que se refiere el Estatuto de Autonomía de las islas; por garantizar el cumplimiento de las normas sobre programación y publicidad en todos los medios de comunicación audiovisual, así como su pluralismo religioso, social, lingüístico y cultural; y por la veracidad y honestidad informativas en todos los medios, sean de titularidad privada o pública. En estos últimos, también se garantizará el cumplimiento de las obligaciones de servicio público y que favorezcan el acceso a los medios por parte de las personas con discapacidad auditiva y visual. El Consejo Audiovisual elaborará informes y formulará propuestas sobre el cumplimiento de los principios rectores del modelo audiovisual; creará y gestionará un servicio de defensa de la audiencia para tramitar las quejas de los usuarios de los servicios audiovisuales; e incoará y resolverá procedimientos sancionadores por infracciones de la normativa de comunicación audiovisual y publicidad. Tam-

bién adoptará medidas para corregir los efectos perniciosos que se puedan derivar de la emisión de contenidos que atenten contra la dignidad humana y el principio de igualdad, especialmente si se han emitido en horario infantil.

La Ley 3/2010, de 7 de junio, de constatación de censos y alodios y de extinción de los inactivos, que se dicta al amparo de las competencias autonómicas en materia de derecho civil propio para superar una situación anacrónica y, en última instancia, para liberar el tráfico inmobiliario de los obstáculos constituidos por censos y alodios inactivos o sin titular conocido. El objeto de la norma es, precisamente, disponer la extinción de los censos y alodios por incumplimiento del deber de acreditar, en el plazo máximo de cinco años, la vigencia de los mismos por medio de una solicitud dirigida al Registro Civil; transcurrido el período indicado sin que conste la vigencia de los aquéllos, quedaran extinguidos y se podrán cancelar a instancia del censatario o titular del dominio útil.

La Ley 4/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para el impulso de la inversión en las Islas Baleares, es el resultado de la tramitación como proyecto de ley el texto del Decreto-ley 1/2009, de 30 de enero, del mismo nombre. La norma es aprobada por unanimidad, después de que los grupos parlamentarios consensuaran a finales de mayo su modificación con el fin de ampliar el plazo, de ocho meses a dos años, para facilitar la remodelación de los establecimientos hoteleros. Así, los cambios introducidos en el conocido «Decreto Nadal», permite ampliar y simplificar los trámites para la regularización de las plazas turísticas y dar prioridad absoluta a la industria turística frente a la residencial. Asimismo, potencia las reformas integrales, incluidas las estructurales, para lo cual se amplía la reconversión a demoliciones y reconstrucciones parciales o totales a todos los edificios destinados a la explotación de alojamientos turísticos. La principal discrepancia entre los grupos parlamentarios, que prolongó durante un año y medio la aprobación de la ley, fue la presentación de una enmienda conjunta por parte de UM y PP para permitir la construcción del campo de golf de Son Baco (en el término municipal de Campos, en la Isla de Mallorca), que finalmente fue retirada. Tras la aprobación de la Ley, todos los grupos políticos coinciden en valorar positivamente el avance que supone la nueva regulación para avanzar hacia un modelo de «calidad» de la oferta turística en las islas, que sea compatible con el medio ambiente, y aseguran que la ley se convierte en una herramienta «efectiva para impulsar la inversión en Baleares, tanto la pública, como la privada, así como para lograr la agilización administrativa, especialmente, a la hora de obtener la declaración de interés autonómico o insular». Sin embargo, la ley también ha sido objeto de críticas y reproches, en particular por parte de entidades y asociaciones ecologistas, entre ellas el Grupo Ornitológico Balear (GOB), que ven en aquella norma una «amnistía con los infractores», al tiempo que lamentan el *modus operandi* «errático» que viene desarrollando el actual Gobierno en materia turística.

Con el fin de dar cumplimiento a una exigencia estatutaria, el Parlamento aprobó la Ley 5/2010, de 16 de junio, reguladora del Consell Consultiu. El Estatuto de autonomía aprobado por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, dispone que el máximo órgano de consulta de la Comunidad Autónoma estará integrado, como máximo, por diez juristas. Por consiguiente, se hacía necesario adaptar la ley reguladora del Consell Consultiu a las previsiones estatutarias sobre la composición de la institución y, a la vez, introducir una serie de cambios en otros aspectos (organización, atribuciones y funcionamiento), para superar las

insuficiencias y las necesidades que presentaba la anterior regulación. La Ley 5/2010 delimita con mayor precisión la función del alto órgano asesor de la comunidad autónoma, al prohibir que cualquier otro órgano o entidad pueda utilizar la expresión «Consell Consultiu de las Illes Balears»; amplía la composición, de siete a diez miembros, cuatro de los cuales han de ser elegidos por el Parlamento y seis designados por el Gobierno; se acentúa el régimen de las incompatibilidades de los consejeros para evitar la colisión entre intereses públicos y privados y se regula de forma más completa las causas de abstención y de recusación. En cuanto a las competencias, la nueva Ley reguladora del Consell Consultiu establece que se debe emitir dictamen también en las proposiciones de reforma del Estatuto de autonomía, con el fin el órgano asesor intervenga todas las iniciativas posibles y no sólo en el caso de los proyectos de reforma. Se introduce la preceptividad de la consulta sobre todos los proyectos de ley elaborados por el Gobierno en cumplimiento de las previsiones estatutarias (con la excepción de la ley de presupuestos). También se exige el dictamen del Consell Consultiu en los proyectos de disposiciones reglamentarias de los Consejos Insulares cuando éstos se dicten en ejercicio de la potestad reglamentaria reconocida en el art. 72 del Estatuto de autonomía. Por lo que se refiere al funcionamiento de la institución, se regula con más detalle la emisión de votos particulares de los consejeros discrepantes y se garantiza la publicidad inmediata de los dictámenes y de los votos particulares.

La 6/2010, de 17 de junio, por la cual se adoptan medidas urgentes para la reducción del déficit público, trae causa de la aprobación y posterior convalidación del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo. Como es sabido, el cumplimiento del objetivo fijado para la reducción global del conjunto de retribuciones del sector público autonómico en un 5%, requiere la intervención del legislador autonómico para concretar la incidencia de los conceptos retributivos que se prevén en la Ley 9/2009, de 21 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma. La norma revisa las retribuciones del personal funcionario, incluido el personal docente y estatutario, y del personal laboral al servicio de la Comunidad Autónoma y del resto de los entes integrados en el sector público. También se modifican las retribuciones de los miembros del Gobierno, de la Sindicatura de Cuentas y del resto de altos cargos, en consonancia con lo que establecer el real decreto-ley para los órganos superiores y directivos de la Administración del Estado. Para complementar la adopción de medidas estrictamente retributivas, se incluyen en la ley otras disposiciones tendentes a reducir el gasto del sector público (pues se declaran indisponibles determinados créditos presupuestarios relativos a transferencias nominativas a favor de entidades instrumentales del sector público autonómico), y a controlar determinados contratos que pueden incidir en el equilibrio presupuestario.

Tras casi treinta años de desarrollo autonómico, la envergadura y la complejidad de la autonomía balear hacen necesario modernizar y actualizar la organización y el régimen jurídico de la administración instrumental autonómica. Con este objetivo, el Parlamento aprueba la Ley 7/2010, de 21 de julio, del Sector Público Instrumental, que sustituye a la Ley 3/1989, de 29 de marzo, de entidades autónomas y empresas públicas y vinculadas a la Comunidad Autónoma, que había quedado manifiestamente obsoleta. En la nueva ley concurren dos finalidades básicas. En primer lugar, se pretende recoger el modelo conceptual que la LOFAGE ha introducido en esta materia y completar la regulación de la admi-

nistración instrumental con otros tipos de entes del sector público. En segundo lugar, la ley insiste en el régimen de control y tutela de todos estos entes instrumentales, con el objetivo esencial de conseguir una actuación más transparente en la gestión de los intereses públicos, que debe estar presidida por criterios del buen gobierno, de profesionalidad y de integridad de los gestores públicos. Para ello, se parte de la idea de que la creación de los entes públicos se produce cuando las finalidades específicas que se pretendan conseguir hagan necesario un determinado nivel de descentralización funcional, que no pueda ser satisfecho en el marco de la administración territorial. La ley, que ha sido aprobada con el consenso de todos los grupos parlamentarios, está llamada a marcar un punto de inflexión en el control y la transparencia en la gestión de organismos autónomos, entes públicos empresariales, sociedades mercantiles públicas, fundaciones del sector público y consorcios, que manejan más del 50% de la inversión pública en las Illes Balears.

La Ley 8/2010, de 27 de julio, de medidas para la revalorización de la Playa de Palma, responde a la necesidad de renovar el producto turístico balear en esa zona, que está muy deteriorada medioambientalmente. El legislador entiende que la revalorización y rehabilitación de la Playa de Palma es un objetivo de interés público y prioritario de la Comunidad Autónoma, dado que se trata de un espacio turístico cuya renovación se considera necesaria y de importancia estratégica. Conforme a esta premisa, la ley define y regula las actuaciones rehabilitación integral de aquella zona, destino turístico generado en los años sesenta que ocupa más de 10 kilómetros de extensión lineal de la franja litoral, y establece los instrumentos de ordenación y gestión necesarios para llevar a cabo esas acciones. Con este fin, el «Plan de reconversión de la Playa de Palma» se configura como un elemento de ordenación urbanística, turística y medioambiental de características singulares, de ámbito supramunicipal y de carácter transversal. En desarrollo de las previsiones establecidas por la Ley, durante el mes de agosto se aprobó inicialmente el Plan de Reconversión Integral (PRI) y se iniciaron las actuaciones tendentes a su ejecución. Pese a todo, en noviembre el Consorcio de la Playa de Palma suspende el citado Plan, por la fuerte contestación social y «la falta de consenso» entre partidos e instituciones. Desde el Gobierno se señala que la suspensión de la tramitación del PRI supone una parada en el proyecto con el fin de conseguir un acuerdo entre instituciones y partidos políticos, pero no implica, de ninguna manera, una renuncia al planteamiento estratégico que prevé convertir esta zona en un «destino turístico de primer orden».

El Parlamento, con los votos del PP y de UM, aprueba la Ley 9/2010, de declaración de interés autonómico de la construcción del campo de golf de Son Bosc en Muro. Se trata, como manifiesta la parte expositiva de la norma, de una ley singular, cuyo objeto único es habilitar la licencia municipal para poder ejecutar la construcción de un campo de golf, junto al parque natural de S'Albufera. Conviene recordar que la iniciativa legislativa se presentó paralelamente a la adopción del acuerdo del Consejo de Gobierno, de 26 de febrero, sobre el inicio del procedimiento de elaboración del Plan de Ordenación de Recursos Naturales de S'Albufera de Mallorca, en el que estaba incluida esta zona. Además, el Consejo de Gobierno aprobó el 9 de julio iniciar el proceso de ampliación en 64 hectáreas de la Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA) de S'Albufera debido a su valor ornitológico. Durante la tramitación parlamentaria de la iniciativa legislativa, sus impulsores argumentan que el proyecto lleva más de 12

años de tramitación, cuenta con todos los permisos y, además supone una importante inversión para revitalizar el turismo en la zona norte de Mallorca; por su parte, los grupos que apoyan al Gobierno defienden la necesidad de proteger Son Bosc. Entre tanto, la Consejería de Medio Ambiente difunde el informe elaborado a instancias de la Convención Internacional Ramsar de protección de zonas húmedas, en el que se advierte que el Proyecto de construcción de un campo de golf, o cualquier otro proyecto alternativo que implique un cambio sustancial del uso de la tierra de la zona de Son Bosc, que es parte integral del ecosistema de S'Albufera de Mallorca, debería ser desestimado definitivamente. Según los responsables del citado informe, a pesar de las transformaciones y los impactos sufridos por Son Bosc, «se conservan valores y funciones ecológicas esenciales que son ciertamente recuperables» y, por tanto, se debe diseñar y ejecutar «de manera inmediata» un proyecto de restauración ecológica de la zona.

La Ley 10/2010, de 27 de julio, de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general en materia de ordenación territorial, urbanismo y de impulso a la inversión, proviene de la tramitación parlamentaria, por vía de proyecto de ley, del convalidado Decreto-ley 1/2010, de 27 de julio, al que nos referiremos más adelante. La ley regula aspectos de temática muy distinta. Entre otras materias, establece la delimitación y la ordenación de espacios dotacionales de ámbito suprainsular tanto en la isla de Ibiza como en la de Menorca; regula las determinadas actividades de las empresas de alquiler de coches; establece un régimen transitorio sobre la ordenación de los caminos que dan acceso a la finca Planícia; determina la ubicación del nuevo juzgado de Manacor; regula la ampliación del equipamiento deportivo de Manacor; y modifica diversas leyes (la de carreteras; la de patrimonio histórico; y la de edificios e instalaciones fuera de ordenación y los locales en establecimientos turísticos o en parcelas vinculadas).

La Ley 11/2010, de 2 de noviembre, de ordenación del transporte marítimo, se dicta al amparo del art. 30.6 del Estatuto de autonomía y en el marco de lo establecido en la legislación estatal básica (la Ley de puertos y de la marina mercante) y se configura como un instrumento de gran importancia para el fomento del desarrollo económico y la cohesión social de las Illes Balears. La ley aborda la regulación de todos los servicios remunerados de transporte marítimo exclusivamente entre puertos y puntos de litoral del archipiélago, a partir del principio básico de la libre prestación de tales servicios. En la misma, se declaran de interés estratégico aquellas líneas de transporte marítimo regular, interinsular, de pasajeros y mercaderías que actualmente son indispensables en las Islas Baleares. Además, otorga al Ejecutivo autonómico la facultad de declarar nuevas líneas estratégicas adicionales si así lo estima oportuno para el interés de los ciudadanos. Tras la aprobación de esta ley, el Gobierno balear tiene un año para fijar las condiciones de continuidad, frecuencia, capacidad y precio que se considere el mínimo indispensable para garantizar un servicio suficiente, atendiendo de manera especial al coste derivado de la doble insularidad que afecta a los residentes de Menorca e Ibiza, así como la triple insularidad en el caso de Formentera. La ley cuenta con un apartado sobre los derechos y obligaciones de los pasajeros. Entre sus derechos se encuentran tener acceso a un transporte marítimo «seguro, accesible y de calidad»; en caso de que se incumplan estas condiciones los particulares podrán exigir indemnizaciones. Los servicios de inspección de la Consejería de Medio Ambiente y Movilidad

serán los competentes de inspeccionar y vigilar este servicio, a iniciativa propia o a raíz de alguna denuncia.

La Ley 12/2010, de 12 de noviembre, de modificación de distintas leyes para la transposición en las Islas Baleares de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior, significa la adaptación de la legislación balear reguladora del acceso a las actividades de servicios. Como es sabido, la Directiva comunitaria establece la obligación de simplificar los procedimientos y los trámites aplicables al acceso a una actividad de servicio y a su ejercicio. Para cumplir con tales prescripciones, mediante la Ley 12/2010 se modifican y adaptan hasta diez leyes autonómicas: del Gobierno; de régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma; municipal y de régimen local; de colegios profesionales; de ordenación de la actividad comercial; general turística; integral de la juventud; de servicios sociales; de puertos; y de régimen jurídico de las licencias integradas de actividad. Merece la pena destacar el impacto de la Ley 12/2010 en el tratamiento de los procedimientos de autorización, así como también la apuesta del legislador autonómico por la figura de la declaración responsable.

La Ley 13/2010, de 9 de diciembre, de publicidad institucional, ha sido aprobada por asentimiento de todos los grupos (excepto los arts. 9 y 10 y la Disposición final segunda, que contaron con el voto en contra de UM), en desarrollo del art. 89 del Estatuto de autonomía. La ley define el concepto de publicidad institucional y cuáles son las actividades de comunicación pública que quedan excluidas y regula también determinados aspectos conexos, tales como la lengua que se debe emplear o el ejercicio de la publicidad institucional en período electoral. Con el fin de garantizar el cumplimiento de la ley, se crea la Comisión de Publicidad Institucional, como órgano colegiado integrado, al menos, por representantes del Gobierno, los consejos insulares, los ayuntamientos y personas de reconocido prestigio profesional o académico, encargado de asesorar y supervisar la actividad de las instituciones de las Baleares en materia de publicidad institucional. Con la nueva ley se pretende, en definitiva, asegurar la difusión de los valores constitucionales y estatutarios; informar a los ciudadanos sobre cuáles son sus derechos y deberes y sobre el contenido de las disposiciones normativas; y dar a conocer los programas, servicios y actuaciones públicas; todo ello evitando que la publicidad institucional pueda ser usada de forma encubierta como propaganda política o partidista o que discrimine a unos u otros medios de comunicación.

Con la aprobación de la Ley 14/2010, de 9 de diciembre, de mediación familiar, se pretende impulsar este proceso como un instrumento para solucionar conflictos de manera amistosa y con el diálogo. Las cuestiones que se pueden someter a la mediación familiar se han de referir siempre y necesariamente a cuestiones de derecho civil de familia, disponibles para las partes y que sean susceptibles de ser planteadas judicialmente. Se define la mediación como el procedimiento que «consiste en la intervención de terceras personas imparciales y expertas que ayudan a las partes a conseguir por sí mismas soluciones amistosas a sus conflictos». El mediador no adopta ninguna decisión, sino que son las partes las que deciden o llegan a un acuerdo sobre el conflicto que mantienen. El texto opta por un ámbito de aplicación amplio, que incluye no sólo los conflictos originados en situaciones de pareja, sino también otras circunstancias conflictivas que se pueden

producir en el medio familiar, tales como los conflictos entre los progenitores y los hijos; los conflictos entre la familia biológica y las adoptante o acogedora; los que surgen por razón de alimentos entre parientes; o los derivados de la atención de personas en situación de dependencia.

En el último pleno del año se ha aprobado la Ley 15/2010, de 22 de diciembre, del ente público de Radiotelevisión de las Illes Balears, en desarrollo del art. 91 del Estatuto de autonomía. El contenido de la ley, que consigue el apoyo de todos los diputados, ha sido negociado durante meses con el objetivo fundamental de «despolitizar» aquél organismo público y controlar su presupuesto. La norma define el modelo organizativo y de gestión del servicio público de comunicación audiovisual a partir de la consideración de éste como un servicio esencial de la comunidad. En el plano organizativo, el ente queda articulado en la ley a través de tres órganos: el Consejo de Dirección, el director general y el Consejo Asesor de Contenidos y de Programación. Los nueve miembros del Consejo de Dirección y, entre ellos, el director general son elegidos por el Parlamento por mayoría de dos tercios, si bien será suficiente la mayoría absoluta si pasan seis meses desde la primera votación y no se consiga el apoyo de los dos tercios de los diputados. Los miembros del Consejo de Dirección son elegidos por seis años, de forma que su mandato no coincide con la legislatura, y además serán renovados por mitades cada tres años, también para garantizar su independencia respecto del órgano que los elige. El diseño organizativo se completa con un Consejo Asesor de Contenidos y de Programación, órgano de participación social integrado por quince miembros elegidos por el Parlamento por cuatro años y por mayoría de dos tercios.

Finalmente, en la última sesión plenaria del año también se aprueba la Ley 16/2010, de 28 de diciembre, de salud pública, igualmente con el voto favorable de todos los diputados. Con la misma, se pretende según expresa la exposición de motivos «orientar la salud pública hacia la gestión basada en determinantes de salud que, a día de hoy, son la salud laboral, la seguridad alimentaria, la salud ambiental, la salud sexual y reproductiva, la salud mental, las condiciones de vida (con especial referencia a la infancia, la vejez, la adolescencia y los grupos especialmente vulnerables), las adicciones, la alimentación, la actividad física, la salud de los usuarios de productos y servicios y los aspectos ligados a la genética.» Una de las novedades más significativas de la Ley es la creación de la Agencia de Salud Pública de las Islas Baleares, como un organismo autónomo cuyo fin será desarrollar la ejecución de las competencias de la comunidad autónoma en materia de salud pública. Entre sus competencias se encuentra la planificación, el seguimiento y la evolución de las políticas de salud, así como la coordinación con los órganos correspondientes de la Administración autonómica y la cooperación con las administraciones públicas en el ámbito de la salud pública. La norma también se refiere a la intervención administrativa en materia de salud pública, se establecen los órganos que tiene la condición de autoridad sanitaria y las funciones de sus agentes, y también las medidas cautelares que se pueden adoptar para la protección de la salud pública.

### *Decretos-leyes*

La actividad estrictamente legislativa se completa con la aprobación del Decreto-ley 1/2010, de 26 de marzo, de medidas urgentes relativas a determinadas



infraestructuras y equipamientos de interés general. La norma se encuadra en el programa político del Gobierno balear de compatibilizar la actividad económica sostenible y la salvaguarda del patrimonio natural. Con la aprobación de Decreto-ley en cuestión se pretendía establecer algunas modificaciones legales para resolver problemas muy concretos para coadyuvar en el impulso a la actividad económica con implicaciones ambientales en diferentes zonas de la Comunidad Autónoma. El Decreto-ley se convalida por el Pleno del Parlamento balear el 27 de abril. La actividad parlamentaria en esta materia culminó con la aprobación de la Ley 10/2010, analizada en este mismo epígrafe.

### **Actividad reglamentaria. Otras disposiciones**

Durante el 2010 la actividad reglamentaria en el ámbito de la Comunidad Autónoma ha abordado un buen número de materias. Cabe destacar que, en virtud de lo establecido en el art. 58.3 del Estatuto de autonomía, el Ejecutivo autonómico ha aprobado varios decretos de principios generales. En este punto, conviene recordar que a partir de la reforma estatutaria de 2007, se ha producido lo que se ha denominado una «profundización en la descentralización interna de la Comunidad Autónoma» con la compartimentación de la función ejecutiva de las leyes, hasta entonces atribuida de forma exclusiva al Gobierno. En concreto, éste ha perdido el monopolio en el ejercicio de aquella función, ya que según la materia de que se trate será el Ejecutivo autonómico o los consejos insulares los encargados del desarrollo normativo de las leyes. De hecho, el bloque de materias contenidas en el art. 70 del Estatuto pretende impedir que el Gobierno apruebe reglamentos ejecutivos de las leyes autonómicas en el ámbito de las competencias propias de los consejos insulares. Sin embargo, este modelo no ha desapoderado totalmente al Gobierno para intervenir normativamente en aquel ámbito material, de forma que la supuesta reserva o exclusividad del reglamento insular queda matizada por un esquema de poderes normativos compartidos, destinados a asegurar la coherencia del ordenamiento jurídico balear. Eso sucede cuando el Gobierno autonómico, en el ejercicio la facultad conferida en el art. 58.3 del Estatuto, aprueba decretos de principios generales.

Amparándose en aquel título estatutario, el Consejo de Gobierno aprobó tres decretos que desarrollan diferentes aspectos de la Ley de Dependencia en las Islas Baleares y que regulan, entre otras cuestiones, la compatibilidad de los servicios y las ayudas que establece la ley; el establecimiento de límites a la participación económica del usuarios; y la regulación, con requisitos y ratios, de los servicios de atención a personas mayores y personas con discapacidad en situación de dependencia, con el fin de garantizar la calidad del servicio. Así, se ha aprobado el Decreto 83/2010, de 25 de junio, de principios generales del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia, la intensidad de la protección de los servicios y el régimen de compatibilidad de las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y se crea la Red Pública de Atención a la Dependencia. En esta misma línea, se aprueba el Decreto 84/2010, de 25 de junio, por el que se regulan de los criterios para calcular la capacidad económica con la finalidad de establecer la participación económica de las personas

beneficiarias de las prestaciones asistenciales que forman parte de la Red Pública de Atención a la Dependencia, y para concretar las prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Para completar este bloque normativo, se aprueba el Decreto 86/2010, de 25 junio, de principios generales y directrices de coordinación para la autorización y la acreditación de los servicios sociales de atención a personas mayores y personas con discapacidades, y se regulan de los requisitos de autorización y acreditación de los servicios residenciales de carácter suprainular para estos sectores de población. Este Decreto establece los parámetros para garantizar a los ciudadanos unos servicios de calidad, a través de la red pública que dispone de recursos públicos y privados contratados. En otro ámbito material, pero igualmente habilitado por el art. 58.3 del Estatuto, el Gobierno aprueba el Decreto 125/2010, de 23 de diciembre, de principios generales para la concesión de ayudas económicas de pago único recogidos en el art. 27 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género, que despliega el Real Decreto 1452/2005, de 2 diciembre, con el fin de facilitar unas ayudas a las mujeres víctimas de la violencia de género en las Illes Balears que acrediten unos recursos insuficientes y unas dificultades especiales para obtener un trabajo.

En el ámbito educativo, hemos de destacar, por la controversia que generó en el sector, el Decreto 90/2010, de 16 de julio, por el cual se adoptan medidas urgentes para la reducción del déficit público que afectan al personal docente no universitario de los centros privados concertados. En otro orden de cosas, se dicta el Decreto 121/2010, de 10 de diciembre, por el cual se establecen los derechos y deberes de los alumnos y las normas de convivencia en los centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos de las Illes Balears, con el que se trata, además, de promover y desarrollar medidas y recursos para fomentar la convivencia escolar, así como para prevenir y gestionar conflictos. También se aprueba el Decreto 96/2010, de 30 de julio, por el cual se regulan los centros integrados de formación profesional dentro del ámbito de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, según lo que establece el art. 11 de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, y en el marco de lo que dispone el Real Decreto 1558/2005, de 23 de diciembre. En el ámbito de la enseñanza no reglada, se aprueba el Decreto 87/2010 de 25 Junio, sobre los derechos de información de los usuarios de centros docentes que imparten enseñanzas que no conducen a la obtención de un título con validez académica oficial así como de las academias o centros docentes no autorizados por la Consejería de Educación y Cultura. Y en relación a la educación superior, se dicta el Decreto 64/2010, de 14 de mayo, de aprobación de Estatutos de la Universidad de las Illes Balears.

En el ámbito sanitario, podemos destacar la aprobación del Decreto 100/2010, de 27 de agosto, por el cual se regula el procedimiento de autorización sanitaria de los centros, servicios y establecimientos sanitarios y funcionamiento del Registro de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios de las Illes Balears, en desarrollo de la normativa básica estatal contenida en el Real Decreto 1277/2003, de 10 de octubre, que establece las bases generales sobre autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios. En otro orden de cosas, la Orden del Consejero de Salud y Consumo, de 6 de agosto, se determina la composición y el funcionamiento del Comité Clínico de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para la

interrupción del embarazo, conforme a los parámetros establecidos en el Real Decreto 825/2010, de 25 de junio, el cual regula la naturaleza y composición, el procedimiento de actuación y régimen de funcionamiento del Comité Clínico, en desarrollo de lo previsto en la Ley 2/2010, de 3 de marzo.

En materia urbanística y de vivienda, destacamos la aprobación Decreto 57/2010 de 16 de abril por el cual se desarrollan y complementan diversas disposiciones reglamentarias establecidas en el Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de instalaciones térmicas en los edificios (RITE). Con el fin de regular los aspectos básicos en materia de accesibilidad, se aprueba el Decreto 110/2010, de 15 de octubre, por el cual se aprueba el Reglamento para la mejora de la accesibilidad y la supresión de barreras arquitectónicas; en la norma se establecen las medidas necesarias de espacio para permitir el movimiento e indicar los aspectos que se tienen que tener en cuenta a la hora de diseñar el entorno urbano, la edificación y los sistemas de transporte y de comunicación, fundamentales para el despliegue de la Ley 3/1993 y la normativa estatal básica.

En relación a la adopción de medidas de protección medioambientales, cabe destacar el Decreto 116/2010, de 19 de noviembre, de determinación y delimitación de zonas vulnerables por la contaminación por nitratos procedentes de fuentes agrarias y su programa de seguimiento y control del dominio público hidráulico, partiendo del art. 4 del Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, sobre protección de las aguas contra la contaminación producida para los nitratos procedentes de fuentes agrarias. Y el Decreto 104/2010, de 10 de septiembre, por el que se regula la autorización y el régimen de funcionamiento de los organismos de control para la atmósfera y creación de su registro, como desarrollo normativo autonómico de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera y de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, en los que se refiere a la afección a la atmósfera.

En el plano de la organización de la Administración autonómica y, en concreto, en la prestación del servicio público se han dictado diferentes disposiciones reglamentarias, entre las que destacan, el Decreto 113/2010, de 5 de noviembre, de acceso electrónico a los servicios públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, y el Decreto 99/2010, de 27 de agosto, por el cual se regulan los archivos de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y de las entidades que integran su sector público instrumental.

Finalmente, en el ámbito financiero merece especial mención la Orden del consejero de Economía y Hacienda, de 28 de diciembre de 2010, por la cual se establecen las particularidades que han de regir la prórroga de los presupuestos hasta la aprobación de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares para el año 2011. La disposición señala que, además de las particularidades presupuestarias y contables que conlleva la prórroga, se debe tener en cuenta el objetivo relativo al déficit máximo del sector público autonómico para el año 2011, que resulta de los Acuerdos del Consejo de Ministros (de 16 de junio y de 3 de septiembre de 2010) y del Consejo de Política Fiscal y Financiera (de 27 de julio de 2010), que no puede superar el 1,3% del PIB. Y añade que este objetivo de déficit condiciona el endeudamiento máximo del sector público autonómico que la Administración del Estado puede autorizar para el año 2011.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total diputados: 59

Composición a 01.01.2010

Presidenta: Maria Antònia Munar Riutort

Composición por grupos parlamentarios:

*Grupo Parlamentario Popular: 28*

*Grupo Parlamentario Socialista: 20*

*Grupo Parlamentario Bloc per Mallorca i PSM-Verds: 5*

*Grupo Parlamentario Mixto: 6*

El 2 de marzo Maria Antònia Munar renuncia a la Presidencia del Parlamento. En la sesión celebrada el 9 de marzo es elegida Presidenta del Parlamento Aina Rado i Ferrando, con 30 votos a favor.

El 2 de febrero se incorporó como Diputada Isable Alemany i Moyà, tras la renuncia, presentada el 21 de diciembre de 2009, de Bartome Vicens Mir. También el 2 de febrero se incorporó Marc Pons i Pons, en sustitución de Miquel Gascón i Mir, que presentó su renuncia el 11 de enero. El 2 de marzo presentó su renuncia Maria Antònia Munar i Riutort y se incorpora Mateu Crespí i Pirelló, si bien el 8 de marzo éste renuncia al cargo y se incorpora al día siguiente Maria Antònia Sureda i Martí. El 20 de julio se incorpora Virtudes Marí i Ferrer, tras la renuncia de Josep Juan i Cardona, presentada el 26 de junio. Finalmente, el 21 de septiembre toma posesión Maria Monserrat i Bennàssar tras presentar la renuncia Miquel Munar Cardell el 7 de septiembre.

### Estructura del Gobierno

A 01.01.2010

Presidente: Francesc Antich Oliver

*Consejería de Presidencia: Albert Moragues Gomila*

*Consejería de Economía y Hacienda: Carles Manera Erbina*

*Consejería de Turismo: Miquel Ferrer Viver*

*Consejería de Movilidad y Ordenación del Territorio:* Gabriel Vicens Mir

*Consejería de Educación y Cultura:* Bartomeu Llinàs Ferrá

*Consejería de Salud y Consumo:* Vincenç Thomàs Mulet

*Consejería de Medio Ambiente:* Miquel Àngel Grimalt Vert

*Consejería de Asuntos Sociales, Promoción e Inmigración:* Josefina Santiago Rodríguez

*Consejería de Vivienda y Obras Públicas:* Jaume Carbonero Malberti

*Consejería de Trabajo y Formación:* Joana M. Barceló Martí

*Consejería de Comercio, Industria y Energía:* Francesca Vives Amer

*Consejería de Agricultura y Pesca:* Mercè Amer Riera

*Consejería de Deportes y Juventud:* Mateu Cañellas Martorell

*Consejería de Interior, Innovación y Justicia:* Pilar Costa Serra

El 5 de febrero se produce el cese de Miquel Ferrer Viver, como Consejero de Turismo, Miquel Àngel Grimalt i Vert, como Consejero de Medio Ambiente, y Mateu Cañellas Martorell, como Consejero de Deportes y Juventud. El 8 de febrero, a raíz de la reestructuración del Gobierno, Gabriel Vicens Mir es nombrado Consejero de Medio Ambiente y Movilidad; Joana Barceló i Martí asume la titularidad de la Consejería de Turismo; y Pere Antoni Aguiló Crespí es nombrado Consejero de Trabajo y Formación.

El 5 de junio se produce el cese de Joana Barceló i Martí como Consejera de Turismo, Mercè Amer Riera, como Consejera de Agricultura y Pesca, y Pere A. Aguiló Crespí, como Consejo de Trabajo y Formación. Este mismo día, Joana Barceló i Martí es nombrada Consejera de Turismo y Trabajo.

## Tipo de Gobierno

*Tipo de Gobierno por apoyo parlamentario: minoritario*

*Composición:* De coalición

*Partidos y número de Diputados que lo apoyan:* PSIB-PSOE: 16 diputats; PSOE-Evissa pel Canvi: 6 diputados; PSM-Entesa Nacionalista, Alternativa EU-EV-Esquerra Republicana: 4 diputados; Unió Mallorquina: 3 diputados; Partit Socialista de Menorca-Entesa Nacionalista i els Verds de Menorca: 1 diputado

## Iniciativas legislativas

*Proyectos de ley:* 19

*Proposiciones de ley:* 11

## Iniciativas de control

*Interpelaciones:* 34

*Mociones:* 28

*Proposiciones no de ley:* 123

*Preguntas con solicitud de respuesta por escrito:* 582

*Preguntas con solicitud de respuesta oral ante la Comisión:* 197

*Preguntas con solicitud de respuesta oral ante el Pleno:* 369

## Designaciones

– Designación del Director general del Ente Público Radiotelevisión de las Illes Balears (27/07/2010)

## Declaraciones institucionales

– Declaración institucional relativa al Pueblo de Haití (12/02/2010)

– Declaración institucional con motivo del día internacional de la mujer (19/03/2010)

– Declaración institucional sobre el día de África (04/06/2010)

– Declaración institucional sobre el ataque israelí contra una flota de ayuda en Gaza (11/06/2010)

– Declaración institucional de apoyo a la defensa del derecho del Real Club Deportivo Mallorca a participar en la competición «Europa League» (02/08/2010)

– Declaración institucional sobre violaciones de derechos humanos en el Sahara Occidental (19/11/2010)

– Declaración institucional con motivo del día internacional contra la violencia de género (03/12/2010)

– Declaración institucional con motivo del día universal de la infancia (30/11/2010)

## Rasgos Generales

La grave crisis económica no ha alterado la normalidad institucional de La Rioja, asentada en la cómoda mayoría absoluta con la que gobierna el Partido Popular desde hace cuatro legislaturas y, que, según los pronósticos, continuará en la ya próxima convocatoria electoral de mayo de 2011. Normalidad y estabilidad traducida en una progresiva consolidación de las instituciones regionales y de las políticas públicas en sectores significativos cuyos buenos indicadores han sido reconocidos externamente (la cobertura de los servicios de dependencia es, en términos de esfuerzo económico por habitante y año –183.33 euros, muy superior a la media española de 102.35 euros–, la más alta de España y la que tiene más cobertura o porcentaje de personas beneficiarias con recursos-prestaciones, según el Observatorio Estatal para la Dependencia; los excelentes resultados obtenidos en materia de educación, según el informe PISA 2009, buenos resultados confirmados por la evaluación general de diagnóstico realizada por el Ministerio de Educación, en mayo de 2009, en 4º de Primaria, con la particularidad de integrar a un 18% de alumnos inmigrantes; la crisis económica es más llevadera que en otras regiones, pues la tasa de paro –que ha crecido respecto al pasado y rebasado los dos dígitos– está por debajo de la media española; el sector del vino incrementa las ventas y la exportación, tras dos años de caídas, aunque perduran ciertos problemas institucionales que han dado lugar a sonoras protestas de los viticultores).

Esta normalidad en el plano institucional concurre, sin embargo, un año más, con una extraordinaria crispación dialéctica que, desde un ámbito estrictamente partidario traspasa, contamina y perturba las ineludibles relaciones intergubernamentales que, en la perspectiva de los intereses de los ciudadanos y del funcionamiento cooperativo inherente a nuestro modelo de organización territorial del Estado, debieran presidir dichas relaciones. En este sentido, miembros y representantes del Gobierno central y del Partido socialista, así como del Gobierno regional y del Partido Popular no pierden oportunidad para resaltar las deficiencias, incumplimientos y errores ajenos, subrayados por severas descalificaciones –incluidos los insultos– personales, de los que se han hecho eco los medios de comunicación regionales, contribuyendo a crear artificiosamente un enrarecido clima de crispación política que no se corresponde con la realidad y el sentir mayoritario de la sociedad riojana, ajena y distante, por su idiosincrasia, a esa forma de entender los comportamientos partidarios.

Las relaciones institucionales entre el gobierno regional y el gobierno nacional han sido, en este clima, tensas y difíciles en muy diversos ámbitos, con el protago-

nismo indudable, que arranca en el año anterior, del denominado «blindaje» de las normas forales vascas, percibido como una «traición» del Gobierno de la Nación a La Rioja, frente al que se han unido todas las fuerzas políticas y sociales de la región; las disfunciones de tesorería atribuidas al nuevo modelo de financiación autonómica; la reiterada reclamación de una «deuda» histórica del Estado con La Rioja, conexas con el incumplimiento del art. 46 del Estatuto de autonomía (compensación financiera por el «efecto frontera» con los territorios forales, cuantificada en 25 millones de euros); la supresión de ayudas estatales a la vivienda; el retraso en la ejecución de diversas infraestructuras estatales (museo de La Rioja, edificio de correos, embalses, alta velocidad ferroviaria, desdoblamiento de carreteras nacionales, enlaces de la Autopista del Camino con Logroño y la AP-68; liberalización de la AP-68; financiación de la intermodal de autobuses; nuevo Palacio de Justicia, etc.).

Ese enrarecido clima de crispación se proyecta y se ha incrementado –conforme se acerca la nueva convocatoria electoral municipal y regional– en el ámbito interno, en las relaciones institucionales entre el Gobierno regional popular y el Ayuntamiento de Logroño, gobernado por una coalición PSOE y Partido Riojano. Los motivos de enfrentamiento son muy diversos, antiguos unos, nuevos otros, enrareciendo la relación con la representación institucional de la capital regional en la que reside casi el 60% de la población de La Rioja: el enfrentamiento por el desarrollo, por el Gobierno regional y en contra del criterio del Ayuntamiento de Logroño, de la denominada «Eco-ciudad» que ha sido revalidada, hasta el momento por los Tribunales, cuya ejecución solo retrasa la crisis que sufre el sector de la construcción, junto a la bolsa de viviendas vacías y sin vender (más de 15.000); la revisión del planeamiento urbanístico de Logroño, denegado en varias ocasiones por la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo, por diferentes problemas formales; los compromisos de financiación del soterramiento del ferrocarril y de la estación intermodal; la modificación de la calificación urbanística de la parcela del viejo y ya derribado Hospital San Millán; la financiación regional destinada a Logroño, capital de la Comunidad Autónoma, la no financiación de guarderías infantiles; la tutela sobre el excesivo endeudamiento municipal, etc.).

Como ha quedado apuntado, la grave *crisis económica* que padecemos se ha hecho perceptible con toda su crudeza este año, aunque con diferencias notables en los distintos sectores económicos de la región, siendo el más castigado el de la construcción, perceptible en las numerosas construcciones paralizadas en el entorno de Logroño y los municipios de su área de influencia, con el efecto multiplicador y de arrastre en otros sectores. En el sector público, el relativo crecimiento de los presupuestos regionales para 2010, por la inercia en la estimación de ingresos y transferencias estatales, ha chocado con la dura realidad, reconocida en los elaborados para 2011, con unas previsiones a la baja de un 8%, como se recoge al dar cuenta de la Ley de Presupuestos para 2011. Las decisiones y compromisos del Gobierno estatal para reducir el déficit público plasmadas en el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, han afectado a las retribuciones de los empleados públicos y de los altos cargos, estimándose una rebaja en la región de unos 25 millones de euros (24,5 para los primeros y algo más de medio millón de euros para los segundos), aplicadas mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno



de 28 de mayo de 2010, por el que se aprueban medidas extraordinarias para la reducción del déficit público en el sector público de la Comunidad Autónoma, al que más tarde ha dado cobertura la Ley 6/2010, de 13 de septiembre. Algunas de las leyes aprobadas van dirigidas a hacer frente a esta situación de crisis económica, dándose cuenta de ellas más adelante (en especial en materia de promoción de viviendas, reduciendo los deberes y cargas de urbanización del suelo, ayudas sociales, rebajas impositivas).

El paro registrado a diciembre de 2010 asciende a 22.406 personas, con un crecimiento respecto del diciembre de 2009, de un 3,03%. De ellos, 5.978 son extranjeros lo que supone un 26,7% del total de parados, con un incremento respecto de diciembre de 2009 de un 7,67%. De los 6.856 nuevos contratos, 584 son por tiempo indefinido y 6.272, temporales. El porcentaje de paro regional es del 14,08%, a 3,65 puntos de distancia de la media nacional (17,73 %), siendo La Rioja la cuarta Comunidad con menos paro del conjunto de España, en términos porcentuales (datos obtenidos del Instituto de Estadística de La Rioja)

En relación con las fusiones de *Cajas de Ahorro*, en el marco del proceso de recapitalización de estas entidades financieras impulsado por las autoridades estatales, Caja Rioja acordó el pasado mes de mayo –tras el fallido intento de hacerlo con Caja de Ahorros de la Inmaculada e Insular de Canarias– su integración en el SIP liderado por Caja Madrid, junto a las Cajas Laietana, de Segovia, de Ávila e Insular de Canarias, que pasará a convertirse posteriormente en el Banco Financiero y de Ahorro. Ha aportado al grupo un activo de 3.875 millones de euros (1,7% del total), negocio minorista –activos y pasivos– gestionado transitoriamente por Caja Rioja, hasta que, en los inicios de 2011, ha sido transferido al citado Banco resultante. Tras las reformas legales de la legislación básica en materia de Cajas (que afecta a sus órganos de gobierno, para evitar su politización), debidamente incorporada por el Parlamento de La Rioja, parece imparable el proceso de «bancarización» de las Cajas y el inevitable distanciamiento de su base social territorial, una de sus señas de identidad tradicionales como entidades financieras.

En los últimos días del año, se ha materializado, por fin, el traspaso de la Administración de *Justicia*, última de las competencias de relevancia política por asumir en tanto no se reforme el Estatuto de Autonomía. El Ministro de Justicia y el Presidente, Sr. Sanz firmaron el acuerdo el 30 de noviembre, tras meses de desencuentros entre las partes negociadoras sobre diversas cuestiones (importe de las obras de nuevo Palacio de Justicia a construir, cuya cuantía casi duplicaba el coste efectivo del servicio a traspasar; la afectación total o parcial para usos judiciales de la parcela –un antiguo Hospital Militar– donde se ha proyectado construirlo; la pretensión ministerial de percibir 7 millones de euros por un tercio de dicha parcela; el protagonismo institucional por el dominio y control de los aspectos concretos de la competencia –redacción y adjudicación del Proyecto de Palacio de Justicia; exclusividad del uso de la parcela– que ha alineado, por un lado, al Ministerio de Justicia, la Delegación del Gobierno en La Rioja y al Ayuntamiento de Logroño; y por el otro, al Gobierno de La Rioja y a la oposición municipal popular en el Ayuntamiento de Logroño). Tras superar todas estas dificultades, el Pleno de la Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado-Comunidad Autónoma de La Rioja, el 28 de diciembre, adoptó el acuerdo de traspaso, ratificado por el Consejo de Ministros mediante el Real

Decreto 1800/2010, de 30 de diciembre, publicado en el BOE el 31 de diciembre, con efectos de 1 de enero de 2011. La valoración se ha fijado en 40,1 millones de euros (de los que 16 corresponden al coste efectivo anual, en euros de 2010 y 24,1, entregados por una sola vez, a la construcción del Palacio de Justicia), coste efectivo final alejado de los 53 millones reclamados por el Gobierno de La Rioja y plasmados en una de las propuestas de resolución aprobadas en el Parlamento a iniciativa del Grupo Popular en el Debate del estado de la Región (BOPLR, Serie B, núm. 202, de 8 de julio de 2010, pág. 5976). El día 31 de diciembre, el Consejo de Gobierno asumió y distribuyó las funciones y servicios en materia de provisión de medios personales, materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia, que se han encomendado a la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local (Decreto del Presidente 16/2010, de 31 de diciembre, por el que se modifica el Decreto 5/2007, de 2 de julio), Consejería que ha sido reorganizada con tal motivo (Decreto 61/2010, de 31 de diciembre). Con este nuevo traspaso, además de diversos edificios, pasan al ámbito de gestión del personal propio 327 funcionarios, excluido el personal perteneciente al Consejo General del Poder Judicial, al Ministerio de Justicia y a la Fiscalía General del Estado (35 jueces y magistrados; 28 secretarios judiciales; 11 fiscales y 171 jueces de paz).

En los aspectos institucionales, el nuevo marco normativo de la financiación autonómica, modificado a finales de 2009, se ha concretado, en el caso de La Rioja, en la Ley 2/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de La Rioja y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión. De las previsiones iniciales, según las cuales La Rioja recibiría 59,6 millones de euros, se ha pasado a 37 millones de euros, recorte de fondos que ha afectado a otras Comunidades Autónomas. Ello explica que el Gobierno de La Rioja haya impugnado ante la Audiencia Nacional la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda que establece los anticipos a cuenta de los fondos y recursos adicionales de financiación establecidos en la Ley 22/2009. Se reclaman al Estado 21,54 millones de euros que corresponderían a los nuevos recursos para el año 2010, al no recoger los recursos adicionales del sistema de dependencia y el baremo de población (16,7 millones de euros correspondiente al reparto de los 1.200 millones de euros que el Estado asignó para dependencia y autonomía personal y 4,84 millones por la actualización de la población). Asimismo, en julio, se ha reclamado ante el Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo 37.203 euros impagados por un servicio de atención de la dependencia (el de teleasistencia), que debería haberse recibido en concepto del denominado nivel mínimo de protección garantizado a los beneficiarios del sistema para la autonomía y atención a la dependencia que mensualmente ingresa el Gobierno regional. En este mismo sentido, el Presidente Sr. Sanz, junto con el Presidente de Castilla y León, anunciaron en noviembre que recurrirán las entregas a cuenta por incumplir los criterios establecidos en el nuevo modelo de financiación, al haber reducido un 12% los anticipos a cuenta del Fondo de Suficiencia, al tomar como referencia 2007, cuando debía haberse tomado 2009. Según el Presidente, ello supone una merma de unos 120 millones de euros, hasta tanto se haga la liquidación definitiva en 2011 o 2012, pero que minorará la financiación del presupuesto regional de 2011.

El *Debate político general sobre el estado de la Región*, celebrado los días 24 y 25 de junio, ha sido, una vez más, la ocasión que escenifica las valoraciones tan contrapuestas que tienen los partidos políticos sobre la situación económica, social y política de La Rioja. Como es habitual, se ha presentado una larga lista de propuestas de resolución (301 en total, de las cuales 215 corresponden al GP Socialista; 85, al GP Popular y 1 al GP Mixto). Este año el Grupo Socialista ha sido el que más propuestas ha presentado, cuyo destinatario principal es el Gobierno de La Rioja. Solo se han aprobado, sin embargo, las 85 propuestas presentadas por el Grupo Popular. De ellas, 71 tienen como destinatario al Gobierno de la nación (solicitando diversas medidas desde la mejora de la financiación local a determinadas inversiones e infraestructuras); 12, van dirigidas al Gobierno de La Rioja (nueve de las cuales han contado con el apoyo del Grupo socialista y la abstención del Grupo Mixto); una está dirigida al Ayuntamiento de Logroño (para que altere la calificación de los terrenos del antiguo Hospital San Millán) y otra al Parlamento para que apoye las medidas propuestas y anunciadas por el Presidente del Gobierno en su discurso pronunciado en el debate sobre el estado de la región.

Finalmente, en relación con el sector *vitivinicola*, el más importante de la economía regional, ha continuado la preocupación por la situación del mismo (caída de los precios de la uva, caída de las ventas de vino, si bien todo apunta a una recuperación notable este año; reducción de rendimientos de uva amparada por la DOC –contestadas con una manifestación de 3.000 viticultores riojanos, alaveses y navarros, al entender que solo beneficia al sector bodeguero– reducción convalidada por el Ministerio para la vendimia de 2010, sin necesidad de previa autorización de Bruselas del «pliego de condiciones» de la DOC, como había sostenido el Ministerio unos meses antes) y la alteración de los mecanismos tradicionales de fijación de precios. Desde el sector productor (organizaciones profesionales agrarias) se ha reclamado al sector bodeguero contratos tipo (en los que queden determinados el precio y plazos de pago de la uva referenciados a lo que determine el mercado, garantizando, en todo caso, como mínimo, los costes de producción, a cuyo efecto se propone la creación de un observatorio de precios, el control de los rendimientos de uva y vino, así como vuelta al volumen de rendimiento amparado). La falta de acuerdo en estos aspectos, dificultado por las normas de competencia que prohíben los precios pactados o referenciados, ha llevado a que el sector productor representado en el Consejo Regulador de la DOC de Rioja haya bloqueado la aprobación del presupuesto de la institución para 2011. Otro motivo de gran preocupación en este sector ha sido el contenido del proyecto de nueva Ley de Calidad Agroalimentaria, que afecta a aspectos esenciales de calidad de los productos (condiciones y tiempo de crianza de los vinos) y a las funciones que puedan corresponder a los Consejos Reguladores, así como la tardanza en la derogación de la Orden ministerial por la que se reconoció la marca «Viñedos de España» (anulada por sentencia de la Audiencia Nacional en 2008, y reactivada por el Ministerio en 2009), contraria a la normativa europea y generadora de confusión en este sector estratégico, merecedora de sendos reparos legales de la Comisión Europea en 2009 y 2010, retraso beneficioso para las grandes comercializadoras de vino.

En otro orden de cosas, a primeros de diciembre se presentó el *Plan Estratégico*

*gico de La Rioja 2020*, elaborado por el Gobierno en colaboración con la Universidad de La Rioja, que plantea 231 acciones hasta esa fecha, para equipararla a las regiones líderes de la Unión Europea. El Plan constituye una apuesta por la colaboración de todos los sectores sociales: empresas, trabajadores, instituciones públicas y privadas. En él se repasan, siguiendo la metodología DAFO, los distintos sectores claves para la región: industria, agricultura, servicios, infraestructuras, educación, administraciones. Se establecen los compromisos del Gobierno regional en relación con: los nuevos sectores, la productividad, la competitividad, los trabajadores especializados, directivos profesionales, la administración, la gestión del talento, las infraestructuras, la proyección exterior y la capilaridad social.

En cuanto a la vida partidaria, el proceso de primarias abierto por el PSOE para designar al candidato a la Presidencia en las elecciones regionales no ha llegado a materializarse al anularse parte de los avales del candidato alternativo propuesto por un sector minoritario del partido al candidato oficialista. En consecuencia, el Sr. Martínez Aldama será candidato, por tercera vez, a la Presidencia regional.

## Actividad del Parlamento

La actividad del Parlamento ha sido, un año más, desigual si atendemos al volumen de la producción legislativa –moderada, como luego se expondrá–, o a la actividad institucional y de control que le corresponde respecto del poder ejecutivo.

A) La *actividad legislativa* ha sido este año moderada, aunque superior a la del año anterior (10 leyes aprobadas). Su contenido es dispar y desigual en cuanto a su alcance regulador. Predominan las leyes de contenido económico-financiero, en respuesta a la crisis económica (cuatro leyes) y aquellas materialmente administrativas (dos aprobadoras o autorizatorias de convenios de cooperación con Comunidades Autónomas, una de aprobación de alteraciones de términos municipales y otra de modificación del Plan Regional de Carreteras), siendo únicamente dos las leyes de contenido sustantivo ordenador de la realidad sectorial a la que se refieren.

Comenzando por estas dos últimas, la *Ley 1/2010, de 16 de febrero, de la Cámara Oficial de Comercio e Industria de La Rioja*, establece el régimen jurídico de la Cámara Oficial de Comercio e Industria de La Rioja, definida como corporación de derecho público y entidad consultiva y de colaboración con las Administraciones Públicas, especialmente con el Gobierno de La Rioja. Tiene encomendada la representación, promoción y defensa de los intereses generales del comercio, industria y los servicios y la asistencia y prestación de servicios a las empresas que ejerzan las actividades indicadas, sin perjuicio de la libertad sindical y de asociación empresarial. A tal efecto, establece las funciones públicas que le corresponden además de las que pueden serle delegadas o encomendadas; su organización; el régimen electoral (condición de electores y elegibles y el procedimiento electoral); el régimen económico y presupuestario, con referencia al recurso cameral afectado al Plan Cameral de Promoción de las Exportaciones (dos

terceras partes) y a los planes de formación y demás acciones de intereses específicos (una tercera parte), con cargo, respectivamente, a las cuotas del impuesto de sociedades o de actividades económicas; régimen jurídico y de funcionamiento donde se plasma la función de tutela que corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma que incluye facultades de autorización, aprobación y fiscalización, incluida la suspensión y liquidación de sus órganos de gobierno en caso de vulneraciones graves o reiteradas del ordenamiento o imposibilidad manifiesta de cumplir las competencias que tiene atribuidas. Adviértase que su regulación ha quedado afectada por el Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo, que ha establecido el carácter voluntario de la pertenencia a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación y eliminado el recurso cameral permanente establecidos por la legislación básica estatal en materia de (Ley 3/1993, de 22 de marzo), produciéndose una situación paradójica que puede afectar a la desaparición del título competencial regional al suprimirse la realidad material sobre la que se proyecta y que había justificado hasta el presente la intervención administrativa (ejercicio de funciones públicas ligadas a los planes camerales de exportación).

La *Ley 5/2010, de 14 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de La Rioja*, regula la coordinación de las Policías Locales en La Rioja, con pleno respeto al principio de autonomía local, derogando la anterior de 1995 para adecuarla a las demandas y necesidades de los ciudadanos en materia de seguridad y a la modernización de este servicio público esencial, plasmado en el Acuerdo Interinstitucional para la Modernización del Servicio de Policía Local en la Comunidad Autónoma de La Rioja, suscrito el 12 de febrero de 2009, por el Gobierno de La Rioja y todos los municipios con Cuerpo de Policía Local, la Federación Riojana de Municipios y los sindicatos, acuerdo que permite una nueva concepción, estructura y cualificación de los Policías Locales y plasma la colaboración mutua y la lealtad institucional. Su Título I relativo a las disposiciones generales, regula el objeto y ámbito de la ley, las funciones de la Policía Local, la uniformidad, el registro único de Policías locales y el armamento. La nueva estructura de los Cuerpos de Policía Local permite su adaptación a los diferentes niveles de seguridad de los municipios en función de su población y necesidades, estableciéndose las condiciones mínimas de creación (según tengan una población superior o inferior a 6.000 habitantes), permitiéndose la asociación de municipios para la prestación mancomunada de servicios de Policía Local (cuyas condiciones de colaboración ha regulado la discutible –en su título competencial– Orden estatal INT/2944/2010, de 10 de noviembre). Las Policías Locales actuarán en el ámbito territorial de sus municipios, pero en casos de emergencia y previa autorización del Alcalde respectivo pueden actuar en otros términos municipales a requerimiento de la autoridad competente.

El Título II regula los Auxiliares de Policía, en los municipios en que no exista Cuerpo de Policía Local, así como sus funciones, ámbito de actuación, organización y régimen estatutario y el sistema de ingreso. El Título III regula las modalidades de coordinación de las Policías Locales. A tal efecto establece las funciones en materia de coordinación, el reglamento marco al que habrán de ajustarse los reglamentos de organización y funcionamiento de los Cuerpos de Policía Local

existentes y los órganos de coordinación (Gobierno, Consejería y Comisión de Coordinación de Policías Locales, incluida su composición, funciones y régimen de funcionamiento). El Título IV determina la estructura y organización interna de los Cuerpos de Policía Local. Así establece sus escalas (superior, técnica, ejecutiva y básica) y categorías (comisario, inspector, subinspector, oficial y policía), la Jefatura del Cuerpo y las plantillas. El Título V está dedicado al régimen estatutario en el que se establecen las disposiciones comunes de los miembros de los Cuerpos de Policía Local, como funcionarios de los Ayuntamientos sujetos a un régimen estatutario, a los que corresponde fijar el régimen de prestación del servicio. Se establecen los derechos (individuales, colectivos, retribuciones) y deberes, así como las situaciones administrativas, con especial regulación de la segunda actividad a la que puede pasarse por razones de edad o de salud. El Título VI se refiere a la selección, promoción, movilidad y formación de los miembros de los Cuerpos de Policía Local. Destaca, como importante novedad, el régimen de convocatoria unificada para la selección de Policías Locales, previo acuerdo de los Ayuntamientos interesados, instrumento importante para garantizar el sistema de movilidad. Finalmente el Título VII regula el régimen disciplinario. En las Disposiciones Adicionales se establecen importantes reglas para la integración de los Auxiliares de Policía en los Cuerpos de Policía Local y en el Subgrupo de clasificación C1.

En cuanto a las leyes de contenido económico-financiero, la *Ley 6/2010, de 13 de septiembre, por la que se modifica la Ley 5/2009, de 15 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el año 2010*, trasladada al conjunto del sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja las medidas extraordinarias de reducción del déficit público aprobadas por el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo. Dichas medidas afectan a las retribuciones de los altos cargos del Ejecutivo riojano, personal directivo y eventual, funcionarios y personal laboral del sector público de la Administración riojana, así como al personal estatutario del Servicio Riojano de Salud y docentes no universitarios, reducción retributiva que se extiende al componente retributivo incluido en los módulos económicos del régimen de concierto educativos. Para ello se incluye un artículo 52 bis en la Ley 5/2009, de 15 de diciembre.

La *Ley 8/2010, de 15 de octubre, de medidas tributarias*, establece dos medidas tributarias diferentes que afectan, la primera, a los tributos cedidos, como consecuencia de la modificación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas (Ley 21/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de La Rioja). Como quiera que se ha incrementado la escala de gravamen del tramo autonómico del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, transitoriamente y para el ejercicio de 2010, la nueva ley mantiene la disminución de un punto porcentual en dicho tramo, manteniendo el beneficio fiscal para los contribuyentes riojanos reconocidos en leyes anteriores. La segunda modifica el canon de saneamiento, corrigiendo una contradicción detectada en la regulación de los apartados 2 y 3 del artículo 42 de la 5/2000, de 25 de octubre, de saneamiento y depuración de aguas residuales de La Rioja.

La *Ley 9/2010, de 16 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el año 2011*, fija un montante de gasto de 1.258.377.530, euros, lo que supone, respecto del ejercicio anterior, 87 millones

de euros menos (una mengua de 6,47%), coherente con el objetivo primordial de reducir el déficit público, en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y del Programa de Estabilidad 2009-2013, al que se ha comprometido el Gobierno de la Nación. Además de los recortes de la masa salarial, la Comunidad Autónoma adopta otras medidas con el objetivo de reducir un déficit por debajo del objetivo de estabilidad presupuestario acordado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, en su sesión de 15 de junio de 2010, que fijó, para La Rioja, un endeudamiento máximo de un 0,75% de su PIB regional en 2011.

Por décimo cuarto año consecutivo, se aprueba la conocida como ley de «acompañamiento» de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma (*Ley 10/2010, de 16 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2011*), que recoge medidas complementarias que, por su naturaleza tributaria o por afectar a disposiciones con rango legal, requieren forma de ley, así como otras de carácter administrativo y de organización administrativa. En cuanto a las medidas tributarias, mantiene las establecidas en ejercicios anteriores respecto de los impuestos cedidos y los propios, recogidas en un único texto normativo, si bien introduce algunas novedades. En cuanto a las medidas administrativas, la ley modifica diversas leyes sectoriales en materia de *vivienda* (para mejorar la redacción original y garantizar su correcta interpretación); *ordenación del territorio y urbanismo* (para adaptar el régimen de visados a la normativa estatal y para reducir los deberes y cargas de urbanización del suelo para su posterior promoción de viviendas); *cooperativas* (para asegurar una mayor eficiencia en el uso de los fondos que provengan de la extinción de cooperativas de ámbito regional); *juego y apuestas* (para precisar el alcance de su aplicación y de su procedimiento sancionador a los juegos de carácter tradicional en los que se produzcan transferencia económica de importancia, así como para fijar con claridad los juegos y apuestas que pueden desarrollarse en los establecimientos de juego, dado el incremento de juegos por internet y la proliferación de juegos y apuestas de competencia estatal); *cajas de ahorro* (para ajustar la normativa existente a las normas básicas estatales aprobadas en julio, consistentes en la modificación del régimen de los órganos de gobierno, limitando la representación de entidades públicas hasta un 40% y con la entrada en la Asamblea General –y en su caso en los demás órganos de gobierno– de las entidades representativas de intereses generales) y, finalmente, *organización* de la Administración regional (que afecta a la legislación del sector público y a la del Gobierno para adecuar el sector público a la reducción de gasto público y mejora de la eficiencia).

En cuanto a las leyes materialmente administrativas o autorizatorias, dos autorizan la celebración de sendos convenios con otras Comunidades Autónomas (*Ley 2/2010, de 2 de marzo, por la que se aprueba el convenio de cooperación entre la Comunidad de Madrid y la Comunidad Autónoma de La Rioja, para el establecimiento de un programa de actuación conjunta en materia de sangre de cordón umbilical* y la *Ley 7/2010, de 29 de septiembre, por la que se aprueban varios convenios de colaboración con otras Comunidades Autónomas para el establecimiento de programas de actuación conjunta en diversas materias*), abriendo un novedoso y prometedor camino a la cooperación intergubernamental entre Comunidades Autónomas; otra aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontabo y Uruñuela, mediante la segregación parcial del llamado

anejo de Somalo del primero para su agregación al segundo (*Ley 3/2010, de 10 de marzo*, aprobada por unanimidad de todos los grupos parlamentarios). Su aprobación por ley constituye una singularidad en el Derecho Autonómico, al atribuirse la aprobación de estos procedimientos al Parlamento [art. 19.1.g) EA de La Rioja]. En el caso concreto, ha intervenido el Consejo Consultivo por partida doble: primero en el procedimiento administrativo de alteración de términos en el que advirtió la no concurrencia de los requisitos legales establecidos por la legislación riojana de régimen local para proceder a la alteración propuesta (Dictamen 9/2010) y, una vez aprobada la Ley correspondiente, en el conflicto en defensa de la autonomía local planteado por el Ayuntamiento de Torremontalbo (Dictamen 50/2010), entendiéndose que ha existido lesión de la autonomía constitucionalmente garantizada. El Tribunal Constitucional, por providencia de 27 de septiembre de 2010, ha admitido a trámite el conflicto planteado (núm. 5738-2010, BOE de 11 de octubre).

Finalmente, la *Ley 4/2010, de 30 de abril, por la que se revisa y actualiza el Plan Regional de Carreteras de La Rioja*, aprobado por la Ley 8/2000, de 28 de diciembre, cuya duración temporal de diez años había sido ya prorrogada hasta 2011, en 1995. La nueva ley fija una duración de veintinueve años, por lo que se extiende hasta 2021 y la revisión y actualización supone una inversión total de casi 519 millones de euros. El contenido de la ley es muy breve, limitado a establecer su objeto, su vigencia temporal, la modificación de la Ley 2/1991, de 7 de marzo, de Carreteras de La Rioja (en concreto, uno de sus anexos), y modificaciones muy concretas de la Ley 8/2000, de 28 de diciembre.

B) La *actividad institucional y de control* se ha mantenido en los términos habituales de otros años, si bien han bajado sensiblemente algunas actividades (preguntas parlamentarias), como queda reflejado en la ficha institucional, incluida al final de esta valoración. Ha continuado el clima de confrontación áspera en la Cámara entre el Gobierno (apoyado por el grupo parlamentario popular) y la oposición (grupos socialista y mixto), a propósito de muy diversas cuestiones. Un ejemplo de máxima crispación se produjo en el Pleno de control al Gobierno celebrado el 15 de abril, que concluyó con la suspensión del ejercicio de sus funciones, por un mes, de una diputada socialista, tras ser amonestada en tres ocasiones y negarse a abandonar el hemiciclo, por lo que el Presidente del Parlamento suspendió la sesión y, al reiterar su negativa la diputada, la Mesa acordó la imposición de la sanción referida. El incidente se produjo con ocasión de la respuesta dada por el Consejero de Presidencia a una pregunta de la diputada sobre la utilización de un coche oficial, en el curso de la cual el Consejero hizo una alusión al Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia tachándole de «amigo de los socialistas». Las protestas de la diputada fueron objeto de una triple amonestación del Presidente del Parlamento, al que acusó de «Presidente de parte», razón por la que fue invitada a abandonar el hemiciclo y, ante su negativa, se le impuso la referida sanción.

Se ha hablado, igualmente, de la devaluación del Parlamento como instrumento de control del poder ejecutivo. La función del Parlamento concita valoraciones contrapuestas, a propósito de la calidad de la actividad parlamentaria y de la infrautilización de esta institución, quejas reiteradas en las últimas legislaturas. Se pone de relieve por la oposición parlamentaria el ejercicio aplastante y abusi-



vo de la mayoría parlamentaria de la que goza en la Cámara el Grupo Popular, determinante de su veto sistemático a que comparezcan los responsables políticos o a que se creen comisiones de investigación en relación, por ejemplo, con las actividades económicas particulares realizadas por algunos de los Consejeros del Gobierno (casos de la Vicepresidenta y Consejera de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial en relación a un asunto de viñedo irregular perteneciente a su familia y la posible introducción de la producción en bodegas acogidas a la DOC –viñedo, cuyo arranque, ordenado por la Administración regional, ha sido confirmado por el TS– y las actividades económicas privadas del Consejero de Hacienda) o los retrasos en la contestación a las peticiones de información solicitadas sobre estos asuntos. Ante el fracaso de estas vías, un particular, miembro de la ejecutiva del PSOE, ha solicitado a la Defensora del Pueblo que reclamase al Gobierno la lista de actividades económicas de sus miembros, solicitud rechazada por exceder de la competencia de la institución, por la evidente naturaleza política de la misma que debe instrumentarse por otros cauces.

A diferencia de lo ocurrido en el año anterior, la *Ponencia para la Reforma del Estatuto de Autonomía*, ha tenido una notable actividad (17 sesiones), pero no ha trascendido ni se han hecho públicos los resultados de sus progresos en la redacción del Anteproyecto de reforma del Estatuto de Autonomía. Conocida la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña (dictada al final del período de sesiones parlamentarias, el 28 de junio), el Presidente Sr. Sanz ha reiterado que la reforma estatutaria no es el principal problema de los ciudadanos riojanos. Que La Rioja ya tiene las competencias de más calado –salvo Justicia– y existen pocas materias novedosas que puedan plantearse, si acaso precisar más el contenido del actual art. 46 EA (relativo a la compensación financiera por el «efecto frontera»). En todo caso, dicha reforma debe articularse –en opinión del Presidente– en el marco de lo establecido por el Tribunal Constitucional, sobre los siguientes principios: igualdad y solidaridad entre territorios; unidad de la nación española; respeto de las competencias de las demás Comunidades Autónomas y financiación acordada en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera (*Diario La Rioja*, 14.07.2010).

No obstante, unos días más tarde, se hizo público el envío al Parlamento de un documento de sugerencias elaborado por el Gobierno que recoge las cuestiones principales a debatir para su estudio por parte de la ponencia parlamentaria. El referido documento fue entregado también personalmente al Secretario General del PSOE para concretar los objetivos de la reforma estatutaria, que debiera aprobarse con el consenso de las dos grandes formaciones políticas. Entre esas cuestiones principales, el Presidente incluye la gestión del agua, la financiación, la garantía de inversiones del Estado en La Rioja, una redacción más clara del actual art. 46 EA, para convertir la situación limítrofe de la región como «elemento determinante de la financiación de la Comunidad riojana» y la especificidad y valor estratégico de la actividad vitivinícola (*Diario La Rioja*, 24.07.2010).

En un artículo de opinión publicado en este medio el día siguiente, el Presidente, Sr. Sanz, ha subrayado, que la sentencia sobre el *Estatut* reafirma las reglas de funcionamiento del sistema constitucional, al señalar que no hay más nación soberana que la nación española y la subordinación de los Estatutos a la Constitución, de manera que las Comunidades Autónomas no pueden condicionar las

competencias del Estado o de otras Comunidades Autónomas (*Diario La Rioja* 25.07.2010). No puede ignorarse, sin embargo, que la referida reforma estatutaria está condicionada por el inminente fin de la legislatura. Aunque fuera factible su aprobación por el Parlamento regional, difícilmente podría aprobarse en las Cortes Generales antes de las próximas elecciones regionales. Es, por lo tanto, razonable esperar al inicio de la nueva legislatura y a la nueva correlación de fuerzas resultante de las mismas, para acometer, en su caso, la reforma definitiva del Estatuto de Autonomía.

En otro orden de cosas, y en cuanto a la renovación de los miembros del Tribunal Constitucional, a propuesta del Senado, el Parlamento de La Rioja ha presentado, en octubre de 2010, recurso de amparo contra el Acuerdo de la Mesa del Senado, de 6 de julio de 2010, por el que se inadmitía la candidatura propuesta, en 2008, de D. Enrique López y López, por incumplimiento de los quince años de ejercicio profesional en activo. El TC ha inadmitido el recurso.

### Actividad reglamentaria

La producción reglamentaria se ha mantenido en términos semejantes a la de anteriores ejercicios. Atendiendo a su contenido, las disposiciones de carácter sustantivo superan ampliamente a las de carácter organizativo o relativas al personal. Un año más han abundado las disposiciones reglamentarias aprobadas por simples Ordenes de los Consejeros competentes, la mayoría de las cuales deberían tener rango de Decreto, aprobado por el Consejo de Gobierno. Las disposiciones reglamentarias aprobadas pueden agruparse a efectos sistemáticos en los siguientes bloques temáticos:

A) Entre los reglamentos *organizativos, de régimen jurídico o institucionales*, este año no se han aprobado decretos de modificación de la *estructura orgánica y funciones* de distintas Consejerías, habituales en años anteriores. En este apartado debe incluirse la modificación del Decreto regulador de la atención al ciudadano, para establecer la sede administrativa electrónica y facilitar el acceso electrónico de los ciudadanos ante la Administración (Decreto 2/2010, de 15 de enero), así como del Decreto que regula el Registro en el ámbito de la Administración General (Decreto 19/2010, de 5 de marzo). En cuanto a la creación o modificación parcial de *órganos sectoriales consultivos*, ha de mencionarse el Decreto 43/2010, de 30 de julio, que establece la naturaleza, funciones y composición del Consejo Asesor de Medio Ambiente; el Decreto 45/2010, de 19 de agosto, por el que se modifica otro de 2004, que regula el Consejo Regional de Cooperación para el Desarrollo; y el Decreto 51/2010, de 12 de noviembre, que regula el Consejo Riojano de Servicios Sociales

En este apartado han de incluirse los Decretos relativos a personal como es el caso del Decreto 23/2010, de 16 de abril, por el que se suprimen distintas categorías de personal estatutario del Servicio Riojano de Salud; y el Decreto 49/2010, de 8 de octubre, que ordena el sistema de formación sanitaria especializada. En relación con la Administración institucional regional, el Decreto 55/2010, de 3 de diciembre, regula el contrato programa a suscribir con la Agencia del Conocimiento y la Tecnología.

B) Como queda señalado, la mayor parte de las disposiciones administrativas de carácter general aprobadas son *normas de contenido sustantivo* dictadas para regular muy diversos ámbitos sectoriales o modificar otros anteriormente regulados.

Destacan, por su abundancia, las dictadas en materia de *educación*, bien sea estableciendo la organización y funcionamiento de la Inspección Técnica Educativa (Decreto 3/2010, de 22 de enero); los currículos de diversos ciclos formativos técnicos (en educación infantil –Decreto 12/2010, de 26 de febrero–; en cocina y gastronomía –Decreto 13/2010, de 26 de febrero–; en panadería, repostería y confitería –Decreto 14/2010, de 26 de febrero–; en mecanizado –Decreto 15/2010, de 26 de febrero–; en vitivinicultura –Decreto 16/2010, de 26 de febrero–; en laboratorio de análisis y control de calidad –Decreto 17/2010, de 26 de febrero–; en gestión de alojamientos turísticos –Decreto 18/2010, de 26 de febrero–); la ordenación y enseñanzas de los ciclos formativos de formación profesional (Decreto 44/2010, de 6 de agosto); el currículo de Bachillerato (Decreto 47/2010, de 19 de agosto); la incorporación de los estudios conducentes a la obtención del título de Diplomado en Relaciones Laborales a la Universidad de La Rioja (Decreto 50/2010, de 12 de noviembre); la implantación de los Centros integrados de formación profesional (Decreto 54/2010, de 26 de noviembre); el reglamento orgánico de los centros de educación de personas adultas (Decreto 58/2010, de 16 de diciembre); los Consejos Escolares de Escuelas infantiles, colegios públicos de educación infantil y primaria, colegios rurales agrupados y colegios públicos de educación especial (Orden 17/2010, de 12 de julio).

En un plano general que afecta a distintos ámbitos sectoriales, la traslación de las exigencias liberalizadoras de la llamada Directiva de Servicios se ha realizado mediante el Decreto 25/2010, de 30 de abril, suprimiendo las tradicionales autorizaciones por las comunicaciones previas o declaraciones responsables que afectan a la materia de juegos y apuestas, sanidad, juventud e industria.

En materia de *Administración Local* y en desarrollo de la Ley 5/2010, de 14 de mayo, de coordinación de policías locales, se ha regulado el concurso unificado de movilidad y procedimiento de selección unificada de policías locales (Decreto 46/2010, de 19 de agosto). Asimismo, se ha regulado la gestión del Plan de Obras y Servicios Locales (Orden 27/2010, de 14 de mayo).

En materia de *servicios sociales*, cuya demanda ha incrementado la grave crisis económica, se ha establecido un procedimiento especial para la gestión de las prórrogas de prestaciones de inserción social (Decreto 1/2010, de 8 de enero); el sistema de acceso a plazas en Centros de día para personas mayores dependientes del sistema riojano para la autonomía personal y la dependencia (Decreto 24/2010, de 22 de abril); el servicio de teleasistencia de dicho servicio (Decreto 29/2010, de 7 de mayo); los requisitos y procedimiento de acceso al servicio de centro de día y servicio ocupacional, para personas con discapacidad del referido servicio (Decreto 56/2010, de 3 de diciembre); el registro de parejas de hecho (Decreto 30/2010, de 14 de mayo); el procedimiento para la intervención de servicios sociales en atención temprana (Orden 2/2010, de 11 de enero); y se establecen los criterios que han de regir para la cobertura de plazas vacantes en las guarderías infantiles (Orden 3/2010, de 19 de enero).

En materia de *medio ambiente*, se ha modificado un Decreto anterior de 2009, de modificación de las zonas vulnerables para incluir el aluvial bajo del Najerilla y se aprueba el nuevo programa de actuación, medidas agronómicas y muestreo de las zonas vulnerables a la contaminación de origen agrario (Decreto 59/2010, de 16 de diciembre).

En materia de *obras públicas y vivienda*, se ha aprobado el cambio de titularidad de la carretera L-252 a favor del Ayuntamiento de Logroño (Decreto 11/2010, de 26 de febrero); se ha modificado el Decreto de 2009, que aprobó el Plan de Vivienda de La Rioja 2009-2012 (Decreto 53/2010, de 19 de noviembre); y se ha aprobado el modelo de tarjeta de identidad de la inspección de vivienda (Decreto 10/2010, de 19 de febrero).

En materia de *agricultura*, se ha aprobado el importante Reglamento general de ordenación de los recursos pastables, con inclusión de la equívoca figura de las ordenanzas locales de pastos, pues son normas que aprueba la Consejería competente, previo informe del Ayuntamiento afectado (Decreto 57/2010, de 10 de diciembre); en su aspecto institucional, se ha creado la corporación de derecho público Consejo Regulador de la denominación de origen protegida Aceite de La Rioja (Decreto 48/2010, de 17 de septiembre) y se han dictado normas para la solicitud y aprobación de planes para la reestructuración y/o reconversión del viñedo y para la solicitud y tramitación de ayudas en el marco de estos planes (Orden 8/2010, de 1 de marzo)

En materia *financiera y tributaria*, se han regulado los precios públicos de las guarderías infantiles dependientes del Gobierno de La Rioja (Decreto 26/2010, de 30 de abril), de la prestación del servicio analítico del Laboratorio regional (Decreto 37/2010, de 4 de junio) y de la prestación de servicios docentes por la Escuela de Arte y Superior de Diseño de Logroño (Decreto 52/2010, de 19 de noviembre); la fiscalización e intervención previa de requisitos básicos y se atribuyen funciones en materia de formulación de reparos y resolución de discrepancias (Decreto 38/2010, de 25 de junio) y se regulan los extremos a comprobar en la fiscalización e intervención previa de requisitos básicos (Orden de la Consejería de Hacienda de 1 de julio de 2010).

En materia de *industria y comercio*, se ha regulado el régimen económico de los derechos de alta y otros servicios relacionados con el suministro de gas natural por canalizaciones (Decreto 22/2010, de 26 de marzo).

En materia *laboral y de prevención de riesgos laborales*, se ha regulado la publicación de las sanciones por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales y el procedimiento de emisión de certificaciones de cumplimiento «siniestralidad cero» (Decreto 4/2010, de 22 de enero).

En materia de *deporte y espectáculos* se ha regulado el reconocimiento empresarial deportivo (Decreto 6/2010, de 29 de enero) y el Plan Riojano de Asistencia médica en el deporte (Decreto 39/2010, de 25 de junio); y se ha regulado la actividad de control de acceso a discotecas, salas de baile y salas de fiesta (Decreto 32/2010, de 21 de mayo).

## Conflictividad

Como ya se ha adelantado, la tensión y confrontación entre el Gobierno regional y el Gobierno de la nación no ha quedado reducida al mero debate dialéctico, sino que ha trascendido al plano jurídico, canalizado en diferentes recursos ante todo tipo de instancias judiciales. En el ámbito de la justicia constitucional, el asunto más relevante ha sido la impugnación del denominado «blindaje» de las normas forales tributarias, aprobado por la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las Leyes Orgánicas del TC y del Poder Judicial, contra la que el Gobierno y el Parlamento de La Rioja (la primera ocasión en la que la institución parlamentaria acude a esta vía) han presentado sendos recursos de inconstitucionalidad (números 3443/2010 y 4138/2010, respectivamente), con el respaldo de todas las fuerzas políticas y sociales, al igual que se ha hecho en Castilla y León.

Ambos recursos han sido admitidos a trámite por el TC. El recurso del Consejo de Gobierno ha estado avalado por el Dictamen 20/2010 del Consejo Consultivo de La Rioja, así como por otros dictámenes de reconocidos expertos, que consideran que toda la ley incurre en inconstitucionalidad al no respetar las previsiones constitucionales en relación a la configuración de los procesos constitucionales. En efecto, las normas forales tributarias son normas de naturaleza reglamentaria, como paradójicamente sigue reconociendo la ley recurrida, razón por la que su control no puede corresponder al TC ni ser objeto de un encubierto recurso de inconstitucionalidad o cuestión «prejudicial» de inconstitucionalidad, aunque así lo diga esta ley orgánica. Estos procesos constitucionales están exclusivamente reservados a las leyes estatales o regionales, pues las normas forales tributarias carecen del rango formal de leyes, único criterio determinante de la competencia del Alto Tribunal y no existen en nuestro sistema constitucional normas reglamentarias que puedan considerarse leyes en sentido material.

Los recursos siguen su curso ordinario, sin alterarse las previsiones legales aplicables a los mismos, tanto en lo que se refiere a la preferencia en cuanto a su resolución (solicitada por el Gobierno de La Rioja) como en la posible suspensión cautelar del «blindaje» (instada en una proposición no de ley aprobada por el Parlamento a propuesta del Grupo Popular). Debe advertirse que, entre otros efectos prácticos, la entrada en vigor de la modificación legal imposibilita que la Administración de la Comunidad Autónoma pueda impugnar la normas forales tributarias, no sólo –como venía siendo habitual– ante la jurisdicción contencioso-administrativa (ante la Sala correspondiente del TSJ del País Vasco), sino ante el mismo TC, al carecer de legitimación para ello, lo que afecta –en el plano objetivo– al principio constitucional de control por los tribunales ordinarios de las disposiciones de naturaleza reglamentaria y –en el plano subjetivo– al derecho a la tutela judicial efectiva.

El nuevo régimen procesal de las normas forales tributarias ha pretendido extenderse retroactivamente a la resolución de los recursos contencioso-administrativos planteados con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva ley (en particular, del conocimiento de los recursos de casación contra sentencias), cuestión sobre la que ha tenido que pronunciarse el TC, y demuestra, desde otra perspec-

tiva, la deficiente técnica jurídica seguida por la Ley al no contemplar un régimen transitorio para los recursos ordinarios iniciados con anterioridad. Así, el Auto 190/2010, de 1 de diciembre, del TC, declara su falta de jurisdicción para conocer de un recurso de casación contra una sentencia pronunciada por el TSJ del País Vasco en un recurso contra una norma foral de Guipúzcoa. El Auto ha sido la respuesta al escrito de la Secretaría de Justicia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS, de 23 de septiembre de 2010, por el que se remiten las actuaciones y el expediente correspondiente al recurso de casación núm. 2481-2004, promovido por la Administración General del Estado contra la sentencia de la Sección Primera de la Sala Contencioso-Administrativa del TSJ del País Vasco, de 26 de diciembre de 2003 «por haber pasado a corresponder el conocimiento del recurso de casación al TC, en virtud de lo dispuesto en los artículos primero y segundo de la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero», según manifiesta el Auto de 14 de mayo de 2010, dictado por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS. El TC, tras el examen de su nueva competencia para conocer de los recursos y cuestiones sobre normas forales tributarias, declara «la absoluta falta de jurisdicción o competencia de este Tribunal para conocer de un recurso de casación» (Fundamento de Derecho 3), devolviendo las actuaciones y el expediente recibidos relativos al referido recurso de casación el TS.

Por fin, se ha fallado el recurso planteado por el Gobierno de La Rioja contra el *Estatuto de Cataluña*, a cuyo contenido se ha condicionado el alcance de la reforma estatutaria iniciada en el Parlamento de La Rioja. Se trata de la STC 138/2010, de 16 de diciembre, de la que ha sido ponente el magistrado Eugeni Gay Montalvo, oficialmente publicada en el BOE de 19 de enero de 2011. En el plano formal, el contenido del fallo resulta equívoco para los no iniciados, que pueden sacar la falsa conclusión del absoluto fracaso del recurso planteado por el Gobierno de La Rioja, dado que, de la veintena de preceptos impugnados, no hay declaración de inconstitucionalidad alguna. Así, a) declara la pérdida de objeto de uno de los preceptos (206.3); b) declara la no inconstitucionalidad de diversos preceptos relativos a financiación, en los términos razonados en los fundamentos de derecho correspondientes [artículos 174.3, F.J.2; 183.1, F.J. 2; 210.1, F.J.2; 210.2, epígrafes a), b) y d), F.J.2; Disposiciones adicionales 8, 9 y 10, FJ 8; 206.5, F.J. 11]; y c) desestima en todo lo demás el recurso.

Esa idea de fracaso pudiera reforzarse equívocamente, al constatar que el fallo dictado en el recurso del Gobierno de La Rioja no ha sido objeto de votos particulares, a diferencia de lo ocurrido con las demás sentencias referidas al *Estatut* (la 31/2010, que resuelve el recurso planteado por diputados populares –con cinco votos particulares– y, en igual medida, las 48 y 49/2010, que resuelven los recursos planteados por la Generalidad de la Comunidad Valenciana y el Gobierno de la Región de Murcia, que han sido objeto de cuatro votos particulares y las 46 y 47/2010, que resuelven los planteados por el Gobierno de Aragón y el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares, objeto de un único voto particular), si bien tampoco la STC 137/2010, la relativa al recurso del Defensor del Pueblo, contiene votos particulares.

Considerar, sin embargo, que el contenido del fallo desautoriza el recurso del

Gobierno de La Rioja, además de equívoco no se ajusta a la realidad, pues, en el primer caso, la pérdida de objeto del recurso, lo es, porque, dicho precepto (uno de sus incisos) fue declarado expresamente inconstitucional por la STC 31/2010; en el segundo caso, porque la interpretación conforme de los preceptos declarados no inconstitucionales supone, en realidad, una importante corrección de dichos preceptos y el rechazo de su interpretación contra la Constitución, aunque no haya sido llevada al fallo; finalmente, los preceptos declarados conformes a la Constitución han sido objeto de relectura interpretativa, en el marco de la doctrina general plasmada en los FFJJ 56 a 61 de la STC 31/2010, que ha supuesto el práctico «vaciamiento» de la mayoría de los títulos competenciales.

La técnica utilizada por el Tribunal en la sentencia 138/2010, con remisiones a la 31/2010, resulta, en ocasiones, discutible y no contribuye a la necesaria claridad y seguridad jurídica, en los términos advertidos por el voto particular del magistrado Rodríguez-Zapata a la STC 49/2010. Y es que, tras el aparente rechazo del recurso planteado, la lectura de su fallo no puede hacerse separada, no tanto de sus concretos fundamentos jurídicos, carentes como están de sustantividad por la técnica remisiva utilizada, sino de la doctrina general establecida en la STC 31/2010, cuyas consecuencias restrictivas son demolidoras para el texto estatutario. Y desde esta perspectiva, el recurso planteado por el Gobierno de La Rioja no ha sido, en modo alguno, un fracaso ni un «ejercicio gratuito de exhibicionismo» (como ha manifestado el Senador del PSOE y ex-Presidente de la Comunidad Autónoma, Sr. Pérez Sáenz, en un artículo de opinión publicado en el diario *La Rioja*, el 11 de enero de 2011), sino que ha contribuido, junto con los demás interpuestos, a reafirmar las bases de la constitución territorial del Estado que, inopinadamente, parecieron arrojadas por la borda en la STC 247/2007.

Como se recordará, el recurso se centraba en la impugnación de diversos preceptos que consagran el principio de *bilateralidad* (arts. 3.1, 174.3, 183 y 210 y la DA 2ª); los preceptos relativos la gestión del *agua* [arts. 117.1, 2, 3 y 4; 144.1.g) y 169.6]; las *denominaciones e indicaciones geográficas* de calidad supracomunitarias (art. 128.3) y la *financiación autonómica* [arts. 201.3 y 4; 202.3.b); 204.1 y 4, 205, 206.3 y 5 y DDAA 2ª, 4ª, 7ª, 8ª, 9ª, 10ª Y 11ª]. No hay novedad doctrinal en la argumentación sobre estos preceptos, pues la remisión a la STC 31/2010 es prácticamente completa y, con ella, la advertencia –referida a la gestión del agua, en el FJ 65, pero generalizable a las demás materias– de que las competencias exclusivas atribuidas a la Generalidad en los términos del art. 110 no pueden afectar a las competencias sobre materias o submaterias reservadas al Estado que se proyectarán sobre las autonómicas con el alcance que les haya otorgado el legislador estatal con plena libertad de configuración, sin necesidad de que el Estatuto incluya cláusulas de salvaguarda de las competencias estatales.

Me referiré a algunas cuestiones no resueltas adecuadamente en aquella sentencia, en particular en relación con la *gestión del agua*, que ahora pueden todavía resultar más confusas, si en el proceso de desarrollo del Estatuto post-sentencia se toleran por el Estado praxis incompatibles con la jurisprudencia constitucional (caso del Decreto 188/2010, de 23 de diciembre, de aprobación del Plan de gestión del Distrito de Cuenca Fluvial de Cataluña, cuya parte expositiva alega la competencia atribuida por el art. 117.1.b) del Estatuto de Autonomía de Cataluña, norma inconstitucional, pues la competencia corresponde al Go-

bierno de la Nación y no basta un mero «informe preceptivo y vinculante» del Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, como consta en la referida parte expositiva, Decreto que deroga normas estatales y afecta a masas de agua intercomunitarias y propone caudales ambientales, asuntos sobre los que penden recursos de la Rioja ante el TSJ de Cataluña).

En efecto, la técnica de los *informes preceptivos* como instrumento de articulación de competencias administrativas concurrentes sobre un mismo bien o espacio físico es absolutamente necesaria en un Estado compuesto, como reiteradamente ha señalado el TC. El Tribunal no ha reparado, sin embargo, en la peculiaridad y diferencia radical que existe con los establecidos en materia de trasvases (art. 117.4 EAC, cuya constitucionalidad salva la STC 31/2010, FJ 65). Se utiliza un instrumento de articulación de competencias administrativas en un procedimiento legislativo como es la autorización, mediante ley, de las Cortes Generales exigida por la legislación de aguas. ¿En qué momento del *iter* legislativo se solicita y emite el informe autonómico? ¿Antes o después de la aprobación formal del Proyecto de Ley por el Gobierno? ¿Antes o después de formarse la voluntad legislativa? ¿Habrá que solicitar informe a *todas* las CCAA «afectadas»? Aplicar esta técnica cooperativa administrativa en un procedimiento legislativo resulta –en mi opinión– disfuncional, pues la composición de intereses territoriales que una medida de esta naturaleza requiere, se produce y está atribuida en exclusiva a la instancia representativa nacional, que debe resolver obviamente sujeta a los principios constitucionales: «solidaridad» (art. 2 CE); «utilización racional de todos los recursos naturales...indispensable solidaridad colectiva» (art. 45.2 CE); «...equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución» (art.131.1 CE); «El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad establecido en el art. 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español...» (art. 138.1 CE). O habrán de establecerse nuevos cauces orgánicos, multilaterales con presencia de todas las partes interesadas, si es que se juzga que las Cortes Generales no es la instancia adecuada para resolver estos conflictos interterritoriales por el agua.

Igual falta de matices cabe advertir en relación con la competencia relativa a la «adopción de *medidas adicionales* de protección y saneamiento de los recursos hídricos y de los ecosistemas acuáticos» dentro del ámbito territorial de Cataluña [art. 117.3, apartado a) EAC], específicamente impugnado por el Gobierno de La Rioja, en cuanto pueden interferir las competencias de las demarcaciones hidrográficas intercomunitarias, como es la del Ebro, sin que quepa hacer reparo alguno cuando se trate de las cuencas internas catalanas. El Tribunal considera que la competencia de la Generalidad para adoptar «medidas adicionales de protección medioambiental» es plenamente ajustada a la Constitución y ningún reproche merece el Estatuto, pues si su ejercicio «invadiera ilegítimamente otro ámbito competencial sería inconstitucional la concreta actuación, pero no el precepto estatutario que nos ocupa» (F.J. 3 STC 138/2010). No se percata el Tribunal de que las competencias ejecutivas en materia de medio ambiente proyectadas a la gestión del agua, no siempre quedan territorializadas en cada Comunidad Autónoma, pues, cuando se trata de cuencas hidrográficas intercomunitarias –como es el



Ebro–, la competencia está centralizada en el organismo de cuenca correspondiente, como una exigencia del principio de unidad de cuenca.

La misma falta de matices e insatisfacción del fallo ha de predicarse de la conformidad a la Constitución de la competencia para «la regulación y gestión de los *vertidos*» y la «competencia ejecutiva sobre la intervención administrativa de los *vertidos*», atribuida a la Generalidad en el art. 144.1.g), examinada en el Fundamento Jurídico 4. En efecto, obviando la equívoca mención a las aguas superficiales y subterráneas que «no pasen por otra Comunidad» (expresión que no plantea problema alguno respecto de las cuencas internas, aunque resulta inaplicable al tramo catalán del Ebro y sus afluentes, pese a que sus aguas vayan al mar y ya no pasen por otra Comunidad Autónoma, pues se trata de un río intercomunitario), estas funciones ejecutivas, no son solo funciones ejecutivas en materia genérica de medio ambiente (equívoco que se arrastra desde la STC 227/88 y reiteran la 15 y 110/98, citadas por la 137/2010), sino de aguas, y, en este caso, el título específico debe primar sobre el genérico, pues es evidente que los criterios de reparto de competencias no son iguales, dado que en materia de aguas continentales ha de estarse al carácter interno o supracomunitario de las cuencas hidrográficas. Se equivoca el Tribunal cuando –para reforzar su argumento– cita la STC 149/1991, para justificar la inclusión de la materia «*vertidos*» en el título competencial de medio ambiente, pues los criterios de reparto de competencias en materia de aguas continentales y aguas marinas no son coincidentes. No hay obstáculo constitucional (salvo el respeto de la legislación básica estatal que pueda existir en la materia) para que la regulación y gestión de los *vertidos* –industriales o domésticos– tierra-mar corresponda a las Comunidades Autónomas, como reconocido en la citada STC 149/1991. Pero ese criterio, no es trasladable a las aguas continentales regidas por el principio de unidad de gestión de la cuenca, de modo que la gestión de los *vertidos* del tramo catalán de la cuenca del Ebro son competencia del Estado (criterio de cuenca hidrográfica ya aplicado por la STC 161/1996, FJ 8, en el asunto de la Ley relativa a la Administración hidráulica de Cataluña).

En el ámbito de la justicia constitucional, ha de incluirse el conflicto en defensa de la autonomía local planteado por el Ayuntamiento de Torremontalbo contra la Ley 3/2010, de 10 de marzo, por la que se aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y de Uruñuela, por la que segrega el lugar de Somalo perteneciente al primero y lo agrega al segundo (núm. 5738/2010). Siendo un supuesto discutible de legitimación singular, el conflicto ha sido admitido a trámite por providencia de 27 de septiembre de 2010 (BOE 11.10.2010), habiendo intervenido doblemente el Consejo Consultivo, en el procedimiento de alteración de términos (Dictamen 9/2010) y en el planteamiento del conflicto (Dictamen 62/2010).

En el ámbito institucional interno la confrontación entre Gobierno de La Rioja y Ayuntamiento de Logroño es continua y parece incrementarse cuanto más nos acercamos a la próxima convocatoria electoral. La contienda se ha judicializado en diversos ámbitos. En el informe del pasado año ya di cuenta del Proyecto de «Ecociudad Montecorvo», una ambiciosa actuación de «urbanismo medioambiental» promovido por el Gobierno regional en el término municipal de Logroño. El Ayuntamiento de Logroño y 35 municipios riojanos promovieron

un conflicto en defensa de la autonomía local contra la modificación legal de la legislación de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja, al amparo de la cual se ha promovido dicho proyecto (aprobado previa la declaración de zona de interés regional –ZIR–, instrumento de ordenación del territorio no sujeto a licencia municipal y que vincula al planeamiento urbanístico existente que ha de adecuarse al mismo). El TC, mediante Auto de 13 de octubre de 2009, inadmitió el conflicto al considerar que la reforma legal en abstracto no vulneraba la autonomía local, aunque sí podía hacerlo el proyecto concreto que, en su caso, se aprobase, en términos idénticos a lo resuelto por el Consejo Consultivo. Pero el control de este proyecto concreto no corresponde al Tribunal Constitucional sino a la jurisdicción contencioso-administrativa.

El Consejo de Gobierno declaró, el 19 de septiembre de 2008, el interés supramunicipal de la ZIR «Ecociudad Montecorvo», cuyo acuerdo fue recurrido por una asociación ecologista, por la patronal de la construcción de La Rioja (Asociación de Empresarios de la Construcción, Promoción y Afines de La Rioja, CPAR) y por el Ayuntamiento de Logroño. Los tres recursos han sido desestimados de manera escalonada en el tiempo, pero con argumentos similares, desde la inicial sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de La Rioja, de 11 de febrero de 2010, que considera la «ejemplaridad» de la actuación como justificación suficiente del carácter supramunicipal de la ZIR. A esta cuestión –meollo del asunto debatido– apenas dedica la Sala docena y media de líneas. En la sentencia de 4 de mayo de 2010, en recurso interpuesto por la CPAR, añadirá la Sala que el «uso residencial previsto para la ZIR es un uso previsto» en la legislación de ordenación del territorio y urbanismo y «su asignación no corresponde en exclusiva a las corporaciones locales», razón por la que la Comunidad Autónoma puede considerar el desarrollo de una ecociudad «de interés regional y cuya fundamentación consta ampliamente en el expediente administrativo, de modo que no cabe hablar de falta de interés regional o supramunicipal». En estas sentencias se abordan, asimismo, dos cuestiones conexas planteadas por los recurrentes (si la previa clasificación de los terrenos afectados como suelo no urbanizable de protección especial por su valor paisajístico, constituye un obstáculo a la naturaleza ordenadora de la ZIR, que no lo es para la Sala; y el alcance de los conceptos de ordenación del territorio y urbanismo, de manera que las potestades de ordenación del territorio no deben impedir el ejercicio de las competencias urbanísticas de las entidades locales).

Hecha pública la primera de las sentencias, la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial, mediante Orden 4/2010, de 1 de marzo, aprobó definitivamente el proyecto de zona de interés regional Ecociudad Montecorvo, cuyo Proyecto Completo ha sido redactado, previo convenio con las dos sociedades mercantiles, propietarias mayoritarias de los terrenos. Se trata de un convenio de naturaleza urbanística, cuya legalidad ha ratificado la Sentencia de 14 de junio de 2010, desestimando el recurso presentado por el Ayuntamiento. El Proyecto presentado como una «iniciativa piloto de recuperación de un área degradada», se concibe como «un proyecto de alto valor representativo, ejemplificador y difusor de una nueva cultura del territorio, un modelo de desarrollo urbano sostenible», que tiene como objetivo prioritario «facilitar el acceso a la vivienda... poner en práctica una tipología de urbanización y edificación ecológica y biocli-

mática, que suponga un modelo a seguir... integrar las actividades humanas cotidianas en armonía con el medio ambiente; promover una experiencia a gran escala de ahorro energético e integración de energías renovables a través de la utilización de materiales sostenibles que, además, aporten una elevada eficiencia energética a los edificios».

El contenido del Proyecto, de naturaleza materialmente urbanística, supone la transformación de una superficie de 60 hectáreas, inmediata al caso urbano, re-clasificada en suelo urbanizable y que, a modo de un plan parcial, establece una ordenación pormenorizada, con sus correspondientes «ordenanzas» de la única «unidad de ejecución» prevista, que «albergará un total de 2.982 viviendas (más del 90% protegidas), parque urbano y zonas verdes, espacios comerciales y dotacionales», incluido, en la cima del cerro, un «Centro de Estudios del Urbanismo Sostenible y Energías Renovables», gestionado por una Fundación a la que se dotará con once millones de euros provenientes de las plusvalías de la operación (se calculan unos ingresos por ventas de 483 millones de euros y un beneficio neto de 64.2 millones de euros). El conocimiento de estos datos facilitará a los Tribunales resolver los dos recursos planteados contra la aprobación del Proyecto (por la CPAR y el Ayuntamiento), pronunciándose, a la vista de sus características y contenido, sobre el verdadero alcance de este singular instrumento de ordenación del territorio, que presenta contenidos y determinaciones urbanísticas, circunstancia que pudiera lesionar la autonomía municipal. Asimismo, habrán de pronunciarse sobre los aspectos ambientales del proyecto y, en qué medida, el concepto de «sostenibilidad territorial» puede operar como criterio de control judicial de la amplia discrecionalidad del planificador y del evaluador ambiental de planes.

Las medidas cautelares de paralización del proyecto solicitadas por las partes recurrentes en tanto se resuelven los recursos, han sido rechazadas en sendos autos de la Sala, avanzando el Proyecto en sus distintos trámites administrativo (aprobación de los estatutos y las bases de la Junta de compensación de la Eco-ciudad; constitución de la Junta de compensación), si bien el Proyecto de Urbanización parece se ha retrasado.

Otro de los asuntos judiciales que ha enfrentado al Gobierno regional con el Ayuntamiento de Logroño ha sido el relativo a la calificación urbanística de la parcela del antiguo Hospital San Millán, destinado a un gran complejo sanitario (Escuela de Enfermería, centro de catástrofes, las unidades 061 y 112, dependencias administrativas). El acuerdo de la Junta de Gobierno denegando la modificación del Plan General de Ordenación Municipal ha sido anulado en octubre de 2010, ordenando al Ayuntamiento a iniciar el citado procedimiento. Iniciado éste, el Ayuntamiento ha requerido a la Administración regional para que presente un estudio de detalle de la parcela, requerimiento que, llevado de nuevo a los Tribunales, mediante auto de diciembre de 2010, se ha considerado ejecución de la sentencia dictada.

La sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del TSJ de La Rioja, de 4 de marzo de 2010, es otra muestra de las relaciones conflictivas entre Gobierno regional y Ayuntamiento de Logroño en materia de urbanismo y relaciones institucionales. El Pleno del Ayuntamiento designó como representante mu-

nicipal en el Pleno de la COTUR al concejal de Urbanismo, delegando en el mismo concejal esas funciones, una vez modificado el reglamento de la citada Comisión. Mediante escrito de la Consejera competente se comunica al Ayuntamiento que esa delegación no es admisible dado que, de acuerdo con la normativa vigente, los representantes de la Administración Local en la Comisión, deben tener la condición de Alcaldes designados por el titular de la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial, oída la Federación Riojana de Municipios, según el art. 4.3 del *Decreto 126/2003, de 19 de diciembre, modificado por el Decreto 111/2007, de 31 de agosto, por el que se regulan las competencias, funcionamiento y composición del Pleno y de la Comisión Permanente*. Cuando el concejal acudió a la primera sesión convocada «se le impidió la entrada». El Alcalde solicitó a la Consejería competente que le permitiese delegar en un concejal las funciones de representación en el Pleno de la COTUR. Interpuesto recurso contra la desestimación por silencio administrativo, la Sala, sin entrar en el fondo, declara la inadmisión de recurso por tratarse de un acto firme y consentido.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

#### VII LEGISLATURA

Total diputados: 33

Presidente: José Ignacio Ceniceros González

Composición por Grupos Parlamentarios:

*Grupo Parlamentario Popular* (PP):17 diputados

*Grupo Parlamentario Socialista* (PSOE):14 diputados

*En Grupo Parlamentario Mixto*: 2 diputados (ambos del PR)

Cambios en los Grupos Parlamentarios:

Durante el año 2010 no ha habido cambios en los Grupos

### Estructura del Consejo del Gobierno

Presidente: Pedro María Sanz Alonso (PP)

Vicepresidenta: M<sup>a</sup> Aranzazu Vallejo Fernández (PP)

Número de Consejerías: 10

*Consejería de Presidencia*: Emilio del Río Sanz (PP)

*Consejería de Administraciones Públicas y Política Local*: Conrado Escobar LasHeras (PP)

*Consejería de Hacienda*: Juan José Muñoz Ortega (PP)

*Consejería de Vivienda, Obras Públicas*: Antonio Burgos Navajas (PP)

*Consejería de Educación, Cultura y Deportes*: Luís Alegre Galilea (PP)

*Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural*: Iñigo Nagore Ferrer (PP)

*Consejería de Salud*: José Ignacio Nieto García (PP)

*Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial*: M<sup>a</sup> Aranzazu Vallejo Fernández (PP)

*Consejería de Servicios Sociales*: Sagrario Loza Sierra (PP)

*Consejería de Industria, Innovación y Empleo: Javier Erro Urrutia (PP)*

## **Tipo de Gobierno**

*Tipo de Gobierno por apoyo parlamentario: mayoritario.*

*Partidos y número de Diputados que lo apoyan: Partido Popular, 17 Diputados.*

*Composición del Consejo de Gobierno: homogéneo (PP)*

## **Cambios en el Consejo de Gobierno**

No ha habido

## **Investidura, moción de censura, cuestión de confianza**

No ha habido

## **Mociones de reprobación**

No ha habido

## **Debates y resoluciones parlamentarias aprobadas**

### *Actividad parlamentaria de los períodos de sesiones ordinarias*

*Pleno: 18 sesiones*

*Junta de Portavoces: 18 reuniones*

*Mesa: 27 reuniones*

*Diputación Permanente: 2 reuniones*

*Comisiones constituidas (12 Comisiones Permanentes): 25 reuniones. De las Mesas de las Comisiones: 11 reuniones.*

*Comisiones Especiales: 2 reuniones*

*Ponencias o Grupos de Trabajo específicos [3 Ponencias no legislativas: «Paz y Libertad en el Sahara Occidental»; (1 reunión) y «Reforma del Estatuto de Autonomía de La Rioja» (17 reuniones); «Estudio de la documentación del artículo 44 del Reglamento de la Cámara» (1 reunión). Ponencia Proyecto de Ley de Protección Civil y atención de emergencias (1 reunión): Total 20 reuniones.*

*Datos globales*

NOTA: El primer número corresponde a las presentadas; el número entre paréntesis (...) a las contestadas, tramitadas, no tomadas en consideración o rechazadas.

*Peticiones de Información:*

Presentadas: 96

Contestadas: 84

*Preguntas:*

Con respuesta por escrito: 255

– Presentadas 105

– Se transforman en otras iniciativas: 150

– Contestadas: 183.

Con respuesta oral en Comisión: 3 (3)

Con respuesta oral en Pleno:

– A contestar por el Gobierno: 277 (52)

– Transformadas en preguntas escritas: 150

– A contestar por el Presidente del Gobierno: 24 (23)

*Interpelaciones:* 10 (4)

*Mociones consecuencia de interpelaciones:* 1 (1) rechazada

*Proposiciones no de ley en Pleno:* 70 (24)

– Aprobadas 4

– Rechazadas 20

*Proposiciones no de ley en Comisión:* 1(1) rechazada.

*Proposiciones de ley:* 5(3)

*Proposiciones de Ley a iniciativa popular:* 1

*Proyectos de ley:* 12(9)

*Comparecencias:*

– En Pleno: 4(1)

– En Comisión: 17 (6)

*Solicitudes de creación de Comisiones Especiales:* Ninguna

*Planes y Programas del Gobierno:* 2

*Declaraciones institucionales:* 7

*Conmemoraciones y actos institucionales:* 1

*Cuenta General de la Comunidad Autónoma: 1*  
*Control presupuestario del Gobierno: 28*  
*Informe y otros documentos del Tribunal de Cuentas: 1*  
*Convenios suscritos por el Gobierno de La Rioja: 600*  
*Informes, Memorias y otras comunicaciones del Gobierno: 16*

### *Debates y resoluciones más importantes*

Debate político general sobre el estado de la Región (se realiza en el Pleno de fecha 24.06.2010):

- Se presentaron 301 propuestas de Resolución
- Se debatieron 301 de las que se aprobaron 85

### **Reformas del Reglamento parlamentario**

No ha habido ninguna

### **Normas Interpretativas y supletorias del Reglamento (Resoluciones de carácter general)**

Con fecha 9 de febrero de 2010 la Mesa del Parlamento con el Parecer favorable de la Junta de Portavoces aprobó una Resolución de carácter general por la que se regula las relaciones entre el Parlamento de La Rioja y el Defensor del Pueblo Riojano.

Con fecha 26 de abril de 2010 la Mesa del Parlamento con el Parecer favorable de la Junta de Portavoces aprobó una Resolución de carácter general para la participación del Parlamento de la Rioja en el sistema de alerta temprana sobre la aplicación del principio de subsidiariedad en la iniciativa legislativa de la Unión Europea.

Con fecha 21 de mayo de 2010 la Mesa del Parlamento con el Parecer favorable de la Junta de Portavoces aprobó una Resolución de carácter general por la que se modifica la Resolución sobre la participación del Parlamento de la Rioja en el sistema de alerta temprana sobre la aplicación del principio de subsidiariedad en la iniciativa legislativa de la Unión Europea.

### **Actividad del Consejo Consultivo**

En cuanto a las variaciones en su composición, Don Joaquín Espert y Pérez-Caballero ha sido designado de nuevo por el Gobierno y nombrado vocal del Consejo por Decreto del Presidente del Gobierno 14/2009, de 16 de septiembre, y continúa en su cargo Presidente.



El Consejo Consultivo de La Rioja ha emitido 107 dictámenes, por lo que su actividad ha crecido ligeramente respecto del ejercicio anterior (98), año en el que se produjo una reducción importante al haber elevado la cuantía para los procedimientos de responsabilidad patrimonial. De los expedientes tramitados, 56 son de responsabilidad patrimonial (el 52% del total), con el siguiente desglose: 49 de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja (44 de responsabilidad sanitaria; 1, en materia de carreteras; 2, daños causados por animales de caza; 2, en materias diversas) y 7 de la Administración Local. El resto de los dictámenes se refieren a recursos de inconstitucionalidad y conflictos en defensa de la autonomía local (3); anteproyectos de ley (1); reglamentos (37); resolución de contratos 6 (todos de Ayuntamientos); recurso extraordinario de revisión y revisión de oficio (3, de ellos 2 de Ayuntamientos).

Por su trascendencia y el interés general de las cuestiones que se examinan, pueden mencionarse los Dictámenes 20/2010, en relación con el recurso de inconstitucionalidad de la Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las Leyes Orgánicas del TC y del Poder Judicial (el asunto del «blindaje» de las normas forales fiscales vascas); el 9/2010, en relación con el Anteproyecto de Ley por el que se aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela, para la segregación de Somalo de Torremontalbo y su agregación a Uruñuela; el 50/2010 relativo al conflicto en defensa de la autonomía local planteado por el Ayuntamiento de Torremontalbo contra la ley autonómica 3/2010, de 10 de marzo, por el que se aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela, con la segregación de Somalo; y el 62/2010, relativo a la posible inconstitucionalidad del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

### *Actividad de la Defensora del Pueblo de La Rioja*

En la sesión del Pleno del Parlamento, celebrada el 13 de abril, la Defensora del Pueblo ha presentado, el tercer informe anual de la actividad desplegada por la institución en 2009 (BOPLR, Serie P-D, núm. 54 de 13 de mayo y el documento en la Serie C, núm. 255, de 17 de mayo 2010). Su actividad ha sido intensa como refleja el pormenorizado contenido del Informe. La institución registró ese año 2.121 actuaciones, de las que 1.368 fueron consultas y 513 quejas. Formuló 35 recomendaciones, 30 sugerencias y hasta 5 recordatorios de deberes legales, lo que supone un sensible incremento de todas sus actuaciones respecto de los años anteriores. Cabe subrayar, entre las actuaciones iniciadas de oficio en defensa del Estatuto de Autonomía y del ordenamiento jurídico autonómico riojano, el Informe sobre la constitucionalidad del Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación.

La Defensora, al finalizar el 2010, ha hecho un adelanto de los datos correspondientes a este año. Se han tramitado 1.600 consultas y presentado 520 quejas, cerrándose por solución de la queja en torno al 76%. El mayor número de quejas y consultas se refiere a bienestar social y medio ambiente. Ha realizado 28 procedimientos de oficio (que tienen que ver con asuntos como ruidos, protec-

ción de las personas ante la crisis, supresión de barreras arquitectónicas, derechos de los contribuyentes) y tres informes especiales. En 2010, el 46 % de las quejas tienen que ver con la Administración autonómica (el 44% de las cuales se refiere a salud). En el caso de los Ayuntamientos, las 150 quejas presentadas están dirigidas a 39 Ayuntamientos (33 de las cuales afectan al de Logroño, lo que representa un 22% y 30 a Villamediana, lo que representa un 30%).

---

*Germán Fernández Farreres\**  
*Alfonso Arévalo Gutiérrez\*\**

## Introducción general

Durante 2010, el gobierno de la Comunidad de nuevo se ha caracterizado por la estabilidad institucional, fruto de la amplia mayoría parlamentaria del grupo popular en la Asamblea de Madrid.

Diversos acontecimientos han marcado la dinámica política de la Comunidad de Madrid, no sólo por su gran proyección mediática sino, por cuanto al presente Informe interesa, por su trascendencia institucional.

Así, debe recordarse que antes del verano se registró una huelga en el Metro de Madrid. Los sindicatos de trabajadores de Metro anunciaron la huelga contra el Proyecto de Ley 4/2010, de Medidas Urgentes de la Comunidad de Madrid, que incluía, entre las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, una rebaja equivalente al 5% de salarios o al 2,15% de gastos de personal, argumentando que un convenio colectivo es ley entre las partes y no se puede romper de forma unilateral. Después de algunas jornadas de paros parciales, se convocó la huelga, dictando la Administración autonómica el Decreto 30/2010, de 2 de junio, por el que se fijaron los servicios mínimos. Servicios mínimos que no fueron respetados por los trabajadores durante dos días, con la consecuencia de que el servicio público de transporte suburbano se interrumpió completamente, estimándose que los viajeros afectados fueron 3.513.366 (1.757.496 el día 29 y 1.755.870 el día 30). Ello ha dado lugar a que, ya en enero de 2011, el Juzgado de lo Social número 16 de Madrid haya declarado «ilegal» la huelga de Metro del 29 y 30 de junio de 2010, estimando así la demanda interpuesta por la empresa Metro de Madrid contra los sindicatos con representación en el suburbano madrileño (CCOO, UGT, Solidaridad Obrera, Sindicato de Conductores, Sindicato Libre, Sindicato de Técnicos y Sindicato de Estaciones), el comité de huelga y el comité de empresa.

Además, la Comunidad, como el resto del Estado español, registraría en el propio año otra huelga, en este caso una calificada de «huelga general», convocada por las centrales sindicales para el día 27 de septiembre. En este supuesto los servicios mínimos fueron establecidos mediante Decreto 68/2010, de 23 de sep-

---

\* Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid.

\*\* Letrado de la Asamblea de Madrid. Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid.

tiembre, habiendo sido respetados por los trabajadores. Y, de igual modo, ha de dejarse constancia del colapso registrado en el aeropuerto de Madrid-Barajas al inicio del puente del mes de diciembre. El abandono sistemático de sus puestos de trabajo por parte de los controladores aéreos, en efecto, determinó una situación insólita en el aeropuerto de la capital, así como en el resto de España, a raíz de la cual se decretó por el Gobierno de la Nación el estado de alarma por primera vez en nuestra historia constitucional.

Tampoco puede omitirse que la tensión política se ha proyectado en el seno de las tres formaciones con representación parlamentaria, lo que es propio de los primeros tanteos de poder interno en orden a la elaboración de las futuras listas electorales.

En la mayoritaria, han constituido portada de los diarios impresos de tirada nacional las discrepancias de criterio exteriorizadas entre la Presidenta y el Vicepresidente de la Comunidad, de un lado, y el Alcalde y el Vice-Alcalde de su principal Municipio, de otro. Por lo que se refiere a las listas electorales, esta formación no las conforma y hace públicas sino prácticamente en el momento de convocatoria de las elecciones, lo que nos remite a finales de marzo de 2011.

Por lo que respecta a la principal fuerza política de la oposición, el liderazgo de Tomás Gómez se ha consolidado oficialmente tras las «primarias» celebradas para la candidatura a la Presidencia de la Comunidad de Madrid, al vencer en las mismas a la candidata de Ferraz, Trinidad Jiménez. El resultado definitivo de la disputa fue que el líder del Partido Socialista de Madrid ganó por 7.613 votos (51,8%), frente a los 7.055 (48%) obtenidos por la ministra de Sanidad, registrándose, por lo demás, una participación muy alta (del 80,96%).

En Izquierda Unida, como es tradición en esta formación, ya se han cerrado las listas electorales, prácticamente con un año de antelación a los comicios, siendo designado candidato el actual Portavoz y Presidente del Grupo Parlamentario, Gregorio Gordo Pradel. No figura en las mismas la anterior Portavoz, la Sra. Sabanés Nadal.

2010 ha sido, también, el año en el que, de un lado, ha entrado en vigor en el Sistema Sanitario Público de la Comunidad de Madrid la libertad de elección de médico de familia, pediatra y enfermero en Atención Primaria, y de hospital y médico en Atención Especializada, y, de otro, se ha aprobado una ley que generó un amplio debate social, la de Autoridad del Profesor.

No podría cerrarse este marco general sin, siquiera de forma telegráfica, dejar constancia de que la Asamblea de Madrid celebró a comienzos de año, concretamente el día 23 de febrero, un «Debate monográfico sobre la situación económica en la Comunidad de Madrid». Debate que resultó complementado con la adopción de las medidas contenidas, primero, en la Ley 4/2010, de Medidas Urgentes, por el que se modifica la Ley 9/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2010, para su adecuación al Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, y, posteriormente, en la Ley 5/2010, de Medidas Fiscales para el Fomento de la Actividad Económica. Tras el periodo estival, la crisis centró el anual «Debate sobre el estado de la Región», celebrado los días 14 y 15 de septiembre.

## Producción legislativa de la Asamblea de Madrid

### *Rasgos generales de la actividad legislativa*

Nueve han sido las leyes aprobadas en 2010, confirmándose con ello la tendencia a reducir la actividad legislativa que viene registrándose en la presente legislatura, de acuerdo con la voluntad política expresamente manifestada al inicio de su primer mandato por la Presidenta de la Comunidad.

En concreto, enumeradas ahora cronológicamente, se trata de las siguientes leyes:

Ley 1/2010, de 24 de febrero, de Creación del Colegio Profesional de Educadoras y Educadores Sociales de la Comunidad de Madrid.

Ley 2/2010, de 15 de junio, de Autoridad del Profesor.

Ley 3/2010, de 22 de junio, de Instalaciones Aeronáuticas de la Comunidad de Madrid.

Ley 4/2010, de 29 de junio, de Medidas Urgentes, por el que se modifica la Ley 9/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2010, para su adecuación al Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

Ley 5/2010, de 12 de julio, de Medidas Fiscales para el Fomento de la Actividad Económica.

Ley 6/2010, de 25 de octubre, por la que se crea el Colegio Profesional de Ingenieros en Informática de la Comunidad de Madrid.

Ley 7/2010, de 25 de octubre, por la que se crea el Colegio Profesional de Ingenieros Técnicos en Informática de la Comunidad de Madrid.

Ley 8/2010, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2011.

Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Racionalización del Sector Público.

Antes de analizar brevemente el contenido sustantivo de las referidas disposiciones legales, debe destacarse el absoluto protagonismo del Ejecutivo regional en el ejercicio de la iniciativa legislativa. De las nueve leyes aprobadas, seis tienen su origen en sendas iniciativas gubernamentales, es decir, todas menos las tres iniciativas por las que finalmente se ha procedido a la creación de tres Colegios Profesionales.

Respecto de las Propositiones de Ley, las tres que se han convertido en Ley fueron iniciativas presentadas en el año 2009 y todas ellas relativas a la creación de Colegios Profesionales. Ninguna de las ocho Propositiones formalizadas en 2010 se ha convertido en ley. Sólo una de esas Propositiones fue de Iniciativa Legislativa Popular, la cual tenía por objeto la modificación del art. 4.2 de la Ley 1/1990, de 1 de febrero, de Protección de los Animales Domésticos en la Comu-

nidad de Madrid, siendo sus promotores la Asociación para el Bienestar de los Animales y la Organización El Refugio. Inadmitida a trámite por adolecer de defectos formales, posteriormente volvió a ser presentada por sus promotores, pero de nuevo fue rechazada, archivándose sin ulteriores actuaciones. Las restantes iniciativas, debidas a los Grupos Parlamentarios de la oposición, son las siguientes:

Proposición de Ley 3/2010, de Modificación del Reglamento de la Asamblea de Madrid, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista (rechazada)

Proposición de Ley 4/2010, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, para la creación de una Comisión Permanente No Legislativa de Inmigración y Cooperación al Desarrollo (rechazada)

Proposición de Ley 5/2010, de Reforma de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, presentada por el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida (pendiente de toma en consideración)

Proposición de Ley 6/2010, para garantizar el principio genérico de no discriminación por identidad de género, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista (rechazada)

Proposición de Ley 7/2010, del Voluntariado, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista (pendiente de toma en consideración)

Proposición de Ley 8/2010, de Creación del Colegio Profesional de Pedagogos y Psicopedagogos de la Comunidad de Madrid, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista (pendiente de toma en consideración)

Por otra parte, durante el presente año se ha corregido una práctica procedimental que se estaba convirtiendo en un rasgo general de la producción legislativa de la Cámara, consistente en la omisión del trámite de Ponencia.

Un último dato general de la producción normativa autonómica merece ser destacado. Durante el año 2010 se ha recurrido a la vía de la delegación legislativa prevista por el art. 15.3 del Estatuto de Autonomía. En concreto, de acuerdo con la correspondiente habilitación legal, el Consejo de Gobierno ha aprobado el Decreto Legislativo 1/2010, de 21 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales de la Comunidad de Madrid en materia de tributos cedidos por el Estado. La aprobación del texto único tiene como finalidad principal dotar de mayor claridad a la normativa autonómica en materia de tributos cedidos por el Estado, mediante la integración en un único cuerpo normativo de las disposiciones que afectan a dicha materia, contribuyendo con ello a aumentar la seguridad jurídica de los contribuyentes y de la Administración Tributaria de la Comunidad.

*Las previsiones económico-financieras: los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2011*

La Ley 8/2010, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2011, responde a la misma estructura que la Ley de Presupuestos para 2010 y responde a la coyuntura de crisis económica en que se

elabora, que ha impulsado a la Administración Regional a intensificar la austeridad y el rigor en el gasto público. Su objetivo es el mantenimiento de la estabilidad presupuestaria, a imagen de sus predecesoras, sobre la base de una política asentada en los criterios de consolidación de las cuentas públicas, decantándose por una política fiscal neutra y articulada sobre el equilibrio presupuestario. En este sentido, toda la actividad de la Comunidad de Madrid se ha redimensionado y reformulado, para ajustar el gasto a las necesidades del cumplimiento de la normativa vigente en materia de estabilidad presupuestaria. En concreto, la Comunidad ha presupuestado unos gastos sobre los ingresos en la cuantía equivalente al 0,70% del PIB, dentro del objetivo marcado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera. En términos de consumo de los recursos que genera la economía madrileña, los Presupuestos pueden definirse como los más austeros de la historia de la Comunidad de Madrid y restrictivos.

Entre otros aspectos destacables, cabe señalar que, en materia de personal al servicio del sector público de la Comunidad, en aplicación de la legislación básica dictada por el Estado, se establece, con carácter general, que no habrá incremento retributivo para el ejercicio 2011 respecto a las retribuciones vigentes a 31 de diciembre de 2010. Asimismo, se regula la oferta de empleo público, que incluirá aquellas plazas que se encuentren vacantes y dotadas en los Presupuestos, cuya provisión se considere inaplazable o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales. En el año 2011, en cumplimiento de la normativa básica y con carácter general se fija la tasa de reposición en el 10%. Y, al igual que en ejercicios anteriores, se establecen restricciones a la contratación de personal laboral temporal, así como al nombramiento de personal estatutario temporal y de funcionarios interinos, que tendrán un carácter excepcional vinculado a necesidades urgentes e inaplazables en los sectores expresamente declarados prioritarios por la Consejería de Economía y Hacienda.

Por otra parte, las disposiciones adicionales de la Ley complementan el marco jurídico presupuestario, recogiendo preceptos de índole muy diversa. Nos limitamos a destacar que se mantiene el informe preceptivo por la Consejería de Economía y Hacienda de las disposiciones normativas o convenios cuya aprobación y aplicación pudiera suponer un incremento del gasto público o disminución de los ingresos de la Comunidad de Madrid respecto del autorizado y previsto en la Ley, o que puedan comprometer fondos de ejercicios futuros. Asimismo, será preceptivo dicho informe en relación a los sujetos cuyos presupuestos se integran en los Generales de la Comunidad y hayan sido clasificados en el sector administraciones públicas, de acuerdo con las normas del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales. Otras disposiciones adicionales tienen por objeto la suspensión de determinados artículos de la Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid, la integración de personal laboral, adaptaciones técnicas del presupuesto, la contratación de publicidad, promoción, divulgación y anuncios, y las subvenciones a las Universidades. Se regula también el procedimiento para la concesión directa de subvenciones en las que exista una pluralidad indeterminada de beneficiarios no singularizados en el momento de aprobar la normativa reguladora y se congelan las retribuciones del personal laboral al servicio de las sociedades mercantiles.

*Las medidas fiscales y administrativas de acompañamiento a los Presupuestos de la Comunidad*

Paralelamente a la tramitación y aprobación de la Ley de Presupuestos, se ha aprobado la Ley 9/2009, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. Su contenido es el típico de las denominadas «leyes de acompañamiento», comprendiendo un conjunto de medidas normativas vinculadas a los objetivos establecidos para 2011 en la Ley de Presupuestos Generales y a la política económica a desarrollar en el próximo ejercicio presupuestario. Como en otras ocasiones, el contenido de la ley lo constituyen medidas de naturaleza tributaria, aunque también se incorporan otras de diferente carácter, que afectan al régimen contractual y de la hacienda de la Comunidad de Madrid, a su estructura organizativa y a la actividad administrativa que esta desarrolla. Además, este año la situación de crisis económica ha determinado la incorporación de un conjunto adicional de medidas destinadas a racionalizar el sector público y reducir el gasto público, lo que ha comportado una estructura del cuerpo legal por completo distinta de la de sus predecesoras.

Entre los aspectos más sobresalientes de esta Ley de acompañamiento, cabe destacar su disposición derogatoria única, por cuanto procede a la derogación expresa de un importante bloque de disposiciones legales: concretamente, Ley 12/1984, de 13 de junio, de Creación del Instituto Madrileño de Desarrollo; Ley 3/1993, de 2 de abril, de creación del Consejo de la Mujer de la Comunidad de Madrid; Ley 11/2000, de 16 de octubre, del Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid; art. 13 de la Ley 4/2006, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas; Ley 3/1997, de 8 de enero, de creación de la Agencia Financiera de Madrid; Ley 9/1986, de 20 de noviembre, creadora del Patronato Madrileño de Áreas de Montaña; art. 3 de la Ley 15/1996, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas; las normas de creación de los órganos colegiados que se relacionan en el Anexo de La Ley y las referencias que se hagan a los mismos en esa u otras normas; Decreto 55/2006, de 22 de junio, por el que se crea el Instituto Regional de las Cualificaciones; arts. 36 a 39 de la Ley 12/2001, de 21 de diciembre, de Ordenación Sanitaria de la Comunidad de Madrid; Disposición Transitoria Primera de la Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de Comunidad de Madrid; y arts. 1 a 5, así como su Disposición Transitoria Tercera, de la Ley 3/2008, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.

Por otra parte, en materia fiscal y tributaria, se amplía el contenido de la deducción por gastos educativos en el IRPF y se prorrogan, con carácter indefinido, las deducciones en el mismo impuesto para el fomento del autoempleo de jóvenes menores de treinta y cinco años y por inversiones realizadas en entidades cotizadas en el Mercado Alternativo Bursátil. Conviene recordar, además, que se mantiene en la Comunidad de Madrid, desde el año 2009, la deducción por vivienda habitual en el tramo autonómico, suprimida por la Administración General del Estado. Y en cuanto a las tasas, entre otras medidas, se establece una moratoria de cinco años en el pago de las mismas a las personas físicas que ejerzan actividades económicas y a las empresas de reducida dimensión por razón de la prestación de servicios o realización de actividades administrativas vinculadas al inicio de sus actividades profesionales o empresariales.



En cuanto a las medidas de orden administrativo, se crea el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, con el que la Comunidad se dota de un órgano independiente para el conocimiento y resolución de los recursos, reclamaciones, solicitudes de medidas provisionales y cuestiones de nulidad en materia de contratación. Y también se modifica parcialmente el art. 54 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, a los efectos de adaptar el funcionamiento de la Junta Superior de Hacienda, en cuanto órgano competente en la Comunidad de Madrid para la revisión en vía económico-administrativa, a las previsiones contenidas en la Ley 29/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad de Madrid y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.

Respecto de las medidas de reforma de la normativa regional relativas a la actividad administrativa, destaca la modificación del régimen competencial sancionador por la comisión de faltas muy graves en materia de prevención de incendios, a fin de que los expedientes sancionadores sean sustanciados por los propios Municipios. También se modifica el régimen sancionador de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, al objeto de atribuir las competencias a la Administración Local. Y de nuevo se modifica la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, en orden a agilizar la tramitación de los procedimientos urbanísticos para variar la clase y categoría del suelo, como ya sucede en la mayoría de las Comunidades Autónomas, y a posibilitar económicamente su desarrollo mediante la ejecución simultánea por fases de las obras de urbanización y edificación. Igualmente, se introducen medidas que tienen por objeto facilitar la implantación de equipamientos y servicios en los suelos cedidos a la Comunidad de Madrid para alcanzar una mayor eficiencia en la utilización de dichos suelos, flexibilizando el procedimiento para la modificación de los usos asignados a los mismos y limitando el carácter demanial de los bienes sobre los que se asientan a los supuestos expresamente previstos en la Ley. Por otra parte, se potencia la ejecución de las obras de rehabilitación. Finalmente, se modifican la Ley 5/2003, de 20 de marzo, de Residuos; la Ley 5/2002, de 27 de junio, sobre Drogodependencias y otros Trastornos Adictivos y la Ley 3/2007, de 26 de julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración, con la finalidad de regular la responsabilidad solidaria de los padres, tutores, acogedores o guardadores legales de los menores de edad que sean mayores de catorce años y que sean sancionados por vertidos de residuos, consumo de bebidas alcohólicas, realización de grafitis, emisión de ruidos durante la práctica del botellón en horario nocturno u otros comportamientos de los usuarios de las vías y espacios públicos que perturben la convivencia ciudadana. Por último, se determina la competencia de las Corporaciones Locales para incoar, instruir y resolver los expedientes sancionadores por venta y consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública fuera de los supuestos permitidos por la ley o la ordenanza municipal.

Finalmente, se diseña un Plan de racionalización del sector público madrileño. Ese Plan incide sobre cuestiones que van desde los derechos sindicales y el régimen de empleo temporal, a la modificación y simplificación de estructuras del sector público, tanto administrativo como empresarial, lo que lleva a la extinción de determinados organismos públicos, la supresión de ciertos órganos administrativos y a la reordenación de sociedades mercantiles, procediendo a su disolución o ena-

jenando la participación de la Comunidad. Así, se declara la extinción de los siguientes Entes Públicos y Entidades de Derecho Público: Instituto Madrileño de Desarrollo, Consejo de la Mujer, Consejo de la Juventud, Instituto de Nutrición y Trastornos Alimentarios de la Comunidad de Madrid, así como los organismos autónomos de carácter administrativo Patronato Madrileño de Áreas de Montaña, Instituto Madrileño de Administración Pública y Agencia Financiera de Madrid. Además, se suprimen otros órganos colegiados de carácter consultivo que se relacionan en el Anexo de la Ley y el Defensor del Paciente y el Instituto Regional de las Cualificaciones.

### *Otras disposiciones legales aprobadas por la Comunidad de Madrid*

La Asamblea de Madrid, conforme se ha anticipado, ha aprobado durante el año 2010 otras siete normas legales: cuatro en el primer periodo de sesiones del año –febrero-junio–, una en sesión extraordinaria celebrada durante el mes de julio y las dos restantes en el segundo periodo de sesiones –septiembre-diciembre–.

### **Creación de los Colegios Profesionales de Educadoras y Educadores Sociales de la Comunidad de Madrid, de Ingenieros en Informática de la Comunidad de Madrid, y de Técnicos en Informática de la Comunidad de Madrid**

Tres nuevos Colegios Profesionales se han creado, en virtud de las Leyes 1/2010, de 24 de febrero (de Educadoras y Educadores Sociales), 6/2010, de 25 de octubre (de Ingenieros en Informática), y 7/2010, de 25 de octubre (de Técnicos en Informática)

En todos los casos, los Colegios se configuran como Corporaciones Derecho Público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines y el ejercicio de cuantas funciones les sean propias dentro del territorio de la Comunidad de Madrid. Lo destacable, de todas formas, es que la colegiación se configura como voluntaria, soslayándose así el problema competencial que, en caso contrario, se plantearía, máxime a la vista de la reforma de la Ley estatal de Colegios Profesionales por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, estableciendo con absoluta claridad que la determinación de las profesiones cuyo ejercicio requiera de la colegiación obligatoria queda reservada a la ley estatal.

### **La Autoridad del Profesor**

La Ley 2/2010, de 15 de junio, de Autoridad del Profesor, tiene como objetivo reforzar la autoridad de maestros y profesores, con el fin de garantizar el derecho individual a la educación, mejorar la convivencia en los centros educativos y aumentar la calidad de la enseñanza. La ley reconoce la condición de autoridad pública para los directores y demás miembros del equipo directivo, así como para el resto de profesores de los centros educativos públicos, concertados y privados de la Comunidad de Madrid. La condición de autoridad pública implica que los hechos constatados por los profesionales de la enseñanza gozarán de presunción de

veracidad en sus declaraciones e informes. Con ello se pretende fomentar la consideración y el reconocimiento público que les corresponde a los docentes, de acuerdo con su importante labor, y facilitar que puedan ejercer sus funciones en un clima de orden, disciplina y respeto. La Ley también permitirá que las faltas que se cometan contra los maestros tengan una consideración más grave, siendo sancionables no sólo las conductas contrarias a la convivencia que tengan lugar en el recinto escolar sino también aquellas que se produzcan durante la realización de actividades extraescolares o la prestación de los servicios de comedor y transporte escolar. También podrán ser sancionadas aquellas conductas que, aunque llevadas a cabo fuera del recinto escolar, estén motivadas o directamente relacionadas con la vida escolar y afecten a algún miembro de la comunidad educativa.

### **Las instalaciones aeronáuticas de la Comunidad**

La Ley 3/2010, de 22 de junio, de instalaciones aeronáuticas de la Comunidad, regula el establecimiento y modificación de los aeropuertos y aeródromos, así como helipuertos, competencia de la Comunidad de Madrid. Concreta también las competencias de la Comunidad de Madrid para la ejecución de la legislación estatal en materia de aeropuertos. Y fija el régimen sancionador en materia de uso y funcionamiento de instalaciones aeronáuticas.

### **Medidas Urgentes para la reducción del déficit público**

La Ley 4/2010, de 29 de junio, de Medidas Urgentes, por la que se modifica la Ley 9/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2010, para su adecuación al Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, es fruto de la necesidad de España de cumplir con los compromisos asumidos ante la Unión Europea y garantizar la sostenibilidad de sus finanzas públicas durante la actual coyuntura económica, que exige una serie de medidas urgentes para la reducción del déficit en las Administraciones Públicas.

A tal efecto, tras la entrada en vigor del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, en virtud de la referida Ley se procedió a modificar el art. 19.1 de la Ley 9/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2010, que regulaba las retribuciones de los empleados públicos. Además, aun no estando impuesta por la normativa básica estatal, la minoración de retribuciones se ha hecho extensiva a los Altos Cargos, así como a los miembros del Consejo Consultivo y del Tribunal de Defensa de la Competencia de la Comunidad de Madrid. Y como medida adicional de contención del gasto público, se minoran las retribuciones del personal no directivo de las sociedades mercantiles del sector público madrileño, que experimentarán la misma reducción y en los mismos términos que resulten de aplicación al personal laboral. Por último, se reduce el importe de los módulos económicos para la financiación de centros docentes privados sostenidos con fondos públicos, establecido en el Anexo V de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2010.

## Medidas Fiscales para el Fomento de la Actividad Económica

Por último, la Ley 5/2010, de 12 de julio, de Medidas Fiscales para el Fomento de la Actividad Económica, viene a establecer dos deducciones en el IRPF: la primera, para el fomento del autoempleo de jóvenes menores de treinta y cinco años, y la segunda por inversiones realizadas en entidades cotizadas en el mercado alternativo bursátil. Y, asimismo, para favorecer a las familias numerosas, se incrementan las cuantías del mínimo por descendiente correspondientes al tercero y siguientes hijos en un 10%, el máximo permitido por la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias.

Por otra parte, se modifica la Ley 1/1997, de 8 de enero, Reguladora de la Venta Ambulante de la Comunidad de Madrid, para ampliar la duración mínima de las autorizaciones municipales de cinco a quince años, con el fin de permitir la amortización de las inversiones y una remuneración equitativa de los capitales invertidos como régimen general, y se configura un régimen transitorio específico para la actividad de venta ambulante, con tres disposiciones transitorias.

## Ejercicio de la potestad reglamentaria por el Gobierno de la Comunidad de Madrid

### *Líneas generales de su ejercicio por el Gobierno de la Comunidad*

De forma semejante a lo sucedido con la producción legislativa, el Ejecutivo regional ha mantenido en el año 2010 la tendencia a la reducción en el ejercicio de la potestad reglamentaria. En concreto, el número de decretos aprobados por el Consejo de Gobierno es, tan sólo, de noventa y tres (se trata de la cifra anual más baja desde la constitución de la Comunidad de Madrid), a los cuales han de sumarse, no obstante, los puntuales decretos dictados por la Presidencia de la Comunidad, conforme a la competencia que le reconoce el art. 19.3 de la Ley de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (su número ha sido también muy pequeño: concretamente, siete, referidos al cese y nombramiento de Consejeros y altos cargos, así como a la concesión de una Encomienda de Número de la Orden del Dos de Mayo)

Debe advertirse, por otra parte, que la gran mayoría de los decretos carece de contenido normativo sustantivo en sentido estricto, tratándose de disposiciones meramente organizativas y domésticas, especialmente relativas al nombramiento y cese de distintos cargos y miembros de la Administración autonómica y de organismos dependientes de la Comunidad. No es ocioso recalcar que del total de decretos dictados por el Consejo de Gobierno, treinta y cinco tienen dicha finalidad exclusiva. Los restantes setenta y cuatro decretos, por su parte, al margen de la concesión de condecoraciones –en tres ocasiones la Gran Cruz de la Orden del Dos de Mayo– y de las modificaciones operadas en la estructura orgánica de sus Consejerías –objetivo del Decreto 15/2010, por el que se fusionan la Consejería de Empleo y Mujer y la Consejería de Inmigración y Cooperación, y del

Decreto 77/2010, por el que se modifica la estructura orgánica de la Consejería de Educación, así como del Decreto 32/2010 (fusión de Direcciones Generales de la Consejería de Economía y Hacienda)–, se ocupan principalmente de la creación, disciplina, modificación o extinción de otros organismos integrantes de la Administración autonómica y de su sector público.

### *Reglamentos de carácter general en desarrollo de prescripciones legales*

Muy escaso ha sido también el número de disposiciones generales dictadas.

De entre ellas, ha de destacarse el Reglamento de Protección de los Consumidores, aprobado mediante Decreto 1/2010, de 14 de enero. De su contenido cabe resaltar el Título III (arts. 28 a 46), que regula la protección jurídica, administrativa y técnica, en relación con los derechos de los consumidores, estableciendo una regulación en función de las necesidades detectadas con la aplicación práctica del sistema unificado de reclamaciones y los códigos de buenas prácticas y símbolos de calidad empresarial. Las dificultades surgidas para la universalización de la hoja de reclamaciones prevista en el sistema unificado de reclamaciones y para la fijación de criterios uniformes entre los órganos competentes en esta materia motivan dicha regulación. Por otra parte, se vincula en su totalidad el desarrollo de los códigos de buenas prácticas al Consejo de Consumo, al considerarlo el foro adecuado para su incardinación. Además, en el Título V (arts. 74 a 78), relativo a la cooperación administrativa, se procede a adaptar la regulación de la Comisión Regional de Política de Consumo a las necesidades detectadas durante los años que han mediado entre la aprobación del anterior Reglamento y el presente.

Relevante es, asimismo, el Decreto 2/2010, de 28 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la edición electrónica del «Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid». El mismo procede a un nuevo diseño del diario oficial, en orden a su configuración como un servicio público universal y de consulta gratuita, libremente accesible a través de Internet a todos los ciudadanos, a cuyo efecto se crea la edición electrónica y se le confiere plena autenticidad y validez jurídica. El Capítulo I, arts. 1 a 5, establece las «Disposiciones generales», delimitando el objeto y características de la edición electrónica, a la que se otorga carácter oficial y auténtico.

Por último, el Decreto 5/2010, de 25 de febrero, procede a la modificación del Reglamento de Funcionamiento de la Mesa para la Integración y Promoción del Pueblo Gitano. Su artículo único modifica los apartados 1 a 4 del art. 3 del previo Decreto 135/2002, de 25 de julio.

### *Regulación de sectores de actividad administrativa específicos*

Además de los reglamentos referidos, ha de dejarse constancia, de forma sistemática y agrupándolas por ámbitos sectoriales, de las siguientes disposiciones.

Específicamente en el sector comercial, el Decreto 87/2010, de 16 de diciembre, por el que se establece el calendario comercial de apertura de establecimien-

tos en domingos y festivos durante el año 2011. Sus cuatro artículos tienen por objeto autorizar la apertura al público de un total de veintidós domingos y días festivos en la Comunidad de Madrid para el año 2011, aprobando así el calendario específico de apertura comercial en ese año, de acuerdo a la postura apoyada mayoritariamente por las entidades representadas en el Consejo para la Promoción del Comercio de la Comunidad de Madrid. Con carácter general, los criterios que permiten identificar los domingos y festivos hábiles a efectos comerciales, se conducen a aquellos en los que se produce una mayor actividad comercial. Así, estos criterios han sido la pauta marcada por el consenso mayoritario de años precedentes, y entre ellos los siguientes: autorizar los domingos o festivos del mes de diciembre y el último domingo del mes de noviembre, atendiendo a la especial demanda del consumidor, en razón de las campañas comerciales de Navidad y Reyes; autorizar la apertura de los primeros domingos de cada mes, de acuerdo con la costumbre ya establecida en la Comunidad de Madrid, a efectos de facilitar la referencia de compras a los consumidores; autorizar la apertura del primer domingo coincidente con el período de promoción de ventas en rebajas de invierno; y, finalmente, la apertura de aquellos domingos y festivos de especial atractivo para el consumidor, los coincidentes con el período de rebajas estival y períodos vacacionales. En relación con las fiestas locales hábiles para el ejercicio de la actividad comercial que hayan sido solicitadas por los respectivos Ayuntamientos, como viene siendo habitual y tal y como determina la normativa vigente, serán incorporadas con posterioridad a la aprobación del presente decreto, mediante Orden del Consejero de Economía y Hacienda, que se publicará en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid. El resultado es que podrán abrir los establecimientos comerciales los siguientes 22 domingos y festivos: Enero, 2 y 9; Febrero, 6; Marzo, 6; Abril, 3 y 24; Mayo, 2; Junio, 5; Julio, 3 y 25; Agosto, 7 y 28; Septiembre, 4; Octubre, 2 y 12; Noviembre, 6 y 27; y Diciembre 4, 6, 8, 11 y 18.

En este mismo ámbito no puede omitirse el Decreto 29/2010, de 20 de mayo, por el que se autoriza la participación de la Comunidad de Madrid en la constitución de la Fundación para la Promoción e Innovación de las PYMES madrileñas, PROPYMES.

En materia cultural cabe reseñar el Decreto 37/2010, de 8 de julio, por el que se crea la modalidad de Patrimonio Histórico de los Premios de Cultura de la Comunidad de Madrid. Asimismo, debe considerarse la declaración de la Casa de Campo de Madrid como Bien de Interés Cultural, en la categoría de Sitio Histórico, operada por Decreto 39/2010, de 15 de julio.

En materia medioambiental, además de la proyección del inmediatamente referido Decreto 39/2010, ha de considerarse lo dispuesto por el Decreto 36/2010, de 1 de julio, por el que se declara Zona Especial de Conservación (ZEC) el Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) «Cuencas de los ríos Alberche y Cofío» y se aprueba el Plan de Gestión del Espacio Protegido Red Natura 2000 denominado «Cuencas y Encinares de los ríos Alberche y Cofío». Y dentro de este mismo apartado cabe hacer referencia al Decreto 70/2010, de 7 de octubre, para la simplificación de los procedimientos de autorización, verificación e inspección, responsabilidades y régimen sancionador en materia de instalaciones de energía eléctrica de alta tensión.

En el ámbito sanitario, se han dictado el Decreto 51/2010, de 29 de julio, por el que se regula el ejercicio de la libre elección de médico de familia, pediatra y enfermero en Atención Primaria, y de hospital y médico en Atención Especializada en el Sistema Sanitario Público de la Comunidad de Madrid, y, como complemento del anterior, el Decreto 52/2010, de la misma fecha, por el que se establecen las estructuras básicas sanitarias y directivas de Atención Primera del Área Única de Salud de la Comunidad de Madrid.

Con todo, el bloque normativo más numeroso se ha centrado, un año más, en el ámbito de la educación. Refiriéndonos exclusivamente a su número de orden y fecha, han de recordarse los decretos tendentes a la creación y reorganización de casas de niños, escuelas infantiles, de colegios públicos de educación primaria, de institutos de educación secundaria y de centros integrados de formación profesional –Decreto 27/2010, de 20 de mayo; 49 y 50/2010, de 29 de julio; 58 y 59/2010, de 26 de agosto; y 85/2010, de 9 de diciembre–, a los que ha de sumarse el Decreto 19/2010, de 25 de marzo, por el que se regula el procedimiento administrativo de autorización de centros docentes privados para impartir enseñanzas regladas no universitarias. De igual modo, se han dictado once decretos, relativos al establecimiento de distintos currículos de ciclo formativo. Por lo demás, por Decreto 16/2010, de 18 de marzo, se formalizó el nombramiento de Fernando Galván Reula como Rector de la Universidad de Alcalá. Y, al margen del anterior, en el ámbito universitario han de tenerse presentes el Decreto 42/2010, de 15 de julio, por el que se fijan los precios públicos por estudios universitarios conducentes a títulos oficiales y servicios de naturaleza académica en las Universidades Públicas de Madrid para el curso académico 2010-2011, el Decreto 43/2010, de 22 de julio, por el que se fijan los precios públicos por estudios universitarios conducentes a títulos oficiales de Máster en las Universidades Públicas de Madrid para el curso académico 2010-2011, el Decreto 28/2010, de 20 de mayo, por el que se modifican los Estatutos de la Universidad Rey Juan Carlos, el Decreto 73/2010, de 14 de octubre, por el que se aprueban las normas de organización y funcionamiento de la Universidad Europea de Madrid, el Decreto 74/2010, de 21 de octubre, por el que se aprueban los Estatutos de la Universidad Politécnica de Madrid y el Decreto 78/2010, de 28 de octubre, por el que se aprueban las normas de organización y funcionamiento de la Universidad Camilo José Cela.

No puede cerrarse esta exposición, por su especial incidencia en el ámbito local, sin hacer referencia al Decreto 79/2010, de 25 de noviembre, por el que se prorroga el plazo hasta el 2011 del Plan Regional de Inversiones y Servicios (PRISMA) 2006-2007 PRISMA 2006-2007, previsto en el Decreto 55/2009, de 14 de mayo.

### *Disposiciones administrativas*

En el ámbito administrativo ha de destacarse, en primer lugar, que durante el presente año no ha accedido al diario oficial, como consecuencia de los recortes presupuestarios, el tradicional Decreto por el que se aprueba la Oferta de Empleo Público de la Comunidad de Madrid para el año 2010.

Por otro lado, ha de destacarse el anual Decreto 66/2010, de 9 de septiembre, en cuya virtud se establecen las fiestas laborales para el año 2011 en la Comunidad de Madrid. Y, asimismo, el Decreto 88/2010, de 23 de diciembre, por el que se fija el calendario específico para el año 2011 de días inhábiles, a efectos del cómputo de plazos administrativos en la Comunidad de Madrid

### *Regulación de órganos administrativos*

En primer lugar, debe dejarse constancia aquí de las distintas reformas operadas en la estructura orgánica interna de algunos de los departamentos que integran el Consejo de Gobierno de la Comunidad, especialmente a raíz del cese, a petición propia, del Consejero de Sanidad a comienzos de año, aceptada por la Presidenta mediante Decreto 3/2010, de 18 de marzo.

Es, además, necesario recordar el Decreto 15/2010, de 18 de marzo, por el que se fusionan la Consejería de Empleo y Mujer y la Consejería de Inmigración y Cooperación, complementado por el posterior Decreto 20/2010, de 25 de marzo, por el que se reestructuran determinados órganos de la Agencia Regional de Inmigración y Cooperación.

Mediante el Decreto 32/2010, de 24 de junio, se fusionaron la Dirección General de Presupuestos y Análisis Económico y la Dirección General de Gestión de Recursos Humanos de la Consejería de Economía y Hacienda.

Por último, el Decreto 89/2010, de 23 de diciembre, de adecuación de la estructura de la Comunidad de Madrid a las medidas de racionalización del sector público.

## **La dinámica política de la Comunidad de Madrid**

### *La celebración del «Debate sobre el estado de la Región»*

El conocido como «Debate sobre el estado de la Región», se celebró los días 14 y 15 de septiembre del presente año 2010. Su desarrollo se reproduce en el Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid número 734, páginas 21.257 a 21.325, publicándose las siete resoluciones aprobadas en el Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid número 208, de 23 de septiembre, páginas 19.595 a 19.599.

Esas siete resoluciones se refieren a las siguientes materias: política económica y sistema de financiación; empleo y políticas sociales; sanidad; educación; infraestructuras; vivienda, medio ambiente y agua; y, cultura y deportes.

### *La celebración de un debate monográfico sobre asuntos de interés general*

La celebración de debates monográficos sobre asuntos de interés general de la Comunidad de Madrid ha sido una característica específica de su Asamblea Legislativa. En efecto, la profusión con la que se celebraron en otras Legislaturas



determinó incluso que el Reglamento de 1997 procediera a su regulación expresa, dedicándole un Título específico, el XV, arts. 216 y 217.

De acuerdo con la tendencia manifestada en la VII Legislatura, la vigente VIII Legislatura se ha apartado de la línea precedente. Durante los años 2007 y 2008 se solicitó por parte de los grupos parlamentarios de la oposición la celebración de varios plenos monográficos, sin que la Junta de Portavoces acordara su fijación. En el año 2009 sí se celebró un debate del género, a iniciativa del Grupo Popular: «Debate monográfico sobre el paro y la situación económica en la Comunidad de Madrid».

De igual modo, durante el año considerado se celebró, en la sesión plenaria de 23 de febrero, un «Debate monográfico sobre la situación económica en la Comunidad de Madrid», a petición del Grupo Parlamentario Popular. El debate se reproduce en el Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid número 630, páginas 18.215 a 18.258, publicándose las resoluciones aprobadas en el Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid núm. 180, de 4 de marzo, páginas 17.425 a 17.427.

#### *La reestructuración del Ejecutivo autonómico*

Disecionada así la dinámica de la Comunidad durante 2010, sin perjuicio de los datos de detalle que ya se han recogido y de los que se incorporan en el siguiente epígrafe, por lo que respecta al Ejecutivo autonómico ha de destacarse que, en el presente año 2010, el Gobierno no se ha visto afectado de forma sustantiva. Únicamente se ha producido el cese, a petición propia, del Consejero de Sanidad a comienzos de año. Es, además, necesario recordar el Decreto 15/2010, de 18 de marzo, por el que se fusionan la Consejería de Empleo y Mujer y la Consejería de Inmigración y Cooperación, complementado por el posterior Decreto 20/2010, de 25 de marzo, por el que se reestructuran determinados órganos de la Agencia Regional de Inmigración y Cooperación.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición de la Asamblea de Madrid

De forma esquemática, ha de dejarse constancia de los siguientes datos:

*Composición a 1 de enero de 2010*, de acuerdo con los resultados de los comicios electorales celebrados el día 27 de mayo de 2007 y a tenor de la reforma del Reglamento parlamentario operada con fecha de 12 de noviembre de 2009, por la que se creó la figura de «Diputados no adscritos»:

Total Diputados: 120

*Grupo Parlamentario Popular (GPP): 64*

*Grupo Parlamentario Socialista (GPS): 42*

*Grupo Parlamentario Izquierda Unida (GPIU): 11*

*Diputados no adscritos: 3*

*Composición a 31 de diciembre de 2010*. No ha habido modificaciones, por lo que sigue siendo la misma

Mesa de la Asamblea de Madrid: 7 miembros

### Estructura del Gobierno

*Composición*. Tras la dimisión del Consejero de Sanidad y la fusión de la Consejería de Empleo y Mujer y la Consejería de Inmigración y Cooperación:

Presidencia: Esperanza Aguirre Gil de Biedma

Vicepresidencia, Consejería de Cultura y Deporte y Portavocía del Gobierno: Ignacio González González

Consejerías: 8, lo que comporta seis menos que las establecidas al inicio de la VIII Legislatura, además de la Portavocía del Gobierno, que tiene rango de Consejería y asume las competencias en materia de cultura y deporte

*Consejería de Presidencia, Justicia e Interior:* Francisco Granados Lerena

*Consejería de Economía y Hacienda:* Antonio Germán Beteta Barreda

*Consejería de Transportes e Infraestructuras:* José Ignacio Echeverría Echaniz

*Consejería de Educación:* Lucía Figar de Lacalle

*Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio:* María Isabel Mariño Ortega

*Consejería de Sanidad:* Javier Fernández–Lasquetty Blanc

*Consejería de Familia y Asuntos Sociales:* Engracia Hidalgo Tena

*Consejería de Empleo, Mujer e Inmigración:* Paloma Agrados Gautier

## Tipo de Gobierno

*Por apoyo parlamentario:* mayoritario –mayoría absoluta–

*Partidos y número de Diputados que le apoyan:* Partido Popular; 67 Diputados, hasta la salida del Grupo Popular de los Diputados no adscritos; desde dicho momento el Grupo Popular tiene 64 Diputados, si bien debe dejarse constancia de que los tres no adscritos han votado siempre en sentido coincidente con el Grupo Popular.

*Composición del Gobierno:* homogéneo; Partido Popular

## Actividad parlamentaria

Como consideración general, ha de destacarse que la actividad parlamentaria registrada en la Asamblea de Madrid durante el año 2010 ha sido, en términos cuantitativos, muy ligeramente inferior a la correspondiente al precedente 2009.

Desde la anterior premisa, los datos de actividad del quinto y sexto periodos de sesiones de la VIII Legislatura son los siguientes:

### *Sesiones celebradas*

*De Pleno:* 29

*De Comisión:* 180

*De Diputación Permanente:* 1

### *Comisiones constituidas*

#### *Permanentes Legislativas:*

*Estatuto de Autonomía, Reglamento y Estatuto del Diputado*

*Vicepresidencia, Cultura y Deporte*

*Presidencia, Justicia e Interior*

*Presupuestos, Economía y Hacienda*

*Transportes e Infraestructuras*

*Educación*

*Medio Ambiente y Ordenación del Territorio*

*Sanidad*

*Familia y Asuntos Sociales*

*Empleo e Inmigración*

*Mujer*

*Juventud*

Las Comisiones se componen de 18 miembros, distribuidos del siguiente modo: Grupo Parlamentario Popular, 10; Grupo Parlamentario Socialista, 6; y Grupo Parlamentario Izquierda Unida, 2.

*Permanentes No Legislativas:*

*Vigilancia de las Contrataciones*

Esta Comisión, por excepción, está compuesta, tan sólo, por nueve miembros, distribuidos a partes iguales entre los tres Grupos Parlamentarios, adoptando sus acuerdos en función del criterio del voto ponderado, según el número de Diputados con que cada Grupo cuente en el Pleno y siempre que sea idéntico el sentido en que hubieran votado todos los miembros de la Comisión pertenecientes al un mismo Grupo.

*Control del Ente Público Radio Televisión Madrid*

La Comisión está establecida en el art. 19 de la Ley 13/1984, de 30 de junio, de Creación, Organización y Control Parlamentario del Ente Público «Radio Televisión Madrid», en la redacción operada por la Ley 2/2000, de 11 de febrero.

*Comisión para las Políticas Integrales de la Discapacidad*

Creada por la Ley 1/2009, de 15 de junio.

*No Permanentes de Investigación:*

Durante el año considerado no se ha constituido una Comisión de Investigación, en los términos previstos por los arts. 74 y 75 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.

*No Permanentes de Estudio:*

En los términos establecidos por los arts. 74 y 76 del Reglamento de la Asam-

blea de Madrid, durante el año 2010 no se ha constituido ningún órgano funcional del género.

### *Ponencias constituidas*

Al margen de las Ponencias constituidas en las respectivas Comisiones Permanentes Legislativas, con ocasión del procedimiento legislativo de tramitación de los proyectos de Ley finalmente aprobados por la Cámara durante el año 2010, no se ha constituido ninguna Ponencia específica.

### *Iniciativas legislativas*

#### *Proyectos de Ley (PL):*

Presentados: 7

Aprobados: 7

#### *Proposiciones de Ley (PropL):*

Presentadas: 8

Aprobadas: 3 (correspondientes a iniciativas formalizadas en 2009) y 0 (de las presentadas en 2010)

### *Iniciativas parlamentarias no legislativas*

#### *Peticiones de Información (PI):*

Presentadas 2.487

Tramitadas 2.310

No admitidas: 56

Pendientes: 119

Calificadas como PE: 1

Retiradas: 1

### *Preguntas:*

#### *De Contestación Oral en Pleno (PCOP):*

Presentadas: 456

Tramitadas: 317

No admitidas: 38

Transformadas: 31

Retiradas: 70

*De Contestación Oral en Comisión (PCOC):*

Presentadas: 318

Pendientes: 1

Tramitadas: 108

No admitidas: 17

Transformadas: 83

Retiradas: 109

*Escritas (PE):*

Presentadas: 621

Pendientes: 21

Tramitadas: 561

No admitidas: 14

Calificadas como PI: 21

Retiradas: 4

*Interpelaciones (I):*

Presentadas: 26

Pendientes: 4

Tramitadas: 17

No admitidas: 1

Retiradas: 4

*Mociones (M):* presentadas 17; habiéndose tramitado las 17, resultando todas ellas rechazadas.

*Proposiciones No de Ley (PNL):*

Presentadas: 50

Pendientes: 11

Tramitadas: 31, resultando 18 rechazadas y 13 aprobadas

No admitidas: 6

Retiradas: 2

*Comparecencias (C):* presentadas 583 y tramitadas 204, según el siguiente detalle:

*En Pleno:* se han sustanciado 46

*En Comisión:* se han tramitado 158

*Comunicaciones del Gobierno (CG):* presentadas 81; tramitadas 76

## **Debates generales y resoluciones parlamentarias más importantes**

### *Debates monográficos*

En el año 2010 se ha celebrado en sesión plenaria de 23 de febrero un «Debate monográfico sobre la situación económica en la Comunidad de Madrid», a petición del Grupo Parlamentario Popular

### *Debate sobre la Orientación Política General del Consejo de Gobierno*

Los días 14 y 15 de septiembre tuvo lugar la celebración del anual y coloquialmente conocido como «Debate sobre el estado de la Región»

### *Declaraciones institucionales*

La Cámara en Pleno ha procedido durante el año 2010 a la aprobación de ocho Declaraciones institucionales

Declaración Institucional núm. 1/2010, de 11 de marzo, con motivo de la celebración del 8 de marzo, Día Internacional de la Mujer

Declaración Institucional núm. 2/2010, de 22 de abril, con motivo de la celebración del 23 de abril, Día Mundial del Libro

Declaración Institucional núm. 3/2010, de 24 de junio, de condena a los países que no respetan los derechos de las personas y discriminan a los homosexuales

Declaración Institucional núm. 4/2010, de 11 de noviembre, en el Día Internacional para la Tolerancia

Declaración Institucional núm. 5/2010, de 11 de noviembre, sobre el violento desmantelamiento del campamento Saharai de Agdaym Izik por parte del Gobierno de Marruecos

Declaración Institucional núm. 6/2010, de 18 de noviembre, con motivo del Día Internacional de la eliminación de la violencia contra las mujeres que se conmemora el 25 de noviembre.

Declaración Institucional núm. 7/2010, de 2 de diciembre, con motivo del Día 3 de Diciembre, Internacional de las Personas con Discapacidad

Declaración Institucional núm. 8/2010, de 9 de diciembre, sobre la participación política de los inmigrantes

### *Resoluciones parlamentarias*

El Pleno de la Cámara ha aprobado durante el año 2010 un importante nú-

mero de Resoluciones. En concreto, diecisiete resoluciones en Pleno y dos resoluciones en Comisión.

## **Reformas del Reglamento de la Asamblea de Madrid**

En el año aquí considerado el Grupo Parlamentario Socialista formalizó la Proposición de Ley 3/2010 (RGE 1842), de Modificación del Reglamento de la Asamblea de Madrid. La misma, sin embargo, fue rechazada por el Pleno de la Cámara en el trámite de su toma en consideración, procediéndose a su archivo sin ulterior actuación.

## **Normas interpretativas y supletorias del Reglamento de la Asamblea de Madrid**

Durante el año 2010 debe destacarse, como norma complementaria del Reglamento de la Cámara, la Resolución de la Presidencia de la Asamblea, de fecha 27 de abril, sobre el procedimiento para el control del cumplimiento del principio de subsidiariedad en los proyectos de acto legislativo de la Unión Europea.

## **Instituciones similares al Consejo de Estado, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo**

### *Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid*

Por lo que respecta a su composición, que en el año 2009 pasó de seis a ocho Secciones, se ha mantenido durante el año 2010. Su Presidencia la sigue ostentando D. Mariano Zabía Lasala, y sus actuales Consejeros son los siguientes:

Consejero Permanente: D. Joaquín Leguina Herrán

Consejeros Electivos:

D. Ismael Bardisa Jordá

D<sup>a</sup> Rosario Laina Valenciano

D. Jesús Galera Sanz

D. Pedro Feliciano Sabando Suárez

D<sup>a</sup> Cristina Alberdi Alonso

D. Javier M<sup>a</sup> Casas Estévez

D<sup>a</sup> María José Campos Bucé

D. Andrés de la Oliva Santos

Secretario General: D. José Luís Cádiz Deleito



*Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid*

Por lo que respecta a su función fiscalizadora, durante el año 2010 se han aprobado en las distintas sesiones del Consejo un total de once informes, habiendo sido remitidos a la Asamblea de Madrid, de acuerdo con el art. 8 de la Ley 11/1999, de 29 de abril.

*Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid*

Por lo que respecta a la actividad del Defensor durante el año considerado, destaca el «Informe anual del Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid correspondiente al año 2009». En los términos recogidos en el mismo, en el año 2009 se tramitaron un total de 2.092 expedientes relacionados con posibles vulneraciones de los derechos de la infancia y la adolescencia, y el Comisionado formuló durante ese mismo año un total de 60 resoluciones con carácter de recomendaciones, propuestas y orientaciones formuladas a las Administraciones y entidades públicas. El referido Informe, publicado en el Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid número 199, de 22 de junio, fue objeto de consideración por el Pleno de la Cámara, con exposición inicial por parte del Defensor del Menor, en su reunión de 24 de junio de 2010.

---

*Ángel Garrorena Morales*  
*Luis Gálvez Muñoz*

### **El año autonómico. Sus claves**

El año autonómico 2010 ha venido marcado en la Comunidad Autónoma de Murcia por tres hechos que, en no pequeña medida, han caracterizado su decurso. Son ellos, el final de la amenaza que la eventual aprobación del Proyecto de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha había venido suponiendo durante los últimos años en materia de recursos hídricos para los intereses de la Comunidad Autónoma murciana; el inesperado desenlace de las negociaciones que deberían haber hecho posible, por fin, la transferencia a esta Comunidad de las competencias en justicia; e, inevitablemente, la existencia de un complicado año económico, en todas partes complejo pero aquí particularmente difícil en razón de los abruptos problemas derivados del ajuste del déficit a los que esta Comunidad se ha tenido que enfrentar.

El primero de tales hechos ha pacificado, por ahora, la llamada «guerra del agua» que durante los últimos tiempos mantenía enfrentadas a las Comunidades Autónomas de Murcia –también la de Valencia– y de Castilla-La Mancha; ello al menos hasta que otras cuestiones (elaboración de los Planes de cuenca, acuerdos del Consejo de Ministros sobre concretas transferencias de agua desde el Tajo hacia la Comunidad murciana...) no la reabran bajo nuevas especies, como en buena medida ya ha comenzado a suceder.

El segundo de los acaecimientos arriba mencionados, la frustración en la que ha terminado desembocando el proceso de transferencias en materia de justicia, amén de ser causa de la única modificación habida en el organigrama de la Administración Regional, ha supuesto el fracaso de unas expectativas que la Comunidad Autónoma daba por seguras y que, sin embargo, finalmente no se han podido cumplir.

En fin, el tercero de los hechos a los que aludimos, esto es, la condición complicada del año económico que ahora se cierra, ha estado en la base de importantes esfuerzos, sacrificios y aun frustraciones que han acabado por condicionar no sólo las posibilidades de presente de actuación del Ejecutivo autonómico sino incluso sus perspectivas de futuro, al menos inmediato. La gravedad de la situación así apuntada hace que debamos comenzar por referirnos a ella.

### **«Annus Horribilis» de la Comunidad Autónoma murciana en materia financiera. Las dificultades para cumplir el objetivo de déficit para 2010; Sus consecuencias**

El 24 de noviembre, a resultas de lo tratado ese día en la reunión del Consejo de Política Fiscal y Financiera, la Vicepresidenta segunda del Gobierno y Ministra de Economía y Hacienda anunció que Murcia y Castilla-La Mancha eran las dos únicas Comunidades cuyo desfase entre ingresos y gastos ofrecía un alto riesgo de incumplir el objetivo de déficit previamente fijado para todas las Comunidades por dicho Consejo en el 2,4% del PIB para 2010 y en el 1,3 para 2011; asimismo informó a ambas Comunidades de las graves consecuencias que tal incumplimiento podría tener para ellas, toda vez que el Gobierno central había decidido utilizar el mecanismo de control que el art. 14.3 de la Ley Orgánica 8/1980, de Financiación de las Comunidades Autónomas, pone en sus manos para imponer a éstas la necesaria disciplina presupuestaria y, en consecuencia, no pensaba conceder la preceptiva autorización del Estado que las Comunidades necesitan para emitir deuda pública a aquéllas que, dentro de 2010, no lograsen ajustar su déficit al mencionado 2,4%, lo que, a efectos prácticos, significaba la imposibilidad de acudir a tal recurso para enjugar el desfase de sus cuentas, con los obvios problemas que ello pudiera acarrear.

Este aviso colocó en su día en una difícil situación a la Comunidad Autónoma de Murcia ya que el Gobierno regional contaba con la posibilidad de emitir deuda pública por valor de 500 millones como única forma de cerrar el ejercicio económico pudiendo hacer frente a todos sus compromisos, y fundamentalmente a sus elevados débitos con los proveedores en el área de sanidad. Murcia consideraba que tenía cuello para realizar tal operación por ser una de las Comunidades menos endeudadas de toda España. No obstante, este planteamiento no se hacía cargo del hecho, aparentemente contradictorio, pero crucial, de que la Comunidad, pese a estar escasamente endeudada y tener hasta ayer una economía en cierto modo pujante, de pronto presentara graves problemas de desajuste presupuestario y aun de falta de liquidez. La explicación a esa realidad probablemente haya que buscarla en el hecho de que durante los años de fuerte crecimiento económico Murcia haya podido cubrir holgadamente sus gastos, ofreciendo un alto nivel de servicios, sin apenas tener que endeudarse porque así se lo permitía el solo recurso a los ingresos ordinarios procedentes de la recaudación, y sin embargo la crisis actual la coloque en idéntico compromiso de gasto pero con un montante de ingresos (dado el descenso en la recaudación y el recorte en ciertas aportaciones del Estado...) rotundamente menor. De todos modos, sea cual sea el diagnóstico de la situación así creada, lo cierto es que la trascendencia del anuncio hecho por la Ministra de Economía hizo que la Consejera de Economía y Hacienda solicitara el mismo día 25 de noviembre la apertura urgente de conversaciones con los técnicos del Ministerio de Economía y Hacienda a fin de determinar qué medidas consideraría éste suficientes para entender superado el riesgo de incumplimiento del objetivo de déficit del 2,4% del PIB para 2010 y, en consecuencia, poder desbloquear la emisión de deuda pública, vista ahora por la Comunidad Autónoma como imprescindible.

Esos contactos (comunicación constante entre el Secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos y la Consejera de Economía y Hacienda, a un nivel; reuniones en Madrid de las delegaciones técnicas del Ministerio y de la Consejería, a

otro nivel) se produjeron efectivamente y aun consiguieron ciertas aproximaciones entre ambos interlocutores. Sin embargo el 20 de diciembre, al hacer públicas las cifras de ejecución presupuestaria de las Comunidades Autónomas a fecha 30 de septiembre de 2010, la Ministra de Economía y Hacienda reiteró que, a la vista de tales últimos datos, Murcia no parecía estar en situación de poder reducir su déficit al 2,4 antes de finalizar el año (de hecho, su desajuste en dicha fecha ascendía al 3,12 del PIB regional, casi el triple de la media de todas las Comunidades, cifrada en el 1,24, y sólo por debajo del 4,69 de Castilla-La Mancha), con lo cual no podría recibir autorización para ofrecer deuda en los mercados financieros.

Ello fue decisivo para que el Gobierno regional decidiera ese mismo día dar una salida drástica al problema y, en consecuencia, acordase que al día siguiente, 21 de diciembre, el Grupo parlamentario Popular (no, por tanto, el propio Gobierno, para ahorrar así incluso el tiempo de determinados informes preceptivos) depositara en la Asamblea una *Proposición de Ley de Medidas Extraordinarias para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas* cuyo texto contenía todo un paquete de extremadas y muy severas medidas «*dirigidas* –según declaraba su propia exposición de motivos– *a propiciar la reducción del déficit público de la Comunidad... materializando así el compromiso adquirido con el Gobierno de la Nación...*». La Junta de Portavoces acordó el día 22 tramitar dicha proposición por el procedimiento de urgencia y el Pleno de la Cámara la aprobó el 23 de diciembre como Ley 5/2010, de 27 de dicho mes (vid. BORMU núm. 301, de 31 de diciembre). Las principales medidas de ajuste que incluye la citada ley son las siguientes:

a) En el ámbito de los gastos de personal, se amplía la jornada semanal de todo el personal al servicio de la Administración autonómica –hasta ahora fijada en 35 horas– a 37,5 si se trata de personal con dedicación normal y a 40 horas si se trata de personal que ocupe puestos de especial dedicación. Se intenta controlar además el absentismo de los empleados públicos, reduciendo así los 60 millones de euros que se pagan en sustituciones por bajas laborales. Dejan de retribuirse, asimismo, gratificaciones por servicios extraordinarios, los cuales deberán compensarse con descansos adicionales. Se suprime coyunturalmente el deber de realizar aportaciones al plan de pensiones. Y se establece que el tiempo utilizado por los empleados públicos en cursos y actividades de formación no será computable a partir de ahora a efectos del cumplimiento de la jornada semanal.

b) En particular, por lo que respecta a los sectores de la sanidad y de la educación, sin duda los más afectados, se revisan drásticamente a la baja buena parte de los complementos que venía percibiendo el personal sanitario, retirándole mejoras alcanzadas en los últimos años, y deja de abonarse también la cantidad de 75 euros mensuales que se adicionaron en 2008 al complemento de productividad del personal docente no universitario

c) Se deja inequívocamente claro que no se realizará oferta de empleo público durante 2011 en ningún ámbito de la Administración regional.

d) Antes de que finalice el primer trimestre de 2011 deberá estar terminado, según determina la ley, un Plan General de Redistribución de Efectivos que permita racionalizar las plantillas, rentabilizar el ahorro que hayan supuesto las medidas anteriores y desplazar personal a los servicios que más lo necesiten.

e) En otro orden de cosas, se reduce al 50% el número de liberados sindicales, quedando para ello sin efecto quince pactos y acuerdos suscritos con los sindicatos, alguno de los cuales venía rigiendo desde 1998.

f) Dentro de 2011 deberán quedar suprimidos también el 70% de los entes que integran el sector público regional a fecha 31 de diciembre de 2010, teniendo las Consejerías que concretar sus respectivas propuestas antes del 1 de marzo.

g) Se reduce la financiación destinada al ente «Televisión Autónoma de la Región de Murcia, S. A. U.» en un drástico 80% y se ordena asimismo cambiar su modelo de gestión.

h) Se suprimen los gastos relacionados con la proyección exterior de la imagen de la Región de Murcia que no se consideren imprescindibles, lo que sin duda tiene que ver con la fuerte censura social que en su momento generó la costísima y muy discutible campaña «Murcia, No-Typical».

i) Se modifica la Ley 3/1992, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Murcia, para posibilitar la enajenación de bienes inmuebles pertenecientes a dicho patrimonio, reservándose la Comunidad el uso temporal de los mismos.

j) Y se cierra, en fin, la norma con un amplio catálogo de medidas sobre autorización y control de contratos, disposición de fondos, subvenciones y anticipos, etc.

A tales recortes hay que unir, a su vez, los establecidos en este tramo final del año por la Ley 4/2010, de Presupuestos para 2011, y por la Ley 2/2010, de adaptación de la escala autonómica del IRPF al nuevo sistema de financiación, con los que (no en vano las tres leyes son de idéntica fecha: 27 de diciembre) guardan una profunda conexión:

a) Según lo normado en la primera de tales leyes, en la Ley de Presupuestos, la Comunidad Autónoma de Murcia ha terminado por establecer determinados tramos de gravamen autonómico en el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de ciertos Hidrocarburos (2,4 céntimos por litro de gasolina y 1,2 por litro de gasóleo de uso general) para subvenir así a los elevados costes del servicio de salud, renunciando con ello a su hasta ahora decidida intención de no implantar jamás el llamado «céntimo sanitario» con destino a tales atenciones.

b) Por la segunda de tales leyes, el Gobierno regional ha debido dar marcha atrás, asimismo, al compromiso electoral adquirido por él al comienzo de esta Legislatura consistente en bajar durante la misma un punto en el tramo autonómico del IRPF. La mencionada promesa debía hacerla efectiva reduciendo un cuarto de punto cada año y, de hecho, en 2008 ya se aprobó una rebaja del 0,25% en dicho gravamen, rebaja que es la que ahora el Gobierno popular ha acabado por retirar aprovechando para ello una propuesta que había formulado en dicho sentido IU.

En fin, si a lo anterior añadimos que las necesidades del ajuste que la Comunidad Autónoma ha tenido que realizar en este final de año le han obligado a aplazar la asunción de las competencias en justicia cuando éstas ya estaban negociadas, y que –además y desde otra perspectiva– la contestación a las medidas que reseñamos se ha traducido en la aparición de una fuerte agitación social con multitudinarias y no siempre pacíficas movilizaciones sindicales contra el Gobierno

autonómico con las que éste jamás hubiera contado, se entenderá tanto la intensidad de la crisis financiera que la Comunidad Autónoma de Murcia ha debido encarar durante 2010 como el hecho de que hayamos de referirnos a ella más de una vez en las páginas que siguen.

## Los partidos políticos en la Comunidad Autónoma de Murcia

### *Las elecciones primarias en el PSRM-PSOE*

Pese a ser un año preelectoral, no ha habido novedades dignas de mención cara a los comicios autonómicos del año próximo ni en el PP (una vez confirmada en septiembre de 2009 la decisión del actual Presidente de la Comunidad Autónoma, Ramón Luís Valcárcel, de concurrir de nuevo a las elecciones como cabeza de lista, lo que podría suponer para él su reelección para un quinto mandato) ni tampoco en IU. Sí las ha habido en cambio, y muy atendibles, en el Partido Socialista (PSRM-PSOE) donde su actual líder, Pedro Saura, anunció en los primeros días de agosto su renuncia a presentarse en 2011 y por segunda vez (la primera lo hizo en las elecciones de mayo de 2007 con no buenos resultados) como candidato a la Presidencia de la Comunidad. Según explicitó el propio interesado en dicho momento, esa renuncia no se hacía extensiva a la Secretaría General del Partido, puesto que pretendía conservar hasta que el próximo Congreso Regional proveyera a su relevo como modo razonable de no provocar un vacío excesivo de poder en la formación que él todavía estaba presidiendo y aún hoy preside.

Las razones de dicha decisión es inevitable conectarlas con la caída en vertical que los resultados electorales del PSOE de la Región de Murcia vienen sufriendo prácticamente desde que en 1995 perdiera las elecciones autonómicas y, con ellas, no sólo el Gobierno de la Comunidad sino también la posición que como partido hegemónico había venido ostentando ininterrumpidamente en la Comunidad desde el inicio de la democracia. Este continuado descenso del respaldo ciudadano se tradujo en la pasadas elecciones regionales (27 de mayo de 2007), bajo el liderazgo del propio Pedro Saura, en la obtención de un 31,99% del total de votos, lo que supuso una pérdida de dos puntos sobre el ya preocupante porcentaje (33,92% frente al 56,34% del PP) alcanzado en 2003. De ahí que, no habiendo funcionado en 2007 el revulsivo de su designación como candidato, y ante el temor anunciado por los sondeos de que el partido pueda sufrir una derrota aún mayor en las elecciones de 2011, el propio Secretario General haya tomado la decisión de buscar una alternativa a su candidatura como modo de intentar frenar la tendencia que esos resultados marcan.

Consecuencia de la citada renuncia ha sido la apertura del obligado proceso para designar a quien haya de ser el candidato del PSRM-PSOE a la Presidencia de la Comunidad Autónoma de Murcia en las elecciones autonómicas de 2011. Con la premura que el calendario previamente fijado por el Comité Federal del PSOE imponía (las candidaturas para regir las Comunidades Autónomas debían estar formalizadas entre el 6 y el 21 de septiembre, y el 3 de octubre donde hubiera que celebrar elecciones primarias), el Comité Regional inició consultas con

los secretarios de agrupaciones y con los cuadros directivos del Partido dentro del propio mes de agosto a fin de fijar el modo de conducir dicho proceso. En este contexto se produjo el anuncio por parte de Begoña García Retegui, portavoz del Grupo socialista en la Asamblea, y de Jesús Navarro, Alcalde de Calasparra, de su intención de competir por la candidatura socialista para la Presidencia de la Comunidad, lo que determinó que la Ejecutiva Regional decidiera en su reunión del 30 de agosto acudir a la convocatoria de elecciones primarias, a celebrar el 3 de octubre. Llegado ese día, y, una vez concluido el oportuno escrutinio, Begoña García Retegui obtuvo 2.665 votos de los militantes (un 66,4% del total) en 45 de las 55 agrupaciones que integran el Partido en la Región de Murcia frente a los 1.349 (un 33,6%) logrados por Jesús Navarro. En consecuencia, será García Retegui quien dispute al actual Presidente, Ramón Luíz Valcárcel, la Presidencia de la Comunidad Autónoma en 2011.

*Los datos del «Barómetro de otoño» del Centro de Estudios Murcianos de Opinión Pública (CEMOP) en la doble perspectiva de las próximas elecciones autonómicas y de la situación actual*

La publicación a finales de noviembre del Barómetro que realiza periódicamente el Centro de Estudios Murcianos de Opinión Pública (en este caso, el *Barómetro de otoño*) ha aportado una información que nos ilustra tanto sobre la repercusión que la citada celebración de elecciones primarias por el PSOE pueda haber tenido entre sus eventuales electores como sobre el respaldo con el que, a día de hoy, cuentan las distintas formaciones que, con toda seguridad, concurrirán a las elecciones autonómicas de 2011, bien que, como diremos después, esa información deba ser matizada hoy a la luz de los sucesos producidos a final de año. Por resumir de la manera más concisa sus datos, sí parece que la designación de la futura candidata socialista a la Presidencia de la Comunidad ha tenido al menos un moderado impacto sobre la opinión de los ciudadanos ya que su valoración como líder –cifrada en 4,8 puntos sobre 10– ha conseguido superar en casi un punto a la alcanzada en el Barómetro anterior por quien ha renunciado a ser candidato (vid. pág. 22), sin embargo ese leve tirón personal no ha tenido el oportuno reflejo sobre las previsiones de intención de voto relativas a la formación a la que ambos pertenecen (pág. 19); de hecho, si los comicios se hubieran celebrado entre el 21 y el 26 de octubre, días a los que se realizó la encuesta, las elecciones las hubiera vuelto a ganar el PP por un 63,4% de votos mientras que el PSRM-PSOE las hubiera vuelto a perder con un 21,9%, lo que hubiera supuesto para él una impresionante caída de nada menos que diez puntos respecto del ya bajo 31,9% obtenido en 2007.

De las cifras anteriores (que, naturalmente, son sólo estimaciones que no tienen por qué coincidir, ni razonablemente coincidirán, con los resultados que en su día se alcancen) se desprenden sin embargo dos consideraciones que importa atender: a) Una de alcance más general, y a la que no es la primera vez que nos referimos en estos informes, consiste en indicar que, aunque al final no quede en ese gravísimo 21,9% pronosticado por el Barómetro, una derrota tal del PSRM-PSOE deja a la Comunidad Autónoma de Murcia sin alternativa de Gobierno, lo que equivale a privarla de una de las piezas más imprescindibles de toda demo-

cracia. b) Y otra de valor más coyuntural, pero no menos preocupante, según la cual esa ausencia de alternativa es todavía más grave cuando, como sucede en estos momentos, las últimas medidas tenidas que adoptar por el Ejecutivo murciano en materia de ajuste económico han suscitado una fuerte contestación social que amenaza con poner en cuestión buena parte de la política seguida por el Gobierno popular en los años anteriores. Resta por saber (puesto que los resultados del Barómetro correspondiente a los meses finales del año sólo se conocerán dentro de 2011) cuál vaya a ser el coste electoral que tendrá que soportar el PP en razón de la adopción de tales medidas, pero –sea cual sea ese coste– está claro que ésta es una ocasión en la que tanto para el Partido llamado a operar como posible repuesto de Gobierno como para la Comunidad que debe poder beneficiarse de dicha posibilidad, la debilidad actual del PSRM-PSOE no es una buena noticia.

### *La anunciada reforma de la Ley Electoral, una cuestión pendiente*

Como sabemos por el Informe del año anterior, el Presidente Valcárcel, en respuesta a una pregunta formulada por el portavoz de IU en el Pleno de la Asamblea de 25 de febrero de 2009, asumió el compromiso de modificar la Ley 2/1987, Electoral de la Región de Murcia, antes de que se celebraran las elecciones autonómicas de 2011. A tal efecto, anunció en dicho Pleno que de inmediato daría instrucciones al portavoz del Grupo Popular en la Cámara para que se constituyera en su seno el oportuno grupo de trabajo encargado de preparar la reforma; «*en las próximas elecciones –afirmó– desde luego tendremos una Ley Electoral distinta*». Durante 2010, sin embargo, ese grupo de trabajo aún no se ha constituido. Sí ha habido, no obstante, contactos más o menos oficiosos entre las distintas fuerzas políticas, de los cuales lo único que ha trascendido (vid. prensa de 29 de enero y de 25 de abril) es que el Grupo Socialista no está interesado en dicha reforma y que el Grupo Popular ha hecho saber a IU, lógico promotor de tal iniciativa, que si la mencionada reforma de la Ley electoral se produjera nunca iría en el sentido de abandonar la presente división de la Comunidad en cinco circunscripciones para ir a la circunscripción única o a un número menor de circunscripciones (condición ésta que es clave para aumentar la proporcionalidad y hacer más equitativo el reparto de escaños) sino que incluso podría optarse por un modelo abierto a un número de circunscripciones aún mayor. En estas condiciones, se entiende que el proceso de reforma de la vigente Ley Electoral murciana no se haya movido durante el año que ahora termina, con lo cual no es arriesgado intuir que los próximos comicios autonómicos se seguirán celebrando que la misma norma que los precedentes.

## **La marcha de la autonomía**

### *Sobre la reforma del Estatuto*

La Comunidad Autónoma de Murcia decidió iniciar los trabajos para reformar su Estatuto de Autonomía en junio de 2005, mediada la VI Legislatura. Concluida ésta, y ya dentro de la VII Legislatura, la Asamblea Regional creó en oc-



tubre de 2007 una *Comisión especial para la Reforma del Estatuto* que, salvo acordar en su sesión constitutiva que asumía los trabajos ya realizados en la IV Legislatura (fundamentalmente, comparencias de representantes de entidades sociales y de expertos), no volvió a reunirse hasta septiembre-octubre de 2009, momento en el que, en un tímido intento de relanzar sus trabajos, designó la Ponencia encargada de elaborar el correspondiente proyecto de reforma. Esta Ponencia encomendó a los servicios jurídicos de la Cámara la confección de ciertos materiales preparatorios (propuesta de índice posible, esquema comparado con otros Estatutos...) de los que tomó conocimiento en su sesión de 30 de octubre de 2009. A partir de entonces, sin embargo, (y, por lo tanto, a lo largo de todo el año 2010) no ha trascendido que esos trabajos hayan tenido continuación alguna. Dada la proximidad de las inmediatas elecciones autonómicas, todo hace pensar que ello es fruto de una decisión consciente –y, en no pequeña medida, entendible– según la cual lo más lógico es trasladar tales labores a la Legislatura siguiente.

Sólo las dificultades financieras a las que hicimos referencia al inicio de estas páginas han hecho que, ya a finales del año (vid. prensa del 8-12-2010) y al margen de los trabajos de la Comisión para la reforma del Estatuto, el portavoz del Grupo Popular –prolongando unas previas declaraciones del Presidente de la Comunidad Autónoma al diario *La Verdad* (28-11-2010)– haya recuperado el tema de la deuda histórica como uno de los contenidos imprescindibles del futuro texto estatutario, aspiración que entiende compartida por los demás Grupos de la Asamblea a la luz de lo manifestado por ellos en la Comisión especial de Financiación Autonómica en 2009.

### *Transferencias: el aplazamiento de las transferencias en justicia*

En 2010 ha estado a punto de producirse un importante avance en el curso de la autonomía murciana al quedar cerradas por fin las negociaciones que deberían haber posibilitado el acceso de la Comunidad Autónoma a sus competencias en justicia, últimas de gran calado que, mientras no se modifique el Estatuto, le quedan por asumir. No obstante, ese logro no ha sido posible por haberlo impedido finalmente determinadas dificultades que no se concretaron hasta el 20 de diciembre y que de nuevo han tenido que ver con los problemas habidos por Murcia para cumplir el objetivo de estabilidad presupuestaria dentro de 2010.

Efectivamente, después de cuatro años de conversaciones y de repetidos aplazamientos, las reuniones tenidas entre ambas partes el 13 de febrero y el 19 de abril de 2010 –sobre todo esta última– habían permitido concluir un acuerdo al que el 30 de julio pusieron su firma en Madrid el Ministro de Justicia y el Presidente de la Comunidad Autónoma de Murcia, lo que, previo informe preceptivo del Ministerio de Hacienda, hubiera dejado el mencionado traspaso tan sólo a expensas de las posteriores reuniones de la Comisión Mixta de Transferencias y de la adopción por el Consejo de Ministros del correspondiente Decreto de transferencias, formalidades todas ellas que deberían haberse cumplido antes del 31 de diciembre de 2010 a fin de que la Comunidad hubiera podido entrar en el ejercicio de sus nuevas competencias a partir del 1 de enero de 2011. Nada hacía pensar, pues, que el mencionado traspaso no fuera a producirse, más aún cuando la pro-

pia Comunidad –como veremos después– había creado incluso una Consejería de Justicia para gestionar sus nuevas responsabilidades. Sin embargo, el 20 de diciembre la Comunidad recibió el referido informe del Ministerio de Hacienda en el que éste, pese a dar su visto bueno a los términos del acuerdo, advertía de que el cumplimiento del mismo podía verse afectado por lo previsto en la Disposición adicional 41 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, norma según la cual el Ministerio puede bloquear el pago de convenios a aquellas Comunidades que no hayan cumplido el objetivo de estabilidad presupuestaria previsto para los años de 2010 y de 2011. Habida cuenta de que en el momento de recibirse tal informe ésta era la situación de Murcia respecto del objetivo de déficit para 2010, la Comunidad Autónoma de Murcia entendió que ese aviso comportaba para ella el riesgo de que el Ministerio se opusiera finalmente al abono por parte del Estado de los 4.500.000 euros adicionales de pago único previstos para inversiones a los que nos referiremos enseguida, cantidad que precisamente fue la que permitió redondear el acuerdo con el Ministerio de Justicia y sin la cual las transferencias no podían considerarse recibidas en condiciones adecuadas. En consecuencia, el 21 de diciembre la Comunidad ha pedido al Ministerio de Justicia que cancele la reunión de la Comisión Mixta de Transferencias prevista para el día 22 y le ha comunicado que debe considerar suspendido el acuerdo previamente alcanzado hasta ver si hacia los meses de junio-julio de 2011 unas circunstancias económicas distintas permiten el cumplimiento pleno del mismo.

Como quiera que la Comunidad de Murcia ha expresado al Ministerio de Justicia su deseo de que éste mantenga hasta entonces las condiciones pactadas en 2010, ello hace lógico que incluyamos aquí una mínima referencia al contenido de tales acuerdos. Según lo allí pactado, el coste efectivo de las trasferencias quedaría fijado en 70.238.624 euros, lo que, en principio, (vid. la comparecencia del Consejero de Justicia el 3 de noviembre en la Asamblea), parecería constituir una mejora sustancial de las cantidades inicialmente manejadas, resultado, entre otros ajustes, de la inclusión en las mismas del coste efectivo de las unidades creadas a 31 de diciembre de 2010 y de las que se crearan para 2011. A esa cantidad habría que unir además la previsión del mencionado pago único de 4.500.000 euros justificado en base a determinadas necesidades de inversión en infraestructuras (edificios, sedes de órganos judiciales, tecnología de la información, etc.) que la Comunidad padece y el Ministerio le reconoce. Y finalmente un millón de euros más en concepto de inversiones informáticas.

Amén de tales cantidades, en el terreno estrictamente funcional Murcia recibiría con estas transferencias, entre otros cometidos, los relativos a la gestión del personal al servicio de la Administración de justicia no perteneciente a los cuerpos cuya gestión conserva el Estado (por esta vía hubieran pasado a integrarse en la Administración regional 1.335 nuevos funcionarios más el personal laboral antes adscrito a tales tareas), los referentes a la planificación, programación, adquisición y gestión de los medios materiales necesarios para la actuación de los tribunales, y los atinentes al reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita y turno de oficio ante los órganos judiciales que tengan competencia en la Comunidad (no en todo el territorio nacional). Asimismo, le serían transferidos los bienes, derechos y obligaciones que se detallan en el acuerdo. En fin, si finalmente los términos del mismo se mantuvieran, su texto se vería completado

con la previsión de determinados instrumentos de colaboración entre ambas Administraciones, instrumentos que afectarían sobre todo a la promoción, utilización y compatibilidad de los bienes informáticos empleados por la Comunidad en materia de justicia con los implantados en todo el territorio del Estado y a la provisión de medios e instalaciones para que el Servicio Jurídico del Estado pueda desempeñar sus funciones.

No obstante, como ya hemos advertido, tanto el mantenimiento de tales condiciones como la propia asunción de dichas competencias quedan a expensas de que las nuevas condiciones de 2011 así lo permitan.

### Instituciones autonómicas

#### *Reorganización de la Administración Autonómica. Creación de la Consejería de Justicia y Seguridad Ciudadana. Supresión de organismos*

Durante buena parte de 2010 se ha especulado insistentemente sobre la inminencia de una casi segura reestructuración de la Administración Regional así como sobre el mayor o menor alcance que dicha reestructuración pudiera llegar a tener. Obviamente, el dato sobre el que se apoyaban tales especulaciones era el avanzado estado en que se encontraban –pese a su frustración posterior– las negociaciones sobre las transferencias en materia de justicia, y la principal conjetura a la que esas noticias daban lugar consistía en saber si la mencionada operación se reduciría a la sola creación de una Consejería encargada de gestionar las nuevas competencias o si la ocasión sería aprovechada por el Presidente de la Comunidad para hacer una reestructuración más a fondo del Gobierno regional, lo que, dada la proximidad de la siguiente elecciones autonómicas, no hubiera sido nada impensable. El Presidente Valcárcel se esforzó, no obstante, en dejar claro desde un primer momento que su proyecto se reducía –salvo que circunstancias no previstas le forzaran a otra cosa– al «ajuste chico», esto es, a la sola ampliación del Consejo de Gobierno en una Consejería a la que quedarían atribuidas las nuevas competencias en justicia. Así lo hizo saber con ocasión del *Debate sobre el estado de la Región* y así lo reiteró el 29 de julio en la rueda de prensa que siguió a la reunión misma con el Ministro de Justicia en la que quedó cerrado el acuerdo para las transferencias.

En lógica coherencia con dicha decisión, el Decreto del Presidente de la Comunidad Autónoma núm. 17/2010, de 3 de septiembre, *de Reorganización de la Administración Regional*, se ha limitado a crear una décima Consejería, la Consejería de Justicia y Seguridad Ciudadana, dejando intacta –a salvo los lógicos reajustes a los que enseguida nos referiremos– la anterior estructura de la Administración Autonómica. Según especifica el art. 11 del mencionado decreto, a la nueva Consejería han venido a parar, además de las obvias competencias en justicia derivadas de las transferencias que se esperaba recibir («*actuaciones preparatorias del proceso de transferencias de competencias del Estado y cuantas competencias correspondan a la comunidad autónoma en materia de justicia*»), dice el precepto), las relativas a «*Coordinación de Policías Locales; Protección Civil; Violencia de género y Reforma de menores (...)* y cualquier otra que le asigne la legislación

*vigente*». Tras ello, por Decreto de la Presidencia núm. 19/2010, de idéntica fecha, el presidente Valcárcel ha procedido a nombrar a Manuel Campos Sánchez, hasta entonces Comisionado del Gobierno murciano para la dirección del proceso negociador de las trasferencias, Consejero de Justicia y Seguridad Ciudadana.

La creación de la mencionada Consejería de Justicia y Seguridad Ciudadana (un tanto descolgada y casi paradójica después de que las competencias en justicia hayan terminado por no asumirse) ha acarreado, no obstante, la necesidad de dictar tres decretos destinados a introducir las readecuaciones pertinentes en la Administración Regional. Uno de ellos, el Decreto núm. 243, de 10 de septiembre, establece los Organos Directivos de la nueva Consejería (para la que prevé como organigrama una Secretaría General y tres Direcciones Generales, de Seguridad Ciudadana y Emergencias, de Prevención de la Violencia de Género y Reforma Juvenil, y de Justicia), y los otros dos introducen en las Consejerías de Presidencia y de Política Social, Mujer e Inmigración las modificaciones a que obliga el traspaso de ciertas competencias antes dependientes de ellas a la Consejería de nueva creación. Así lo hace el Decreto núm. 241, por el que se establecen los Organos Directivos de la Consejería de Presidencia, el cual certifica con su nueva estructura la pérdida por dicha Consejería de sus anteriores responsabilidades en emergencias, protección civil y coordinación de policías locales; e igual el Decreto núm. 242, por el que se establecen los Organos Directivos de la Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración, cuyo texto acredita la actual desaparición de sus previos cometidos en violencia de género y reforma del menor.

Al margen de lo anterior, la crisis económica y la necesidad de reducir el gasto han obligado a una fuerte constricción del aparato administrativo que ha ocasionado la supresión de un alto número de entes y organismos dependientes de la Administración Pública. A dicho resultado se ha llegado a través de dos operaciones de ajuste sucesivas, provocada la última de ellas por la obvia insuficiencia de la anterior. La primera de tales operaciones, avanzada el 15 de junio por el Presidente de la Comunidad en el *Debate sobre el estado de la Región*, («...les anuncio –dijo– la supresión drástica... de entidades públicas, organismos autónomos y consorcios..., reducción que afectará prácticamente al 30% de los referidos organismos públicos»), consistió, según Acuerdo del Consejo de Gobierno de 2 de julio, en la eliminación de veinticinco entes públicos, organismos, fundaciones y sociedades mercantiles, en cuya lista se incluyeron 17 consorcios la mayoría de ellos dependientes de la Consejería de Cultura, de los que la Administración regional pasó a desprenderse. No obstante, una vez que hacia finales de noviembre se hizo evidente la manifiesta cortedad de tales recortes para frenar los fuertes desajustes presupuestarios padecidos por la Comunidad de Murcia que ya conocemos, la Ley de Medidas Extraordinarias para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas, aprobada con carácter urgente en la Asamblea Regional el 23 de diciembre, ha ampliado de manera rotunda esa restricción al imponer legalmente en su art. 31 («Reducción del número de unidades integrantes del sector público regional») que «...antes de la finalización del ejercicio 2011 dicho número no supere el 30% –lo que supone la eliminación del 70%, por tanto– de los que a 31 de diciembre de 2010 recoge el Inventario de Entes del Sector Público de la Co-

*munidad Autónoma, publicado por el Ministerio de Economía y Hacienda»; la Ley ha precisado además que, para ello, cada Consejero deberá proponer al Consejo de Gobierno antes del 1 de marzo de 2011 la relación de unidades de su Departamento que deban quedar afectadas por dicha medida.*

### *La Asamblea Regional*

Durante 2010 se ha producido una alteración en la composición de los Grupos de la Cámara al solicitar el diputado del Grupo parlamentario Socialista, Bartolomé Soler, su paso al Grupo Mixto (vid. BOARM. núm. 129, de 7 de diciembre) tras haber confirmado el Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia su imputación por los delitos de malversación de caudales públicos, prevaricación y falsedad documental. Con ello, el Grupo Mixto pasa a quedar integrado por tres diputados, uno inicialmente elegido en las listas de IU y los otros dos fruto de sendos traspasos, uno desde el Grupo Popular en 2007 y otro ahora desde el Grupo Socialista. El Grupo Socialista, obviamente, ha pasado a tener 14 en vez de 15 diputados.

En otro orden de cosas, dada la ausencia en el Reglamento parlamentario de una norma que dote a la Cámara de un procedimiento específico con el que tramitar el informe que el Defensor del Pueblo le debe rendir anualmente por imperativo del art. 34 de su Ley reguladora, la Ley 6/2008, el Presidente de la Asamblea, en uso de la facultad que le otorga el art. 207 del Reglamento y contando con el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces, ha decidido dictar el 19 de mayo de 2010 una *Resolución interpretativa sobre tramitación del informe de gestión del Defensor del Pueblo ante la Asamblea Regional*. Conforme a lo establecido en dicha Resolución: (i) una vez recibido el mencionado informe en la Cámara, la Mesa debe ordenar su publicación y remitirlo a todos los Grupos parlamentarios; (ii) su presentación por el Defensor del Pueblo a la Asamblea puede tener lugar en el Pleno o en Comisión, cuestión que corresponde decidir a la Junta de Portavoces; (iii) si la presentación se hiciera en Comisión, comenzará con la exposición oral del Defensor del Pueblo durante cuarenta y cinco minutos, seguirá con la intervención de los representantes de los Grupos por tiempo de quince minutos cada uno para que puedan formular preguntas o pedir aclaraciones, pero sin que pueda haber debate, y concluirá con la contestación del Defensor del Pueblo para la que se habilitan otros treinta minutos; (iv) si, en cambio, la presentación tuviera lugar ante el Pleno, tras la exposición oral del Defensor del Pueblo por tiempo idéntico de cuarenta y cinco minutos, éste deberá ausentarse y –ya sin su presencia– los Grupos parlamentarios podrán intervenir durante quince minutos cada uno al exclusivo fin de fijar su posición; (v) estas mismas reglas se aplicarán, según la Resolución que reseñamos, a la tramitación parlamentaria de aquellos informes monográficos o especiales que, según el art. 35 de su Ley reguladora, el Defensor del Pueblo puede someter también a la Asamblea cuando así lo estime oportuno.

## Actividad normativa

### *Leyes*

La actividad legislativa de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia durante el año 2010 se ha desarrollado en unos parámetros distintos a los de los años precedentes. Se podría decir que nos encontramos ante un curso legislativo enteramente *singular* en la ya dilatada historia de esta Comunidad Autónoma.

Esa singularidad tiene varias manifestaciones, que podemos sintetizar en tres. La primera es de índole cuantitativa y se concreta en el escaso número de leyes aprobadas. La Asamblea Regional ha alumbrado este año tan solo cinco leyes, una de las cifras más bajas de actividad legislativa en los casi treinta años de vida de esta institución y, desde luego, la más baja desde la ampliación competencial de 1992. Sirva también el dato de que la media de estos años es de diez leyes al año y que el año inmediatamente anterior (2009) se aprobaron catorce leyes.

Desconocemos cuál puede ser el motivo que ha determinado este déficit legislativo, más aún si tenemos en cuenta que el calendario legislativo que el Gobierno envió a la Asamblea en su momento aventuraba un panorama muy distinto. Cabe sospechar, no obstante, que uno de ellos –quizás el más relevante– haya sido la crisis económica, con la consecuyente afectación de las cuentas públicas y del elenco de prioridades de los distintos departamentos de la Administración Regional, más pendientes ahora de lidiar la gestión ordinaria y reducir costes y servicios que de articular nuevos proyectos.

El segundo elemento en el que se pone de manifiesto la singularidad de la actividad legislativa del año 2010 en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia afecta, en cambio, al contenido de la misma y radica en el absoluto predominio que este año ha alcanzado en ella la materia financiera. El dato es claro y contundente: las cinco leyes aprobadas tienen esta naturaleza.

Así sucede, en primer lugar, con la *Ley 1/2010, de 28 de junio, por la que se modifica la Ley 14/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2010*, cuyo origen se encuentra en el Real Decreto Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, convalidado por el Congreso de los Diputados en sesión de fecha 27 de mayo; y con la *Ley 2/2010 de 27 de diciembre, por la que se adapta la escala autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas al nuevo sistema de financiación de las comunidades autónomas*, el cual fue aprobado por la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía, y se modifican determinadas normas tributarias.

Así sucede también, evidentemente, con la *Ley 4/2010, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2011*, y con la *Ley 3/2010, de 27 de diciembre, de modificación de la regulación de algunos de los tributos propios de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*. Ésta última encuadrable en la categoría usualmente denominada de «Leyes de Acompañamiento».

Y así ocurre, finalmente, con la *Ley 5/2010, de 27 de diciembre, de medidas extraordinarias para la sostenibilidad de las finanzas públicas*. Esta Ley, muy polémica, como vimos al principio, tiene por objeto la adopción de una serie de medidas extraordinarias de diversa naturaleza, dirigidas a propiciar la reducción del déficit público de la Comunidad Autónoma, materializando así el compromiso adquirido con el Gobierno de la Nación en tal sentido.

La última de las singularidades que presenta la actividad legislativa del año 2010 en la Comunidad murciana opera en el terreno de la técnica legislativa. Se trata de advertir que dos de estas leyes, en concreto la 2/2010, de adaptación de escala autonómica del Impuesto sobre la Renta, y la 5/2010, de medidas extraordinarias, tienen su origen, no en el Gobierno de la Comunidad, sino en el grupo parlamentario que lo sostiene, el Popular.

La explicación puede encontrarse, seguramente, en el deseo o necesidad de contar, en el menor tiempo posible, con una norma con rango de ley en determinado sector de actividad, ante la ausencia en esta Comunidad de la figura del Decreto-ley, presente en el Estado y en las Comunidades con estatuto reformado recientemente. No obstante, esta forma de proceder no está exenta de costes. Se produce, en primer lugar, un problema de coherencia en el funcionamiento del sistema institucional, en la medida en que un elemento básico de la política del Gobierno queda huérfano de su impulso y dirección. Y se produce también un déficit de participación técnica y ciudadana, pues, al no ponerse en marcha el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de leyes previsto en el art. 46 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, se obvian numerosos estudios, consultas e informes de diversos órganos y entidades, incluyendo el Consejo Económico y Social y el Consejo Jurídico.

### *Reglamentos*

El ejercicio de la potestad normativa propia del Gobierno –la reglamentaria– refleja este año una atención especial a dos extensos ámbitos materiales, muy separados entre sí en la realidad social: de un lado, el que podemos denominar como agrícola-ganadero, y, de otro lado, el de sanidad y actividad asistencial. No es aquí, conviene aclarar, donde están la mayoría de las disposiciones reglamentarias aprobadas, pues ese es siempre lugar ocupado por el sector puramente administrativo o interno, pero sí donde se sitúan buena parte de las más relevantes.

En el primer ámbito (el agrícola-ganadero), cabe citar cuatro decretos, la mayoría de ellos dictados en desarrollo o aplicación de la normativa comunitaria. Así, el Decreto núm. 448/2009, de 29 de diciembre, por el que se crea y regula el Registro de Explotaciones Agrarias de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; el Decreto núm. 54/2010, de 26 de marzo, por el que se regula la atribución de competencias para el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de tasa láctea en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; el Decreto núm. 90/2010, de 7 de mayo, por el que se crea la Red de Muladares para las Aves Rapaces Necrófagas gestionados por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; y el Decreto núm. 129/2010, de 4 de junio, del Consejo de Go-

*bierno, por el que se aprueban las reglamentaciones específicas de los libros genealógicos de las siguientes razas autóctonas españolas en peligro de extinción: Raza porcina Chato Murciano, raza bovina Murciano Levantina y raza aviar Gallina Murciana.*

En el segundo sector al que aludíamos al principio (el de sanidad y actividad asistencial) se ubica un grupo todavía más numeroso y relevante de normas. Son: el Decreto núm. 456/2009, de 29 de diciembre, por el que se establecen criterios sobre señalización adicional e identificación de las oficinas de farmacia de la Región de Murcia; el Decreto núm. 9/2010, de 12 de febrero, por el que se regula la acreditación de los centros, establecimientos y servicios sanitarios de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, se crea la Comisión Regional de Acreditación de Centros, Establecimientos y Servicios Sanitarios, y se modifica el Decreto 73/2004, de 2 de julio, por el que se regula el procedimiento de autorización sanitaria de los centros, establecimientos y servicios sanitarios y el registro de recursos sanitarios regionales; el Decreto núm. 97/2010, de 14 de mayo, por el que se establecen las características nutricionales de los menús y el fomento de hábitos alimentarios saludables en los Centros Docentes no Universitarios; el Decreto núm. 126/2010, de 28 de mayo, por el que se establecen los criterios para determinar la capacidad económica de los beneficiarios y su participación en la financiación de las prestaciones económicas y servicios del sistema de autonomía y atención a la dependencia en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; el Decreto núm. 306/2010, de 3 de diciembre, por el que se establecen la intensidad de protección de los servicios, la cuantía de las prestaciones económicas, las condiciones de acceso y el régimen de compatibilidad de las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; y el Decreto núm. 309/2010, de 17 de diciembre, por el que se desarrolla el sistema de identificación de los centros, establecimientos y servicios sanitarios inscritos en el Registro de Recursos Sanitarios Regionales para garantizar el derecho de información de los usuarios.

Fuera de estos dos ámbitos materiales hay que destacar: dos normas dictadas en el terreno de las relaciones entre la Administración Pública regional y los ciudadanos (el Decreto núm. 236/2010, de 3 de septiembre, de Atención al Ciudadano en la Administración Pública de la Región de Murcia; y el Decreto núm. 286/2010, de 5 de noviembre, sobre medidas de simplificación documental en los procedimientos administrativos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia); otras dos en el campo educativo, por los efectos futuros que puedan tener: el Decreto núm. 4/2010, de 29 de enero, por el que se desarrolla en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia el Real Decreto 1.892/2008, de 14 de noviembre, por el que se regulan las condiciones para el acceso a las enseñanzas universitarias oficiales de grado y los procedimientos de admisión a las Universidades públicas españolas; y el Decreto núm. 277/2010, de 1 de octubre, por el que se modifica el Decreto núm. 5/2008, de 18 de enero, por el que se establece la Ordenación de las Enseñanzas de Idiomas de Régimen Especial en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y los currículos correspondientes a los niveles básico e intermedio); otra vez dos Decretos en el ámbito del juego (el Decreto núm. 194/2010, de 16 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Juego del Bingo de la Región de Murcia y se modifi-



ca el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; y el Decreto núm. 217/2010, de 30 de julio, por el que se aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas de la Región de Murcia); y, finalmente, una en el terreno deportivo (el Decreto núm. 135/2010, de 4 de junio, por el que se modifica el Decreto 221/2006, de 27 de octubre, por el que se regulan los clubes deportivos y entidades de promoción y recreación deportiva de la Región de Murcia, y el Decreto 222/2006, de 27 de octubre, por el que se regula el registro de entidades deportivas de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para su adaptación a la Ley 12/2009, de 11 de diciembre, por la que se modifican diversas leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, relativa a los Servicios del Mercado Interior).

### Conflictividad no jurisdiccional

Si dejamos al margen algún amago de conflictividad tan sólo anecdótico, como la declaración del Presidente Valcárcel –que tanta repercusión tuvo en su momento en la prensa nacional– según la cual Murcia no aplicaría la nueva ley del aborto mientras el Tribunal Constitucional no se pronunciara sobre su constitucionalidad, la Comunidad Autónoma murciana ha vivido durante 2010 al menos tres claros escenarios de conflicto: a) el enfrentamiento con Castilla-La Mancha a causa de las referencias al agua contenidas en su Proyecto de Estatuto de Autonomía; b) la incidencia que en la Región de Murcia han tenido los recortes en infraestructuras a los que se ha visto obligado en toda España el Ministerio de Fomento; c) y el desacuerdo con el Consejo de Política Fiscal y Financiera y con la Vicepresidenta de Economía sobre reducción del déficit y consiguiente imposibilidad de emisión de deuda pública por parte de la Comunidad Autónoma, del que ya nos hemos ocupado en el inicio de este informe. Ello permite que nos centremos ahora en los otros dos.

#### *Punto y aparte, que no final, en el conflicto del agua entre Murcia y Castilla-La Mancha*

El temor a la eventual aprobación del proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, cuyo debate en Cortes se había vuelto a activar a principios de 2010, ha hecho que los primeros meses de este año se hayan vivido en la Comunidad Autónoma de Murcia bajo el signo de la tensión. Tensión no sólo con la Comunidad castellano-manchega habida cuenta de la amenaza que para sus intereses hubiera supuesto la adopción de una norma que ponía fecha final al trasvase Tajo-Segura y además garantizaba determinada reserva hidrológica a Castilla-La Mancha, sino incluso entre los propios partidos políticos murcianos complicadamente enfrentados, pero a la vez llamados a entenderse, en este difícil asunto.

Amén de las negociaciones de trastienda y aun de la presión ejercida en múltiple foros por la Comunidad Autónoma Murcia, su estrategia en este tema consistió, según se recordará, en instrumentar como propuesta conjunta de PP y

PSOE una Proposición de ley de iniciativa autonómica dirigida a solicitar la reforma de la Ley 10/2001, reguladora del Plan Hidrológico, a fin de asegurar desde dicha norma la continuidad del trasvase Tajo-Segura. No obstante, pese al acuerdo establecido para proceder de esta manera, el Grupo socialista acabó depositando en la Asamblea en febrero de 2009 el texto concordado como si fuera una iniciativa propia (vid. BOARM núm. 59, de 10 de febrero de 2009: «*Iniciativa legislativa ante el Congreso de los Diputados núm. 1, sobre Proposición de Ley de modificación de la ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, en relación con el Acueducto Tajo-Segura*»), lo que –ya dentro de 2010– ha provocado la reacción del Gobierno popular y de su Grupo parlamentario.

Fruto de tal reacción, el 11 de enero de este año el portavoz del Grupo popular presentó en la Asamblea un escrito denominado «*Estímulo de la iniciativa ante el Gobierno de la Nación núm. 1 sobre Proyecto de ley de aprovechamiento sostenible del acueducto Tajo-Segura*» (BOARM núm. 98, de 15-1-2010) cuya singular habilidad consistía en trasladar dicho estímulo del Congreso de los Diputados –donde lo tenía planteado el Grupo socialista– al Gobierno central presidido por Rodríguez Zapatero, del que no era esperable una respuesta positiva y cuyo desentendimiento, por tanto, podía acabar deviniendo –en su caso– en desgaste para la formación socialista murciana. La citada propuesta popular fue debatida en el Pleno el 18 de enero y aprobada por unanimidad por los tres Grupos de la Cámara habida cuenta de la decisión del Grupo socialista de no entorpecer ninguna vía ni, por lo tanto, ésta. Ello no impidió, sin embargo, que la inicial proposición socialista, pendiente desde 2009 y encaminada a estimular al Congreso, siguiera también su curso, ni evitó que el Grupo popular acompañara su estrategia anterior con la formulación además de una enmienda a la totalidad de esta proposición cuyo contenido reproducía literalmente el de su propia iniciativa aprobada el 18 de enero, bien que ahora admitiendo que su destinatario no fuera el Gobierno sino el Congreso de los Diputados. El debate del texto socialista y de la enmienda popular se produjo en la sesión del Pleno de 17 de febrero de 2010 y se cerró con la aprobación –de nuevo por unanimidad– de la enmienda popular a la totalidad, con lo cual, pese a las sensibles diferencias de planteamiento que les separaban, los tres Grupos de la Asamblea regional llegaron por fin a un texto único que como tal *Proposición de Ley de aprovechamiento sostenible del acueducto Tajo-Segura*, de iniciativa autonómica, fue remitido a la Cámara baja de las Cortes.

Todos estos rifirrafes internos quedaron, sin embargo, sin sentido cuando el 21 de abril de 2010 se produjo –sin que en ese momento hubiera excesivas razones para vaticinarla– la derrota del Proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha en la Comisión Constitucional del Congreso. Esta derrota no vino motivada por una pérdida de la votación correspondiente, ya que el texto sí obtuvo en ella la mayoría simple, única aquí requerida, sino –en primer lugar– por el rechazo del texto alternativo que (manteniendo la cita de los 4.000 hectómetros, pero eliminando la palabra «reserva» y sustituyendo la *preferencia* de la Comunidad manchega para la mención de *sus necesidades*) el Grupo popular ofreció a los defensores del proyecto en mitad de la sesión y éstos consideraron inaceptable, y –en segundo lugar y sobre todo– por el aviso que tal votación supuso de que el citado proyecto de Estatuto, dada la abstención de CiU,

PNV e IU y el voto en contra de UPyD, no lograría alcanzar la mayoría absoluta requerida para su aprobación en el Pleno. Tanto durante el debate en la Comisión Constitucional del Congreso como durante la sesión habida días después –el 26 de abril– en el Parlamento de Castilla-La Mancha, fueron constantes las referencias que se hicieron a la decisiva influencia que en el resultado final de este asunto pudo haber tenido la presión ejercida por el Presidente de la Comunidad Autónoma de Murcia, el cual es cierto que pasó la mañana del 21 de abril reunido con Rajoy, Soraya Sáenz de Santamaría y el portavoz parlamentario del Grupo popular (se dice que participando en la redacción del texto alternativo propuesto) y por la tarde siguió la sesión parlamentaria desde un salón del Congreso (ha venido aquí, dijo algún orador, «a vigilar y controlar»). El Presidente Valcárcel, por su parte, siempre contestó a tales alusiones diciendo que, sencillamente, había estado «donde tenía que estar». Sea como fuere, el Presidente de Castilla-La Mancha convocó al Parlamento de esta Comunidad para el 26 de abril de 2010 a fin de acordar, como así se hizo, la retirada del proyecto de Estatuto de Autonomía del Congreso de los Diputados.

Concluido, pues, de esta abrupta manera el conflicto que nos ocupa, la Asamblea regional de la Comunidad Autónoma de Murcia acordó, a su vez, en su Pleno de 2 de junio, «retirar de su tramitación parlamentaria ante las Cortes Generales la Proposición de Ley de aprovechamiento sostenible del acueducto Tajo-Segura, presentada como consecuencia de acuerdo plenario de 17 de febrero del año en curso».

¿Significa lo anterior el final de la «guerra del agua» entre las Comunidades de Murcia y de Castilla-La Mancha? Pues posiblemente no, en la medida en que lo más probable es que suponga tan sólo su traslado a otros escenarios en los que ya se han comenzado a producir las primeras escaramuzas. Fundamentalmente, al de la elaboración de los Planes de cuenca (propuesta de incremento de los caudales ambientales en el de la cuenca del Tajo, hipotética eliminación de los recursos procedentes del trasvase en el de la cuenca del Segura...). Y, desde luego también, si llega el caso, al que pudiera derivarse del anuncio hecho por el Presidente castellano-manchego en su *Discurso sobre el estado de la Región* según el cual está entre los proyectos de su Gobierno el impulsar una *Proposición de Ley ante el Congreso de los Diputados* referida al problema del agua en cuyo texto volverían a estar incluidas todas las demandas que no pudieron prosperar a causa del fracaso del Estatuto (vid. Resolución de apoyo a tal iniciativa aprobada por las Cortes de Castilla-La Mancha el 2 de septiembre; Boletín de la Cámara de 6-9-2010). De todo ello, por tanto, tendremos que seguir ocupándonos en los informes de los próximos años.

### *La incidencia en la Región de Murcia de los recortes en infraestructuras realizados por el Ministerio de Fomento*

Un segundo foco de conflictividad ha tenido que ver con los ajustes realizados por el Estado en materia de infraestructuras en todo el territorio nacional. Como quiera que la Comunidad Autónoma de Murcia percibió en su momento que esos recortes le afectaban de una manera más lesiva que a otras Comunida-

des (según estimaciones aparecidas en la prensa murciana el 23 de agosto, tras la comparecencia del Ministro el día 22 en la Comisión de Fomento del Congreso, sólo la cancelación de la autovía del Reguerón comportaba la supresión de una inversión de 240 millones de euros, cantidad superior por sí sola a la intervenida a cualquier otra Comunidad), ello dio lugar a una serie de contactos entre las autoridades autonómicas y los responsables del Ministerio de Fomento dirigidos a precisar el efectivo alcance del mencionado recorte y –hasta donde fuera posible– a encontrar la manera de paliarlo. El primero de tales encuentros (Consejero de Obras Públicas-Altos Cargos del Ministerio) se produjo el 6 de julio y se concretó en la confirmación de las malas expectativas anunciadas: se salvaba del ajuste la llegada del AVE por Alicante, para la que se mantenía la fecha de 2014, pero se aplazaba *sine die* la puesta en funcionamiento de la variante de Camarillas que estaba prevista para 2011 y, por lo que hace a carreteras, se cancelaba la autovía del Reguerón y se congelaban los tramos por realizar de la autovía del Altiplano, la Conexión Suroeste (que debía unir el Puerto de la Cadena con el Polígono Oeste) y la ejecución del tercer carril en la A-30, entre Murcia y el inicio del Puerto de la Cadena. El 22 de agosto se unió a lo anterior la noticia de que el Estado había suspendido además, mediante aviso en el BOE, la licitación del estudio informativo sobre el AVE directo Madrid-Murcia por Cieza, obra para la que no había fecha concreta pero para la que se estaban dando los pasos iniciales. La «repeca» de algunos proyectos a la que accedió el Ministerio de Fomento el 26 de agosto tampoco benefició especialmente a Murcia ya que sólo permitió recuperar la ejecución de los dos tramos (entre Blanca y Jumilla) de la autovía del Altiplano que ya estaban en construcción.

De ahí que el 19 de octubre se haya producido en Madrid una reunión entre el Presidente Valcárcel y el Ministro de Fomento orientada a desbloquear parte de las obras mencionadas recurriendo a imaginativas fórmulas extrapresupuestarias y de pago aplazado. Fruto de ese contacto han sido determinados acuerdos que, a su vez, se han traducido en la firma en Murcia el 20 de diciembre, con motivo de la visita del Ministro de Fomento, de tres convenios de colaboración, amén de otros compromisos externos a ellos, cuyo contenido es el siguiente: se mantiene la fecha del 2014 para la llegada del AVE a Murcia por Novelda; el Ministerio se compromete además, bien que sin fecha, a impulsar los estudios que agilicen su llegada a Cartagena; se acuerda la conexión ferroviaria de la alta velocidad con el futuro aeropuerto de Corvera; se relanza la variante de Camarillas respecto de la que, si bien no se cumplirá la fecha del 2011, no se paralizarán las obras al destinarse a ellas cinco de los treinta millones en los que está presupuestada; se volverá a licitar, aunque también sin fecha, el estudio informativo relativo a la conexión directa del AVE por Cieza; se impulsa el tramo Zeneta-Santomera de la autovía de Sucina al que se asignan 120 millones que el Ministerio hará efectivos a partir de 2014; por lo que hace a la autovía del Altiplano, se terminarán en 2011 los tramos que están en obras y los otros tres tramos (entre Jumilla y Fuente La Higuera) se licitarán después barajando la posibilidad de que se financien mediante peaje en sombra; se recupera asimismo la autovía del Reguerón, cuya primera fase se licitará en 2012 y para la que el Ministerio se compromete a habilitar ciertas cantidades que la Comunidad prefiere que se destinen a abonar las sumas debidas a los expropiados; y finalmente se prevén ciertas inversiones en el desarrollo de las terminales logísticas intermodales (ZAL) de Murcia y el Gorguel.

La llegada del AVE a Albacete, Cuenca y Valencia los días 15 y 16 de diciembre, justo cuatro días antes de la venida del Ministro a la Comunidad murciana para firmar los mencionados convenios, ha dejado, con todo, en la Región de Murcia un amargo regusto vinculado al recuerdo, activado por la prensa, de que el pacto celebrado en 2001 preveía la ejecución simultánea de todos los tramos del AVE destinado a unir Madrid con Valencia y el Sureste.

### Conflictividad jurisdiccional

1) La adopción por el Tribunal Constitucional de la STC 31/2010, de 28 de junio, que pone fin al recurso de inconstitucionalidad interpuesto en su día por el PP contra el Estatuto reformado de Cataluña ha permitido la resolución en cascada de aquellas demandas que algunas Comunidades Autónomas interpusieron también en su día contra dicha norma, entre ellas la planteada el 20 de octubre de 2006 por la Comunidad Autónoma de Murcia contra diversos apartados del art. 117 del mencionado Estatuto. A dicha demanda ha contestado el Tribunal Constitucional en su STC 49/2010, de 29 de septiembre. Los demás recursos de inconstitucionalidad en los que Murcia es parte (Estado contra Ley del Suelo murciana; Murcia contra Real Decreto-Ley 2/2004 y Murcia contra Ley 11/2005, ambos referidos a sendas modificaciones del PHN) no han registrado, en cambio, movimiento alguno.

La STC 49/2010 ha resuelto las cuestiones relativas a la constitucionalidad del art. 117 («*Aguas y obras hidráulicas*») del Estatuto de Autonomía de Cataluña que la Comunidad Autónoma de Murcia le tenía planteadas –igual que ha hecho en el caso de las demandas de otras Comunidades también dirigidas contra dicho Estatuto– mediante la simple remisión en un solo fundamento jurídico –el f. j. 2– a lo ya dicho por el Tribunal en su STC 31/2010 sobre cada uno de tales extremos, sin necesidad de transcribir ni mencionar en este nuevo pronunciamiento la doctrina de aquélla. La sentencia concluye en un fallo desestimatorio de la totalidad de las pretensiones planteadas en su día por la Comunidad Autónoma murciana, y va acompañada de cuatro votos particulares, tres de los cuales (Conde, Delgado, y Rodríguez Arribas) se remiten –igual que la sentencia– a la argumentación contenida en sus respectivos votos particulares a la STC 31/2010 mientras que uno de ellos (Rodríguez-Zapata) se detiene algo más en algún concreto extremo. En síntesis:

a) La STC desestima la inconstitucionalidad del art. 117.1 c) del nuevo Estatuto catalán, que atribuye a la Generalitat competencia exclusiva sobre cuencas intracomunitarias para adoptar medidas extraordinarias en caso de necesidad y en orden a garantizar el suministro de agua, porque (frente a lo que considera el recurso planteado por Murcia) ese enunciado ni desconoce competencias del Estado que, por ser suyas, podrían recaer incluso sobre aguas intracomunitarias, ni tampoco vulnera la autonomía local al ignorar las competencias de las entidades locales para adoptar medidas adicionales en caso de sequía.

Lo primero no sucede, a juicio del Tribunal, por las razones que ya expuso en el fundamento jurídico 65 de la STC 31/2010 al que remite («*ya hemos dicho...*

*que la atribución por el Estatuto de competencias exclusivas sobre una materia en los términos del art. 110 EAC no puede afectar a las competencias sobre materias o submaterias reservadas al Estado que se proyectarán, cuando corresponda, sobre las competencias exclusivas autonómicas con el alcance que les haya otorgado el legislador estatal con plena libertad de configuración, sin necesidad de que el Estatuto incluya cláusulas de salvaguarda de las competencias estatales...»).*

Lo segundo –vulneración de la autonomía local– tampoco puede ser apreciado porque, como dice la STC 49/2010 respecto de dicha cuestión, único punto que no solventa por reenvío a la STC 31/2010 al no considerarlo tratado en la misma, «*nada permite concluir ni nada razona tampoco el Consejo de Gobierno recurrente que el ejercicio de la competencia autonómica ahora cuestionada suponga una invasión o desconocimiento de las legítimas competencias que eventualmente corresponda ejercer a las entidades locales*», lo que a juicio del Tribunal convierte esta alegación de la Comunidad Autónoma de Murcia en «*una impugnación meramente preventiva y, por tanto, injustificada*». Sobre esta cuestión ha incidido asimismo, con mayor claridad que la propia sentencia, el voto particular formulado por el magistrado Rodríguez-Zapata al decir que: «*Únicamente la falta de valor normativo del art. 117.1 c) EAC –en la lógica de razonamiento que se sigue en la referida STC 31/2010– puede llevar a la mayoría a considerar que nada permite concluir (...) que el ejercicio de la competencia autonómica ahora cuestionada suponga una invasión o desconocimiento de las legítimas competencias que eventualmente corresponda ejercer a las entidades locales (...). Para afirmar que esa impugnación es preventiva la Sentencia debe sostener que se requerirá «del concurso de una normativa de aplicación y desarrollo aún inexistente» (STC 31/2010, FJ 64), que haga posible resolver jurisdiccionalmente la cuestión planteada*».

b) Tampoco estima el Tribunal que sea inconstitucional el apartado 2 del art. 117 que atribuye a la Generalitat competencias ejecutivas sobre el dominio público hidráulico y las obras de interés general en los términos establecidos en la legislación del Estado; ello en razón de argumentos para los que de nuevo remite al fundamento jurídico 65 de la STC 31/2010 («... *el art. 149.1.24 CE –se lee allí– reserva al Estado como competencia exclusiva las obras de interés general. Ello no es óbice, sin embargo, para un adecuado entendimiento constitucional del apartado impugnado en la medida en que la asunción (de tales competencias por la Comunidad Autónoma) tiene lugar, según dispone expresamente el precepto impugnado, en los términos establecidos en la legislación estatal. De modo que es al Estado, titular exclusivo de la competencia, al que con plena libertad de configuración, le corresponde determinar, en su caso, (...) la atribución de la competencia autonómica...*»).

c) No son inconstitucionales, asimismo, los apartados a) y c) del art. 117.3 cuyo texto dispone, respectivamente, la atribución a Cataluña de la competencia ejecutiva para la adopción de medidas adicionales de protección y saneamiento de los recursos hídricos dentro de su territorio, y las facultades de policía del dominio público hidráulico atribuidas por la legislación estatal. Según nueva remisión al fundamento jurídico 65 de la STC 31/2010, que esta vez resulta menos clarificadora en algunos aspectos, porque «*en principio el Estatuto (...) no es sede normativa inadecuada para contemplar, con la generalidad que se hace en el pre-*

*cepto recurrido, mecanismos o fórmulas cooperativas como las que en él se enuncian...».*

d) Por lo que respecta al art. 117.4 y a la imposición de un informe preceptivo a cargo de la Generalitat para cualquier trasvase que implique la modificación de sus recursos hídricos, la STC 49/2010 reenvía el juicio sobre su constitucionalidad, como en los supuestos anteriores, a lo dicho en la STC 31/2010: el precepto *«establece –se dice allí– un razonable mecanismo de colaboración entre la Comunidad Autónoma y el Estado (...) sin que en modo alguno se desplace o enerve (...) la competencia estatal».*

e) Finalmente, la sentencia desestima la inconstitucionalidad del art. 117.5 cuyo enunciado prevé la participación de la Generalitat en la planificación de los recursos y aprovechamientos hidráulicos que pasen o finalicen en Cataluña provenientes de fuera del ámbito territorial español, por considerar –según reenvío una vez más a lo declarado en la STC 31/2010– que, en simetría con lo ya dicho para el 117.3, el Estatuto es sede normativa idónea para contemplar, con la generalidad que se hace en el precepto citado, determinados mecanismos o fórmulas de cooperación entre el Estado y la Comunidad Autónoma.

2) Dentro también del ámbito de la justicia constitucional, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Murcia ha acordado en su sesión de 10 de diciembre de 2010 realizar el requerimiento previo que el art. 63.1 de LOTC hace preceptivo antes de llegar a la interposición del correspondiente conflicto positivo de competencia contra la Comunicación del Director General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas, de fecha 5 de octubre, por la que se le remite información sobre la financiación de la Comunidad de Murcia en el año 2011 por aplicación de la Ley 22/2009. En el sentir de la Comunidad Autónoma murciana, la mencionada Comunicación lesiona su autonomía política y financiera por contener infracciones constitucionales graves que afectan a los arts. 2, 9.3, 31, 137, 138.1, 156.1 y 158.1 de la Constitución española en relación con los arts. 1, 2, 3, 4 y 15 de la Ley Orgánica 8/1980, de Financiación de las Comunidades Autónomas; asimismo, desconoce lo establecido en el Título IV del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia y, en particular, en sus arts. 40 y 42. La Comunidad basa tales afirmaciones en el hecho de que dicha Comunicación no haya recogido el pago, que según su opinión le corresponde, de aquellos anticipos a cuenta de los Fondos de Convergencia para 2011 a los que se refiere la Disposición transitoria 2ª de la Ley 22/2009 (*«Se autoriza al Ministerio de Economía y Hacienda para que acuerde la concesión en 2009, 2010 y 2011 de anticipos a cuenta de los fondos y recursos adicionales...»*) y de los que la Disposición adicional 6ª de esa misma Ley 22/2009 dice que con su incorporación *«por parte del Estado a las necesidades de financiación de las Comunidades Autónomas... se garantiza la suficiencia financiera»* de éstas, suficiencia que en este caso queda desatendida con grave perjuicio para la Comunidad de Murcia.

3) En la jurisdicción ordinaria, durante 2010 se ha producido asimismo la resolución de dos recursos en los que la Comunidad Autónoma de Murcia ha sido parte y de cuya decisión debemos dar cuenta aunque sea muy sucinta.

El primero de tales recursos es el planteado en su día por la Comunidad Au-

tónoma de Castilla-La Mancha contra el acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de febrero de 2007 que decidió autorizar el trasvase de veintidós hectómetros cúbicos de agua con destino al acueducto Tajo-Segura. En dicho procedimiento comparecieron como demandados tanto el Estado como las Comunidades Autónomas de Valencia y Murcia. Ahora una Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de fecha 10 de febrero de 2010, ha puesto fin a este litigio desestimando la demanda interpuesta por Castilla-La Mancha al considerar que el acuerdo que decidió el mencionado trasvase no carecía de la necesaria motivación como pretendía la Comunidad demandante, con lo cual era adecuado a derecho.

La segunda de esas resoluciones la ha pronunciado la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Murcia en sentencia de 21 de mayo de 2010 recaída en el litigio que mantenía enfrentados al Ministerio de Medio Ambiente y a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia a causa de sus discrepancias sobre la eventual nulidad de dos Resoluciones dictadas por los Directores Generales de Calidad Ambiental y de Carreteras y Puertos de la Comunidad Autónoma de Murcia sobre el puerto deportivo que está construyendo la empresa Puertomayor en la Manga del Mar Menor y respecto de las cuales el Ministerio de Medio Ambiente considera que suponen la modificación del proyecto primitivo de tales obras sin que haya mediado el informe de la Demarcación de Costas del Estado, como es preceptivo. El fallo considera que tales Resoluciones no son ajustadas a derecho, las deja sin efecto y condena a la Administración regional a admitir las solicitudes de revisión de oficio de tales actuaciones que reiteradamente venía rechazando

Por otra parte, la Comunidad Autónoma de Murcia ha actuado como demandante durante este tiempo en tres recursos contencioso-administrativos cuyo contenido ofrece algún interés desde la perspectiva de sus relaciones con el Estado: a) Uno con fecha 9 de febrero de 2010 ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS contra el Acuerdo del Consejo de Ministros que aprueba las nuevas tarifas para el aprovechamiento del acueducto Tajo-Segura; formalizada la demanda el 16 de septiembre, la Comunidad alega, entre otras razones, que ese Acuerdo carece de motivación, no se adecua a las condiciones de la actual situación económica y supone además un agravio con los usuarios de otras cuencas y Comunidades. b) Otro, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el que la Comunidad ha formulado su demanda el 22 de septiembre de 2010 contra la Orden del Ministerio de Trabajo e Inmigración de 12 de marzo de 2010 por la que se distribuyen subvenciones del ámbito laboral para su gestión por las Comunidades Autónomas; en síntesis, la Comunidad de Murcia estima que dicha Orden impone a las Comunidades ciertas obligaciones que no les son de aplicación a ellas sino a los beneficiarios. c) Y un tercero, interpuesto el 12 de abril de 2010 ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Madrid, en el que se impugna la Resolución del Director General de Coordinación Financiera con las Comunidades Autónomas del Ministerio de Economía y Hacienda que desestima una previa solicitud de la Comunidad murciana en la que ésta pide que se le compense por las mermas de recaudación producidas por actuaciones del Estado en materia tributaria o por la adopción de medidas de interés general; aunque todavía no se ha formalizado la demanda, la Comunidad de



Murcia había aducido en la solicitud mencionada como apoyo a su requerimiento el respeto debido al principio de lealtad institucional que se recoge en el art. 2.1.e) de la LOFCA y el hecho de que ya alguna otra Comunidad haya alcanzado un acuerdo con el Estado para ser compensada de tales mermas de recaudación.

### **Relaciones de colaboración. Convenios**

Escasas novedades en materia de colaboración por lo que respecta a la actividad de la Comunidad Autónoma de Murcia durante 2010. Tal vez tan sólo reseñar un curioso incremento en el recurso a la adopción de resoluciones parlamentarias como instrumento para impulsar dicho tipo de relaciones; tal es el caso de la Resolución de 16 de junio por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que proponga al Estado un convenio de colaboración con el Ministerio de Economía y Hacienda a fin de arbitrar medidas conjuntas de lucha contra el fraude fiscal en la Región de Murcia. Ello al margen, en el orden de la cooperación intercomunitaria, amén de la continuidad de los contactos informales mantenidos por el Gobierno murciano con los Ejecutivos de otras Comunidades (encuentros, una vez más, Valcárcel-Camps), Murcia ha pedido en el *VII Encuentro entre Comunidades Autónomas para el desarrollo de sus Estatutos*, celebrado este año en La Rioja, su integración en dicho foro a fin de poder participar en tales reuniones, lo que sucederá a partir de la próxima edición. Asimismo, ha impulsado la iniciativa conjunta de Andalucía-Extremadura-Murcia para la inclusión del Flamenco en la Lista Indicativa de Patrimonio Inmaterial de la Humanidad, de tanto interés para esta Comunidad, sede del Festival Internacional del Cante de la Minas. E igualmente ha realizado contactos con la Comunidad de Canarias para establecer una plataforma tecnológica conjunta que permita a ambas Comunidades garantizar el funcionamiento del sistema de emergencias en caso de catástrofes si la red de comunicaciones y alarmas de una de ellas se viera en la imposibilidad de funcionar, situación en la cual la red de la otra Comunidad cubriría tal deficiencia.

Por lo que hace a los convenios suscritos durante 2010 por la Comunidad de Murcia con el Estado y publicados en el BORM (ninguno, una vez más, con otras Comunidades) mencionemos, entre otros, el Convenio suscrito entre el Ministerio de Ciencia e Innovación y la Consejería de Universidades, Empresa e Investigación sobre el Programa de Incentivación de la Incorporación e Intensificación de la Actividad Investigadora (BORM de 2-6-2010); varios Convenios entre el Ministerio de Educación y la Comunidad Autónoma de Murcia sobre financiación de libros de texto y material didáctico e informático (BORM de 18-8-2010) y sobre dotación de bibliotecas escolares (BORM de 7-10-2010); un Convenio de la Comunidad con el Ministerio de Sanidad y Política Social sobre actuaciones vinculadas a la atención a la dependencia (BORM de 26-8-2010); otro Convenio entre el Ministerio de la Presidencia y la Comunidad Autónoma para la prestación mutua de servicios de administración electrónica (BORM de 12-11-2010), y otro con el Ministerio de Trabajo e Inmigración para mejorar la prestación de incapacidad temporal.

A ellos habría que unir un Convenio entre el Ministerio de Industria, Turis-

mo y Comercio y la Consejería de Universidades, Empresa e Investigación sobre mejora de la productividad y competitividad del comercio minorista, aún no publicado en el BORM pero cuya firma aprobó el Consejo de Gobierno murciano en su reunión del 12 de noviembre. Y, por supuesto, los tres convenios firmados el 20 de diciembre por el Presidente Valcárcel y el Ministro de Fomento, sobre infraestructuras, a los que hicimos referencia en un epígrafe anterior.

## Unión Europea

Durante parte del 2010, el Presidente de la Comunidad Autónoma de Murcia, Ramón Luís Valcárcel ha debido ejercer la Presidencia de hecho del Comité de las Regiones en su condición de Vicepresidente primero, habida cuenta de la imposibilidad de actuar como tal de su actual Presidenta, la socialista italiana Mercedes Bresso tras perder ésta las elecciones regionales en el Piamonte. Tanto Mercedes Bresso como Valcárcel, candidatos respectivamente del Partido Socialista Europeo y del Partido Popular Europeo a dicho puesto, fueron elegidos el 10 de febrero de 2010 para compartir la Presidencia de turno del Comité de las Regiones hasta el 2015. Conforme al reparto acordado por sus respectivas formaciones, Bresso debe ejercer la Presidencia de turno hasta mitad de 2012, momento en que pasará a ocuparla de derecho –y no sólo de hecho como ha sucedido dentro de este año– el Presidente Valcárcel.

En otro orden de cosas, la Comunidad Autónoma de Murcia ha manifestado al Gobierno central su insatisfacción por el hecho de haber sido marginada en la designación de sedes para los actos a celebrar con ocasión de la Presidencia española de la UE, máxime cuando, al parecer, en julio de 2009 el Secretario de Estado para la Unión Europea se había comprometido con el Presidente de esta Comunidad a que Murcia y Cartagena fueran sedes de dos reuniones. Como expresión institucional de tal insatisfacción, interpretada además como una forma de agravio comparativo respecto del trato dado a otras Comunidades, la Asamblea Regional de Murcia adoptó en su Pleno de 17 de febrero de 2010 la siguiente moción parlamentaria: *«La Asamblea Regional de Murcia insta al Consejo de Gobierno a que solicite del Gobierno de la Nación una explicación clara, razonada y concreta de los motivos por los que ha excluido a la Región de Murcia de los actos de primer nivel organizados en nuestra nación con motivo de la presidencia de turno de la Unión Europea, así como una rectificación que permita situar a la Región en el lugar que por derecho le corresponde dentro del contexto nacional y europeo».*

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición de la Cámara por Grupos Parlamentarios

Total diputados: 45

Composición por Grupos entre el 1-1-2010 y el 2-12-2010:

*Grupo Parlamentario Popular: 28*

*Grupo Parlamentario Socialista: 15*

*Grupo Parlamentario Mixto: 2*

Composición por Grupos entre el 2-12-2010 y el 31-12-2010:

*Grupo Parlamentario Popular: 28*

*Grupo Parlamentario Socialista: 14 (por salida voluntaria de un diputado que solicita su integración en el Grupo mixto).*

*Grupo Parlamentario Mixto: 3 (un diputado de IU elegido en las listas de dicha formación, más un diputado expulsado en su día del Grupo popular y un diputado procedente del Grupo socialista ahora integrado en el Grupo mixto a solicitud propia).*

### Estructura del Gobierno

Entre el 1 de enero y el 3 de septiembre de 2010:

Presidente: Ramón Luís Valcárcel Siso (PP)

Número de Consejerías: 9

*Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas: María Pedro Reverte García*

*Consejería de Economía y Hacienda: Inmaculada García Martínez*

*Consejería de Agricultura y Agua: Antonio Cerdá Cerdá*

*Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración: Joaquín Bascuñana García*

*Consejería de Sanidad y Consumo: Ángeles Palacios Sánchez*

*Consejería de Obras Públicas, y Ordenación del Territorio: José Ballesta Germán*

*Consejería de Educación, Formación y Empleo:* Constantino Sotoca Carrascosa

*Consejería de Cultura y Turismo:* Pedro Alberto Cruz Sánchez

*Consejería de Universidades, Empresa e Investigación:* Salvador Marín Hernández

Entre el 3 de septiembre y el 31 de diciembre de 2010:

Presidente: Ramón Luís Valcárcel Siso (PP)

Número de Consejerías: 10

*Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas:* María Pedro Reverte García

*Consejería de Economía y Hacienda:* Inmaculada García Martínez

*Consejería de Agricultura y Agua:* Antonio Cerdá Cerdá

*Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración:* Joaquín Bascuñana García

*Consejería de Sanidad y Consumo:* Ángeles Palacios Sánchez

*Consejería de Obras Públicas, y Ordenación del Territorio:* José Ballesta Germán

*Consejería de Educación, Formación y Empleo:* Constantino Sotoca Carrascosa

*Consejería de Cultura y Turismo:* Pedro Alberto Cruz Sánchez

*Consejería de Universidades, Empresa e Investigación:* Salvador Marín Hernández

*Consejería de Justicia y Seguridad Ciudadana:* Manuel Campos Sánchez

## **Tipo de Gobierno**

Mayoritario

*Partido y número de parlamentarios que le apoyan:* PP, 28 diputados

*Composición del Gobierno:* Homogéneo (PP)

## **Cambios en el Gobierno**

El Decreto del Presidente de la Comunidad Autónoma núm. 17/2010, de 3 de septiembre, ha reorganizado la Administración Regional para añadir a las existentes la Consejería de Justicia y Seguridad Ciudadana. Tras ello, el Decreto de la Presidencia núm. 19/2010, de igual fecha, ha designado a Manuel Campos Sánchez para ocupar dicha Consejería.

## Investidura, moción de censura y cuestión de confianza

No ha habido

## Mociones de reprobación

No ha habido

## Debates y resoluciones más importantes

Sesión informativa de la Consejera de Economía y Hacienda sobre aceptación por la Comunidad Autónoma de Murcia del acuerdo de financiación autonómica en la Comisión Mixta de transferencias. Debate posterior. (*Diario de Sesiones del Pleno*, núm. 64; sesión de 10 de febrero de 2010).

Debate sobre el proyecto del Plan de Salud de la Región de Murcia 2009-2015 presentado a la Asamblea por la Consejera de Sanidad y Consumo. (*Diario de Sesiones del Pleno*, núm. 67; sesión de 3 de marzo de 2010).

Debate sobre el proyectado aeropuerto internacional de la Región de Murcia tras comparecencia del Consejero de Obras Públicas y Ordenación del Territorio a solicitud del grupo socialista. (*Diario de Sesiones del Pleno*, núm. 71; sesión de 14 de abril de 2010).

Debate sobre educación pública en la Región de Murcia, deficiencias del sistema educativo y responsabilidad en el fracaso escolar, tras comparecencia del Consejero de Educación, Formación y Empleo. (*Diario de Sesiones del Pleno*, núm. 74; sesión de 12 de mayo de 2010).

Informe anual del Defensor del Pueblo de la Región de Murcia. Debate posterior para fijación de posiciones por los grupos de la Cámara. (*Diario de Sesiones del Pleno*, núm. 76; sesión de 26 de mayo de 2010).

Debate sobre evaluación del II Plan Regional de Ciencia y Tecnología 2007-2010, tras comparecencia del Consejero de Universidades e Investigación. (*Diario de Sesiones del Pleno*, núm. 77; sesión de 2 de junio de 2010).

Debate general sobre la actuación política del Consejo de Gobierno. Se trata del llamado *Debate sobre el estado de la Región* a cuya celebración obliga el art. 170.1 del Reglamento de la Cámara. Como consecuencia del mismo fueron presentadas distintas propuestas de resolución, de algunas de las cuales damos cuenta más adelante. (*Diario de Sesiones del Pleno*, núm. 78; sesión de 15 y 16 de junio de 2010).

Debate sobre obras anuladas y paralizadas en la Región por el Ministerio de Fomento. Comparecencia del Consejero de Obras Públicas y Ordenación del Territorio. (*Diario de Sesiones del Pleno*, núm. 81; sesión de 29 de julio de 2010).

Debate sobre situación del Campus Universitario de Lorca, tras comparecencia del Consejero de Universidades e Investigación. (*Diario de Sesiones del Pleno*, núm. 84; sesión de 6 de octubre de 2010).

Debate sobre últimas decisiones del Gobierno central en materia de financiación autonómica y su incidencia en los presupuestos regionales para 2011. Comparecencia de la Consejera de Economía y Hacienda. (*Diario de Sesiones del Pleno, núm. 85; sesión de 20 de octubre de 2010*).

Sesión informativa del Consejero de Justicia y Seguridad Ciudadana sobre proceso de transferencias a la Comunidad Autónoma en materia de justicia. Debate posterior. (*Diario de Sesiones del Pleno, núm. 87; sesión de 3 de noviembre de 2010*).

Debate para la aprobación de la Ley de medidas extraordinarias para la sostenibilidad de las finanzas públicas (*Diario de Sesiones del Pleno; sesión de 23 de diciembre de 2010*).

Moción de 10 de febrero de 2010, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que a su vez inste al Gobierno de la Nación para que a lo largo del año 2010 se ponga en marcha un Mesa de negociación a nivel nacional sobre medidas de apoyo al sector agrario. (*BOARM. núm.101, de 17 de febrero de 2010*).

Moción de 17 de febrero de 2010, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que solicite una explicación del Gobierno de la Nación sobre la exclusión de la Región de Murcia de los principales actos organizados con motivo de la Presidencia de turno de la Unión Europea. (*BOARM. núm.102, de 26 de febrero de 2010*).

Moción de 17 de febrero de 2010 sobre incremento en los Presupuestos Generales del Estado para 2010 de la partida destinada al inicio de las obras de regeneración de la bahía de Portmán. (*BOARM. núm.102, de 26 de febrero de 2010*).

Moción de 3 de marzo de 2010, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que, a través de un Pacto por la Inmigración, modifique la actual Ley de Extranjería y elabore y desarrolle un Plan de Inmigración coordinado con las Comunidades Autónomas. (*BOARM. núm.104, de 10 de marzo de 2010*).

Resoluciones aprobadas por el Pleno de la Cámara en su sesión celebrada el 3 de marzo de 2010 como consecuencia del debate del Proyecto de Salud de la Región de Murcia 2009-2015 (se trata de un paquete de 15 Resoluciones sobre la materia). (*BOARM, núm. 104, de 10 de marzo de 2010*).

Moción de 10 de marzo de 2010, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que reclame al Gobierno de la Nación la compensación por las mermas de recaudación producidas por actuaciones del Estado. (*BOARM. núm.105, de 17 de marzo de 2010*).

Declaración institucional de 24 de marzo de 2010 sobre rechazo al informe elaborado por la Universidad de Castilla-La Mancha a instancia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha relativo al uso del agua proveniente del trasvase Tajo-Segura por los regantes murcianos. (*BOARM. núm.107, de 9 de abril de 2010*).

Moción de 28 de abril de 2010, por la que la Asamblea Regional insta al Con-

sejo de Gobierno para que a su vez inste del Ministerio de Medio Ambiente que deje sin efecto la subida del precio del agua potable a suministrar por la Mancomunidad de los Canales del Taibilla en los años de 2010 y 2011. (*BOARM. núm.110, de 11 de mayo de 2010*)

Moción de 12 de mayo de 2010 sobre medidas en relación con el comercio justo. (*BOARM. núm.111, de 19 de mayo de 2010*).

Moción de 26 de mayo de 2010 por la que la Asamblea Regional apoya la iniciativa conjunta de Andalucía, Extremadura y Murcia para la inclusión del Flamenco en la Lista de Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad. (*BOARM. núm. 113, de 1 de junio de 2010*).

Moción de 2 de junio de 2010, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que exija al Gobierno de la Nación que cumpla sus compromisos relativos a la llegada del AVE a la Región de Murcia. (*BOARM. núm.114, de 15 de junio de 2010*).

Resolución de 16 de junio de 2010, resultado del Debate general sobre la actuación política del Consejo de Gobierno, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que solicite al Gobierno de la Nación que retome las competencias del Estado en materia de agua con un Plan Hidrológico Nacional que contemple la interconexión de cuencas. (*BOARM. núm. 115, de 23 de junio de 2010*).

Resolución de 16 de junio de 2010, resultado del Debate general sobre la actuación política del Consejo de Gobierno, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que exija al Gobierno de la Nación el cumplimiento de los compromisos adquiridos en materia de infraestructuras con especial atención al cumplimiento de la llegada del AVE a la Región de Murcia y la conexión con Cartagena y Lorca. (*BOARM. núm. 115, de 23 de junio de 2010*).

Resolución de 16 de junio de 2010, resultado del Debate general sobre la actuación política del Consejo de Gobierno, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno para que dote al Sistema de Protección de Menores de esta Comunidad de un Reglamento que establezca los procedimientos relativos a las diferentes medidas de protección y se regule la creación del Registro Regional de Casos de Maltrato Infantil. (*BOARM. núm. 115, de 23 de junio de 2010*).

Resolución de 16 de junio de 2010, resultado del Debate general sobre la actuación política del Consejo de Gobierno, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a seguir adoptando medidas para la adecuación de la oferta educativa en formación profesional a las necesidades del mercado laboral. (*BOARM. núm. 115, de 23 de junio de 2010*).

Resolución de 16 de junio de 2010, resultado del Debate general sobre la actuación política del Consejo de Gobierno, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que proponga un convenio de colaboración con el Ministerio de Economía y Hacienda fin de arbitrar medidas conjuntas contra el fraude fiscal en la Región de Murcia. (*BOARM. núm. 115, de 23 de junio de 2010*).

Resolución de 16 de junio de 2010, resultado del Debate general sobre la ac-

tuación política del Consejo de Gobierno, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a seguir impulsando el Plan de Vivienda, priorizando su cumplimiento en materia de rehabilitación y alquiler y garantizando la financiación necesaria. (*BOARM. núm. 115, de 23 de junio de 2010*).

Resolución de 16 de junio de 2010, resultado del Debate general sobre la actuación política del Consejo de Gobierno, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a garantizar la financiación y puesta en marcha del V Plan de Igualdad entre Hombres y Mujeres de la Región de Murcia. (*BOARM. núm. 115, de 23 de junio de 2010*).

Moción de 15 de septiembre de 2010, sobre solicitud urgente al Gobierno de la Nación para que deje sin efecto los recortes previstos por el Ministerio de Fomento en inversiones prioritarias en materia de infraestructuras en la Región. (*BOARM. núm. 121, de 1 de octubre de 2010*).

Moción de 15 de septiembre de 2010, sobre financiación local en la actual situación de crisis y en solicitud de que se aborde cuanto antes una nueva Ley de Financiación Local. (*BOARM. núm. 121, de 1 de octubre de 2010*).

Moción de 22 de septiembre de 2010, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno para que se dirija al Gobierno de la Nación exigiendo la restitución inmediata de los siete trenes suprimidos en la línea ferroviaria Murcia-Alicante. (*BOARM. núm. 122, de 14 de octubre de 2010*).

Moción de 20 de octubre de 2010, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno para que, a su vez, solicite del Ministerio de Medio Ambiente que se establezca, en colaboración con las Comunidades Autónomas, un Programa Nacional de Investigación sobre métodos de detección precoz y control del picudo rojo en las palmeras. (*BOARM. núm. 124, de 26 de octubre de 2010*).

Moción de 27 de octubre de 2010, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que, a su vez, inste al Gobierno de la Nación sobre diseño de un Plan de actuación dirigido a personas desempleadas mayores de 55 años. (*BOARM. núm. 125, de 3 de noviembre de 2010*).

Moción de 3 de noviembre de 2010, por la que la Asamblea Regional insta al Consejo de Gobierno a que, a su vez, inste al Gobierno de la Nación a que haga efectivos los preceptivos anticipos a cuenta sobre los Fondos de Convergencia del modelo de financiación autonómica. (*BOARM. núm. 126, de 16 de noviembre de 2010*).

## **Reformas del Reglamento parlamentario**

No ha habido

## **Normas interpretativas y supletorias del Reglamento**

Resolución de la Presidencia de la Asamblea Regional, de 19 de mayo de 2010, dictada al amparo de lo dispuesto en el art. 207 del Reglamento de la Cámara, por



la que, al no contener dicho Reglamento norma alguna aplicable al procedimiento a seguir para la tramitación en la Cámara del Informe que el Defensor del Pueblo de la Región de Murcia le debe presentar anualmente, se cubre esta laguna con las reglas que se detallan. (*BOARM. núm. 111, de 19 de mayo de 2010*).

### **Instituciones similares a Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo**

El Defensor del Pueblo ha recibido durante el año 2010 un total de 828 quejas. De las 828 quejas, el Defensor del Pueblo de la Región de Murcia, ha emitido un total de 101 Resoluciones. En cuanto a las áreas temáticas tratadas en tales Resoluciones, destacan las relacionadas con el Bienestar Social, Medio Ambiente, Empleo Público, y Justicia.

El Consejo Consultivo de la Región de Murcia ha emitido 275 dictámenes a lo largo del presente año: 4 de ellos versan sobre anteproyectos de ley, 1 sobre proyectos de decretos legislativos, 37 sobre proyectos de reglamento, 17 sobre resolución de contratos administrativos y 205 sobre reclamaciones que se formulan ante la Administración Regional en concepto de responsabilidad patrimonial y sobre otras cuestiones de la actividad administrativa objeto de su competencia.

## Aspectos generales

Si el año 2009 fue el año de inicio de la crisis económica, 2010 se ha caracterizado por ser el año del agravamiento y de toma de medidas frente a la crisis económica que se ha aposentado en España. Estamos en crisis, una crisis que alcanza a todos los sectores de la sociedad de Navarra y también a todos los agentes sociales y que se refleja en recortes de gasto, en cierre de empresas o disminución de producción y también de comercios y establecimientos, en incremento del paro, etc. Y para ello se intentan adoptar medidas tanto legislativas como de todo tipo; entre las legislativas, el recorte de los salarios del personal de las Administraciones Públicas, unos presupuestos reducidos en un cinco por ciento respecto del año precedente y, asimismo, unas medidas fiscales que persiguen una mayor recaudación para las arcas públicas.

En el plano político el año 2010 es un año de estabilidad política, en el que no se han efectuado cambios en el Gobierno de Navarra y su situación de minoría parlamentaria no le ha impedido conseguir la aprobación de leyes y la ejecución de las políticas gubernamentales, con el apoyo externo del PSN en muchas ocasiones. La minoría gubernamental se denota principalmente en que el Parlamento ha aprobado un gran número de leyes forales, muchas de ellas a iniciativa parlamentaria.

### *La crisis económica general*

La crisis se ha notado ya con toda virulencia en la sociedad de Navarra. Una crisis generalizada de consumo, de empresas y de incremento del desempleo. El Gobierno de Navarra, además de las medidas que ha tomado a iniciativa propia, se ha visto obligado a adoptar otras por exigencia de las disposiciones estatales promovidas por el Gobierno de la Nación. No obstante, la situación de Navarra comparada con la del conjunto del Estado puede ser calificada de menos mala, con un índice de paro que no supera el 11% y con un inicio de crecimiento económico que ha sido calificado en el debate del estado de la Comunidad Foral por el Presidente del Gobierno como de apertura de un período post crisis. Siguen en ejecución las medidas contenidas en el Plan Navarra 2012 y en el Plan Moderna.

Entre las medidas legislativas destaca, en primer término, la Ley Foral 12/2010, de 11 de junio, por la que se adaptan a la Comunidad Foral de Navarra las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público donde se recoge el re-

corte de gastos en materia de personal. Así también, aunque ya de cara al año 2012, se han adoptado importantes medidas de reducción del gasto público y de mayor recaudación en la Ley Foral 22/2010, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2011 y en la Ley Foral 23/2010, de 28 de diciembre, de modificación de diversos impuestos y otras medidas tributarias. No obstante, este año 2010 no ha existido un acuerdo previo presupuestario entre UPN y PSN, a pesar de lo cual, salvo en algunas enmiendas, los presupuestos han contado con los votos de ambas formaciones políticas.

Cabe también inscribir aquí las medidas de reducción de las estructuras administrativas. Por un lado, se han aprobado diversos decretos forales de estructura orgánica de los Departamentos de la Administración Foral en orden a reducir jefaturas administrativas. Por otra parte, es preciso citar las actuaciones del Consejo de Administración de la Corporación Pública Empresarial de Navarra S.L.U. que ha iniciado un proceso de reestructuración del sector público empresarial de Navarra con la propuesta de reducir el número de sociedades públicas de 38 actualmente existentes a 13.

### *La situación política de Navarra*

Las características principales de la situación política de Navarra durante 2010 se pueden cifrar en la estabilidad y la continuidad. Estabilidad con un Gobierno de Navarra en minoría formado y apoyado solamente por UPN, pero que ha contado con el apoyo externo del PSN en los temas más importantes. Y continuidad, dado que no ha existido ningún cambio en el Gobierno y en el Parlamento. Así el Gobierno ha visto aprobados sus proyectos más importantes como la Ley Foral de recortes retributivos al personal de las Administraciones Públicas, la Ley Foral de presupuestos o la Ley Foral de medidas tributarias, aunque también se han introducido determinados aspectos en estas dos últimas impuestos por la mayoría parlamentaria al Gobierno. Y es que la política de acuerdos entre el Gobierno y PSN no se ha reeditado en el último trimestre del año 2010, con lo que los proyectos de ley foral tramitados en este período no contaban de antemano con un apoyo parlamentario y han sufrido diversas modificaciones en sede parlamentaria.

El partido político mayoritario y que sustenta al Gobierno, UPN, ha realizado la transición de su anterior Presidente y actual Presidente del Gobierno de Navarra (ahora ya de la Comunidad Foral de Navarra) D. Miguel Sanz a la nueva Presidenta, la Alcaldesa de Pamplona, D<sup>a</sup> Yolanda Barcina, que encabezará las listas de UPN al Parlamento de Navarra. En el PSN se ha consolidado su Secretario General D. Roberto Jiménez que será ahora el nuevo candidato electoral para el año que viene.

Dentro de la coalición Nafarroa Bai se han producido mayores cambios. Por un lado, Batzarre ha abandonado la coalición para unirse a IU. Por otro, la elección de su candidato, D. Patxi Zabaleta, no ha estado exenta de polémica, sobre todo, por parte de los llamados «independientes» que postulaban a otra persona para ello. Además, sobre todo a finales de 2010, la situación de la coalición se ha tornado más difícil por las diferentes posiciones de los partidos que la conforman

(Aralar, EA y PNV) en relación con la incorporación de Batasuna a sus filas o de acoger a personas cercanas a Batasuna en las listas electorales de Nafarroa Bai. Es preciso tener en cuenta el enorme influjo de la situación política de la Comunidad Autónoma Vasca y, en especial, de los acuerdos y declaraciones conjuntas de EA con el entorno de Batasuna.

Como se ha indicado, IU ha acordado una unión electoral con Batzarre y, por otra parte, ha ratificado a su Coordinador D. José Miguel Nuin, que será el cabeza de su lista electoral.

Dentro del CDN, la situación es continuista, a pesar de que las encuestas electorales pregonan su desaparición del Parlamento de Navarra. De ahí que se ha observado un cierto intento de relación con el PP, a la vista de que UPN no ha manifestado ninguna postura de acercamiento hacia CDN.

El PP, sin representación parlamentaria, sigue en su situación de nueva instalación en Navarra. Se ha cerrado, con intervención judicial, la crítica de la afiliada y candidata a la Presidencia del Partido D<sup>a</sup> Nieves Ciprés, que ha terminado con su expulsión del partido. Se ha nombrado como cabeza de lista electoral a su diputado en el Congreso D. Santiago Cervera.

La encuesta encargada por el Parlamento de Navarra, denominada «navarrómetro», realizada en el mes de octubre de 2010 ofrece las siguientes previsiones electorales: UPN con 17-18 escaños, Nafarroa Bai con 12-13 escaños, PSOE con 12-13 escaños, PP con 5 escaños, IU con dos escaños y CDN se queda sin representación parlamentaria.

### *La reforma del Amejoramiento del Fuero*

Durante el año 2010 se ha culminado la reforma del Amejoramiento del Fuero iniciada en el año 2009. El día 18 de marzo de 2010 se cerró solemnemente la firma del acuerdo con el Estado, al que siguió la ratificación por el Parlamento de Navarra (con el voto en contra del grupo parlamentario de Nafarroa Bai). Tras ello, se tramitó ante las Cortes Generales, siendo articulada la reforma mediante la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre. Dicha reforma alcanza a un escaso número de preceptos, y no se mueve en la órbita de las reformas estatutarias de gran calado, principalmente, la del Estatuto catalán. Se trata de una reforma limitada, muy concreta, y que no alcanza a aspectos competenciales ni sustantivos de la autonomía de Navarra.

Las principales reformas introducidas son las siguientes:

1) La consideración del Presidente del Gobierno de Navarra como Presidente de la Comunidad Foral (art. 10, que luego afecta a numerosos preceptos que se reforman solamente para incorporar este cambio).

2) La creación de una nueva figura normativa que se ha ido incorporando a los nuevos Estatutos de autonomía, como son los Decretos-leyes Forales que se regulan de forma muy similar a las previsiones constitucionales contenidas en el art. 86 CE.

3) Se incentiva y amplía la participación de la Comunidad Foral respecto de la Unión Europea y de la acción exterior (nuevos arts. 68 y 68 bis), recurriéndose aquí también a las disposiciones obrantes en los nuevos Estatutos de Autonomía. Asimismo, se amplía el ámbito de intervención de la Junta de Cooperación (art. 69).

4) La duración del Parlamento de Navarra elegido tras la disolución efectuada por el Presidente de la Comunidad Foral (art. 30.3) o por no elegir a un candidato tras las elecciones forales (art. 29.4) será de cuatro años, es decir, completa, con lo que ello significa de posibilidad de no coincidencia con las elecciones municipales en el cuarto domingo de mayo de cada cuatro años.

5) Se incluyen referencias a nuevos organismos o instituciones, como el Defensor del Pueblo, el Consejo de Navarra, la Administración de la Comunidad Foral, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Navarra y el Fiscal Superior de la Comunidad Foral de Navarra. Para los dos primeros, con una consecuencia relevante consistente en que las leyes que los regulen deberán ser, a partir de ahora, leyes forales de mayoría absoluta.

#### *Las relaciones con el Gobierno de España y con el partido que lo sustenta, el PSOE*

También el año 2010 se ha caracterizado por la continuidad en el marco de colaboración entre el Gobierno de Navarra y el Gobierno de la Nación, fundamentalmente, por los apoyos ofrecidos por el diputado de UPN en el Congreso a diversos Reales Decretos Leyes y a leyes remitidas a las Cortes Generales y que han contado con el apoyo, a veces, muy significativo e incluso decisivo de aquel diputado de UPN. Ante ello el PP ha criticado duramente la posición de UPN.

La consecuencia de este apoyo ha sido relevante para la situación política de Navarra, porque ha significado la estabilidad del Gobierno minoritario con el apoyo externo del PSN. También se ha centrado en la colaboración interadministrativa, fruto de la cual es el Convenio para la construcción y financiación del Tren de Alta Velocidad en Navarra que se plasma con su firma en Pamplona en un acto solemne con la participación del Presidente del Gobierno de Navarra, D. Miguel Sanz, y del Ministro de Fomento, D. José Blanco. Incluso la colaboración interpartidista existente en Navarra ha sido, en algún caso, objeto de elogios por el Presidente Sr. Rodríguez Zapatero.

#### *La reforma de las Cajas de Ahorro: Caja Navarra*

La reforma de las Cajas de Ahorro ha tenido una especial incidencia en Navarra. Caja Navarra ha modificado sus estatutos con un cambio relevante en su estructura interna, con la desaparición de sus órganos de gobierno de una mayoría política a favor de una estructura menos politizada y más profesional. Así el Presidente del Gobierno de Navarra ha abandonado la presidencia de Caja Navarra y ha sido sustituido por un nuevo presidente D. José Antonio Asiain. Los cargos políticos se han incorporado a la Junta de entidades Fundadoras de Caja Navarra.

Por otra parte, Caja Navarra ha liderado una unión de cajas, bajo la denominación de Banca Cívica, que comienza sus actuaciones el día 1 de julio de 2010. Sin embargo, en las denominadas «pruebas de estrés financiero», Banca Cívica fue una de las pocas instituciones financieras españolas que suspendió dicho test europeo. Ello motivó el anuncio de la apertura de la incorporación de un socio externo extranjero, J. C. Flowers, que luego no ha terminado de realizarse. En la última parte del año, las exigencias del Banco de España han llevado a la entrada de la caja andaluza Cajasol en Banca Cívica, con el consiguiente nuevo reparto de porcentajes de participación y de influencia. Al menos hasta finales de año, se ha optado por una fusión fría o SIP, en la que cada Caja opera con su propia marca en su territorio sin perjuicio de agrupar los elementos financieros dentro de la SIP. Esta Banca Cívica se prevé que tendrá dos presidencias conjuntas, que serán ocupadas por el actual Presidente de Cajasol D. Antonio Pulido y por el Director General de Caja Navarra D. Enrique Goñi. Por tanto, Banca Cívica está compuesta por las siguientes Cajas: Caja Navarra, Caja Canarias, Caja Burgos y Cajasol.

### *La amenaza terrorista de ETA*

Durante el año 2010 se ha estado a la espera del final de la violencia terrorista de ETA. El comunicado emitido por ETA el día 5 de septiembre de 2010 no ofrece grandes cambios y ha sido recibido con frustración, decepción y escepticismo. Por tanto, se está a la espera de un nuevo comunicado de ETA que anuncie el cese definitivo y sin contrapartidas de su actividad armada para finales de año. Sin embargo, dicho anuncio no ha llegado durante 2010.

Desde el entorno político de Batasuna se han realizado movimientos para intentar participar en las próximas elecciones forales y municipales de mayo de 2011. Para ello se precisa su desvinculación total de la banda terrorista ETA y que ésta anuncie el abandono de las armas, por lo que no se considera suficiente su declaración de 5 de septiembre de 2010. Por otra parte, dentro del ámbito abertzale se han producido declaraciones, acuerdos y actos políticos con partidos que participan en la coalición electoral Nafarroa Bai, especialmente EA, tendentes a la participación electoral de Batasuna.

### **Actividad legislativa**

En 2010 se han aprobado 25 leyes forales, un número muy elevado, bastante superior al del año pasado que fue de 17 leyes forales. La causa hay que encontrarla en la iniciativa parlamentaria que ha activado el instrumento de la proposición de ley foral para acometer determinadas medidas que el Gobierno de Navarra, de UPN, no estaba dispuesto a adoptar. Incluso algunas leyes forales se han aprobado con el notorio voto contrario de UPN, que no ha podido impedir su aprobación. Es el caso de la reforma de la Ley Foral del Vasconce operada por la Ley Foral 2/2010, de 23 de febrero, y que había provocado la salida de los Consejeros del CDN del Gobierno de Navarra el año 2009.

De las 25 leyes forales aprobadas durante 2010, nada menos que 12 lo han sido

a iniciativa parlamentaria, y dentro de ellas 7 a iniciativa del PSN, 2 respectivamente de Nafarroa Bai e IU, y la última del total a iniciativa conjunta de PSN, Nafarroa Bai e IU. El Gobierno de Navarra ha impulsado 13 leyes forales, de las cuales son relevantes, además de la ley foral de presupuestos generales de Navarra y de modificación de impuestos, las Leyes forales 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra y 12/2010, de 11 de junio, por la que se adaptan a la Comunidad Foral de Navarra las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. Las proposiciones de ley foral han dado lugar también a leyes relevantes, además de la ya citada de modificación de la Ley Foral del Vasconce, como son las Leyes forales 5/2010, de 6 de abril, de accesibilidad universal y diseño para todas las personas, 9/2010, de 28 de abril, de ayuda a las víctimas del terrorismo, y 17/2010, de 8 de noviembre, de derechos y deberes de las personas en materia de salud en la Comunidad Foral de Navarra. Por otra parte las proposiciones de ley foral han incidido en materias en las que existe contraposición entre el Gobierno de Navarra y la mayoría parlamentaria, como es el aborto (Ley Foral 16/2010, de 8 de noviembre, por la que se crea el registro de profesionales en relación con la interrupción voluntaria del embarazo) e, incluso en algún caso ha llegado a aprobar leyes forales que parecen más bien decretos de estructura orgánica de un Departamento, como ocurre con las Leyes forales 20/2010, de 13 de diciembre, por la que se crea la entidad pública denominada Banco de Sangre y Tejidos de la Comunidad Foral de Navarra (BSTN) y se establece la organización de la Red Transfusional y de Células y Tejidos Humanos en Navarra (RTCTHN) y 21/2010, de 13 de diciembre, de Salud Mental de Navarra por la que se establece la estructura orgánica de la Dirección de Salud Mental del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

La aprobación de este elevado número de leyes a iniciativa parlamentaria se debe a la situación de minoría parlamentaria del Gobierno, acentuada tras la salida del CDN, y también a la posición del PSN ante determinados asuntos de calado social en los que se ha apartado de su línea de apoyo externo al Gobierno de UPN. Incluso en determinadas leyes relevantes de iniciativa gubernamental, la posición del PSN ha provocado la aprobación de enmiendas en claro enfrentamiento con el Gobierno de UPN, como ha ocurrido con la deflactación de la tarifa del IRPF para determinados contribuyentes y el incremento de tarifas para aquellos contribuyentes de rentas más altas. En el debate de los Presupuestos generales de Navarra la posición del Gobierno de Navarra ha sido más cómoda dado el desencuentro entre Nafarroa Bai y PSN a raíz de la inadmisión de un importante número de enmiendas presentadas por Nafarroa Bai a causa del veto gubernamental por tratarse de enmiendas de incremento de gastos sin señalarse correctamente la contrapartida correspondiente.

En una clasificación por materias de las leyes forales aprobadas en 2010, ocupa un lugar preeminente el ámbito general de derechos. Se han aprobado un gran número de leyes forales que pretenden desarrollar, lo que se califica desde una perspectiva amplia, derechos de los ciudadanos. La mayor parte de estas leyes forales lo ha sido a iniciativa parlamentaria, excepto la ley foral del derecho de vivienda que es de iniciativa gubernamental. Junto con las leyes financieras y presupuestarias son las más relevantes del año 2010, tanto por su calado político como por su contenido y amplitud.

En primer lugar, cabe exponer las leyes forales que llevan en su título el rótulo de derechos. La Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra constituye una reforma integral de la regulación de las viviendas de protección pública en Navarra, reforma que es necesaria no sólo a la vista de la crisis del sector inmobiliario y el gran número de solicitudes de este tipo de viviendas presentadas por los ciudadanos, sino también por el cambio de perspectiva, puesto que el derecho de los ciudadanos a la vivienda es ahora el norte de la nueva regulación.

Seguidamente, la Ley Foral 17/2010, de 8 de noviembre, de derechos y deberes de las personas en materia de salud en la Comunidad Foral de Navarra contiene una regulación amplia y novedosa de los derechos y deberes de las personas en materia de salud. También aquí se parte de una nueva óptica: los derechos del paciente son el eje básico de las relaciones clínico-asistenciales.

La Ley Foral 18/2010, de 8 de noviembre, por la que se modifica la Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de promoción, atención y protección a la infancia y a la adolescencia se refiere a los derechos de los menores y adolescentes, y modifica algún aspecto de la adopción internacional, así como ofrece una nueva enumeración de los deberes de los menores.

Se incluye también en este epígrafe la Ley Foral 9/2010, de 28 de abril, de ayuda a las víctimas del terrorismo, cuyo Capítulo II se refiere a los derechos de las víctimas del terrorismo. Esta Ley Foral es un reconocimiento de las víctimas del terrorismo, puesto que en Navarra se ha sufrido de forma especialmente virulenta el terrorismo de ETA, cuya condena se reitera en el texto legal. Se persigue reconocer a las víctimas (a sus beneficiarios) y, además, ofrecer una atención y asistencia integral.

También la Ley Foral 5/2010, de 6 de abril, de accesibilidad universal y diseño para todas las personas adopta la óptica de los derechos de los ciudadanos, aquí, de las personas discapacitadas. Y persigue un tratamiento integral de la accesibilidad bajo los principios de accesibilidad universal, diseño para todos, inclusión social, igualdad de oportunidades, vida independiente, diálogo civil, ajustes razonables, normalización y transversalidad.

Se incluyen, finalmente, en este apartado dos leyes forales relativas al aborto. En primer lugar, la Ley Foral 14/2010, de 1 de julio, por la que se modifica la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud con la finalidad de habilitar los medios para que las mujeres navarras puedan interrumpir voluntariamente su embarazo en Navarra, dentro de los supuestos legales, sin tener que acudir para ello a centros hospitalarios de otras Comunidades Autónomas. A tal fin se modifica el apartado 14 del art. 5 de la Ley Foral de Salud, precepto relativo a los derechos de los ciudadanos ante los servicios sanitarios, y que ha sido ahora derogado por la Ley Foral 17/2010, de 8 de noviembre. Asimismo, se encuadra aquí la Ley Foral 16/2010, de 8 de noviembre, por la que se crea el registro de profesionales en relación con la interrupción voluntaria del embarazo, dado que afecta al derecho de los profesionales sanitarios a ejercer la objeción de conciencia. Estas Leyes Forales son reflejo de las discrepancias entre la mayoría parlamentaria y el Gobierno de Navarra en orden al cumplimiento en Navarra de la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo.



El segundo bloque normativo es el de las leyes financieras y presupuestarias, todas ellas de iniciativa gubernamental. En primer lugar, la Ley Foral 12/2010, de 11 de junio, por la que se adaptan a la Comunidad Foral de Navarra las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público que ya ha adoptado el Gobierno de la Nación mediante el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo. Por un lado, se aprueba la reducción de las retribuciones de cargos públicos y del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, con una tabla de reducción diferente de la fijada en la norma estatal, y que alcanza a las empresas públicas y a las fundaciones públicas y, asimismo, se extiende al personal de los centros educativos concertados. También se adoptan medidas en relación con la reducción del déficit de las entidades locales, aunque con una fórmula propia para la posibilidad de operaciones de endeudamiento, lo que ha motivado una reunión de la Junta de Cooperación ante las manifestaciones del Estado entendiéndose que esta fórmula es inconstitucional. Esta Ley Foral se ha aprobado con los votos de UPN y PSN y con la posición contraria del resto de Grupos Parlamentarios que han denunciado incluso que la normativa estatal vulnera las competencias de Navarra. Además su aplicación (el recorte de las nóminas) ha provocado una avalancha de recursos de los afectados.

El Gobierno de Navarra ha visto aprobada sin grandes sobresaltos la Ley Foral 22/2010, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2011, dada la falta de sintonía parlamentaria en la tramitación de esta Ley Foral entre los diferentes Grupos Parlamentarios. Se ha producido una contención del gasto público, como muestra la cifra final de los gastos aprobados que es inferior en un cinco por ciento a la del año pasado.

La Ley Foral 23/2010, de 28 de diciembre, de modificación de diversos impuestos y otras medidas tributarias ha sufrido diversos cambios en sede parlamentaria a pesar de la oposición gubernamental. El debate se ha centrado principalmente en la modificación de la Ley Foral sobre el IRPF. Aquí ha triunfado la posición del PSN que ha logrado el apoyo de otros Grupos Parlamentarios en dos de sus principales propuestas en las que no logró el acuerdo con UPN: la deflatación de la tarifa en un 1,6 por ciento para las bases liquidables inferiores a 45.480 euros y el incremento de gravamen para las rentas superiores a 88.000 euros. Como diferencia con el sistema fiscal estatal, la Ley Foral mantiene la deducción de la cuota por inversión en vivienda habitual, incrementando las bases de deducción hasta 120.000 euros para el conjunto de los períodos impositivos del sujeto pasivo.

Por último dentro de este epígrafe, se ha aprobado Ley Foral 11/2010, de 2 de junio, de Cuentas Generales de Navarra de 2008, tras el informe preceptivo de la Cámara de Comptos.

El tercer bloque normativo es el del ámbito de la salud. Aquí se han aprobado cuatro leyes forales: las dos ya citadas (Ley Foral 14/2010, de 1 de julio, por la que se modifica la Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud y la Ley Foral 17/2010, de 8 de noviembre, de derechos y deberes de las personas en materia de salud en la Comunidad Foral de Navarra) que modifican la Ley Foral de Salud, y otras dos leyes forales de carácter más bien organizativo, todas ellas de iniciativa parlamentaria. En primer lugar, la Ley Foral 20/2010, de 13 de diciem-

bre, por la que se crea la entidad pública denominada Banco de Sangre y Tejidos de la Comunidad Foral de Navarra (BSTN) y se establece la organización de la Red Transfusional y de Células y Tejidos Humanos en Navarra (RTCTHN), de la que sólo un precepto, su art. 4, se dedica a disponer la gratuidad y carácter no lucrativo de las donaciones siendo el resto de preceptos normas puramente organizativas. En idéntica línea la Ley Foral 21/2010, de 13 de diciembre, de Salud Mental de Navarra por la que se establece la estructura orgánica de la Dirección de Salud Mental del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, parece más bien un decreto foral de estructura orgánica.

El siguiente bloque normativo es el referido a las entidades locales. En general se trata de normas de iniciativa gubernamental muy poco relevantes, si se exceptúa la importante afectación al ámbito local arriba reseñada de la Ley Foral 12/2010, de 11 de junio y la Ley Foral 2/2010, de 23 de febrero, de modificación del art. 5.1. letras a) y b) de la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vascongado, ésta última de iniciativa parlamentaria. Destaca, sobre todas ellas, la Ley Foral 7/2010, de 6 de abril, de modificación de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, que recibe aprobación separada sólo por su condición de ley foral de mayoría absoluta y se limita a modificar únicamente tres preceptos legales. Tampoco la Ley Foral 13/2010, de 17 de junio, del Plan Extraordinario de Inversiones Locales del período 2009-2012 tiene relevancia puesto que su objeto es el plan complementario de la financiación local. Y las tres leyes forales que restan son simplemente autorizatorias, puesto que se limitan a autorizar al respectivo Ayuntamiento para enajenar un terreno comunal (Ley Foral 1/2010, de 23 de febrero, Ley Foral 24/2010, de 28 de diciembre, y Ley Foral 25/2010, de 28 de diciembre).

La adaptación de la Directiva de Servicios ha sido objeto de dos leyes forales. La ya examinada Ley Foral 7/2010, de 6 de abril, específica para el ámbito local, y la Ley Foral 6/2010, de 6 de abril, de modificación de diversas leyes forales para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior que opera a modo de «ley ómnibus» de Navarra puesto que modifica diversas leyes forales relativas a los colegios profesionales de Navarra, el juego, la salud, el turismo, el comercio y el comercio no sedentario o «ambulante». La reforma más relevante es la realizada en la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, reguladora del comercio en Navarra, que persigue el objetivo de suprimir los criterios económicos en la implantación de grandes superficies comerciales y simplificar la tramitación administrativa.

La materia de la función pública ha sido abordada por dos leyes forales de iniciativa parlamentaria. En primer lugar, la Ley Foral 3/2010, de 23 de febrero, de modificación del texto refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, aprobado por Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, en lo relativo al deber de residencia, que elimina, con carácter general, el deber de residencia de los funcionarios, que sólo podrá exigirse en los supuestos previstos en la ley. De mayor calado y polémica ha sido la Ley Foral 15/2010, de 25 de octubre, de modificación de la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra, aprobada a iniciativa del PSN. Su debate parlamentario ha estado asaltado de importantes manifestaciones y actuaciones

nes de los afectados que se oponían a la aprobación del texto legal, que inicialmente aparecía como propuesta con el acuerdo de los representantes de los policías, que luego pasaron a adoptar posiciones de clara confrontación y de denuncia de inconstitucionalidad. A pesar de ello fue aprobada por el Parlamento, en el último trimestre del año 2010. Y el conflicto ha perdurado, dado que algunas de las modificaciones introducidas han sido objeto de inmediata derogación o modificación en la Ley Foral 22/2010, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2011, cuya disposición adicional 35ª realiza una contrarreforma parcial.

Aunque se trate de una ley muy breve la Ley Foral 2/2010, de 23 de febrero, de modificación del art. 5.1. letras a) y b) de la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vasuence es de un gran calado político, dado que provocó la salida del Gobierno de Navarra de los Consejeros del CDN y, además, es el final de una larga tramitación parlamentaria que contó con diversas proposiciones de ley foral antes de su aprobación final por mayoría absoluta. La modificación que se efectúa se limita a permitir que determinados Ayuntamientos de la Comarca de Pamplona puedan decidir sobre su inclusión en la zona mixta.

Finalmente, cabe referirse a tres leyes forales de escaso calado político y de variada índole. En primer lugar, la Ley Foral 4/2010, de 6 de abril, por la que se modifica la Ley Foral 5/2001, de 9 de marzo, de Cooperación al Desarrollo. Las modificaciones más importantes se refieren a la recomposición del Consejo Navarro de Cooperación al Desarrollo y a la adecuación de las actuaciones previstas en la Ley Foral a lo dispuesto en primer Plan Director de la Cooperación Navarra. En segundo lugar, Ley Foral 19/2010, de 23 de noviembre, por la que se aprueba el Plan de Estadística de Navarra 2011-2016 y se modifica la Ley Foral 11/1997, de 27 de junio, de Estadística de Navarra, que aprueba el nuevo plan quinquenal de Estadística y, sobre todo, crea el Registro de Población de Navarra. Por último, es preciso referirse a la única ley de extracción parlamentaria de este último bloque normativo, la Ley Foral 8/2010, de 20 de abril, por la que se regula en Navarra la venta directa de productos ligados a la explotación agraria y ganadera, cuyo ámbito de aplicación se reduce a las producciones artesanas agroalimentarias ligadas a la actividad agraria y ganadera.

### *Decretos Forales Legislativos de armonización tributaria*

A lo largo del año 2010 se han publicado diversos Decretos Forales de armonización tributaria: Decreto Foral legislativo de armonización tributaria 1/2010, de 25 de enero, sobre el IVA; Decreto Foral legislativo de armonización tributaria 2/2010, de 22 de marzo, sobre el IVA; Decreto Foral legislativo de armonización tributaria 3/2010, de 12 de abril, sobre Impuestos Especiales; Decreto Foral legislativo de armonización tributaria 4/2010, de 10 de abril, sobre el IVA; y Decreto Foral legislativo de armonización tributaria 5/2010, de 20 de septiembre, sobre el IVA.

## Actividad reglamentaria

También en 2010, al igual que el año anterior, la mayor parte de los reglamentos forales tienen como objeto la organización administrativa. No obstante, se han dictado diversos reglamentos de desarrollo de leyes forales. En primer lugar, se examinarán los reglamentos más relevantes para después hacerse referencia de forma muy sumaria a los reglamentos organizativos.

El primer bloque normativo reglamentario afecta a la materia de salud. Por un lado, el Decreto Foral 10/2010, de 1 de marzo, por el que se deroga el Decreto Foral 258/1998, de 1 de septiembre, por el que se establece la prestación complementaria de determinados medicamentos con cargo a fondos propios de la Comunidad Foral de Navarra elimina la anterior prestación complementaria de determinados medicamentos. Por otro, el Decreto Foral 21/2010, de 26 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 14/2008, de 2 de julio, de Garantías de Espera en Atención Especializada, fija los plazos máximos de espera de consulta y de intervención quirúrgica en asistencia especializada, así como las medidas que deben adoptarse para su reducción. Y el tercer reglamento es organizativo porque establece la nueva estructura hospitalaria de la asistencia sanitaria especializada, lo que se efectúa mediante el Decreto Foral 19/2010, de 12 de abril, por el que se crea el Complejo Hospitalario de Navarra del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea y se establece su estructura directiva.

El segundo bloque normativo es el de educación en el que se han adoptado diversas normas reglamentarias. La más relevante es el Decreto Foral 47/2010, de 23 de agosto, de derechos y deberes del alumnado y de la convivencia en los centros educativos no universitarios públicos y privados concertados de la Comunidad Foral de Navarra (BON núm. 116, de 24 de septiembre de 2010). Además mediante el Decreto Foral 61/2010, de 27 de septiembre, se ha aprobado el reglamento de desarrollo de la Ley Foral 6/2008, de 25 de marzo, de financiación del libro de texto para la enseñanza básica (BON núm. 128, de 20 de octubre de 2010).

En materia de Hacienda Pública, cabe resaltar el Decreto Foral 31/2010, de 17 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Control Interno (BON núm. 72, de 14 de junio de 2010), que es desarrollo de la Ley Foral de la Hacienda Pública de Navarra y regula los tres instrumentos de control interno de las entidades del sector público foral previstos en dicha Ley Foral: la función de intervención, el control financiero permanente y la auditoría pública.

En el ámbito de los servicios sociales aparece un nuevo reglamento en materia de familias numerosas que deroga el anterior. Se trata del Decreto Foral 38/2010, de 21 de junio, por el que se desarrolla la Ley Foral 20/2003, de 25 de marzo, de Familias Numerosas (BON núm. 109, de 8 de septiembre de 2010).

De nuevo, la materia organizativa y de personal es la que alcanza mayor número de normas reglamentarias. Entre ellas destacan, de forma especial, las dos siguientes:

A) El Decreto Foral 54/2010, de 6 de septiembre, por el que se regulan los servicios de información y atención ciudadana en la Administración de la Comuni-

dad Foral de Navarra (BON núm. 111, de 13 de septiembre de 2010). Este Decreto Foral pretende hacer realidad el derecho de los ciudadanos a la información y concibe la información dentro de un sistema integral de atención ciudadana que se concreta por medio de cuatro funciones y tiene tres canales de prestación (presencial, telefónico y telemático).

B) El Decreto Foral 43/2010, de 9 de agosto, por el que se regula el Registro de Convenios y Acuerdos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (BON núm. 105, de 30 de agosto de 2010), que desarrolla las previsiones de Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

De las modificaciones de estructuras orgánicas departamentales, destacan diversos decretos forales que persiguen su reducción en aras de la disminución del gasto público, dentro del grupo de medidas de contención del gasto público. No obstante, cabe hacer expresa referencia del Decreto Foral 19/2010, de 12 de abril, por el que se crea el Complejo Hospitalario de Navarra del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea y se establece su estructura directiva (BON núm. 50, de 23 de abril de 2010), del Decreto Foral 36/2010, de 31 de mayo (BON núm. 75, de 21 de junio de 2010), por el que se crea el Consejo de Atención a la Infancia y a la Adolescencia, y del Decreto Foral 68/2010, de 29 de octubre (BON núm. 139, de 12 de noviembre) sobre el Observatorio Navarro Asesor de Comercio Minorista.

En materia de personal, el Decreto Foral 76/2010, de 30 de noviembre, modifica diversos preceptos del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Policía Foral.

Finalmente cabe destacar que por medio de la Orden Foral 46/2010, de 25 de enero, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, se ha aprobado el Código Orientativo de Buenas Prácticas Administrativas (BON núm. 20, de 12 de febrero de 2010) y asimismo la Orden Foral 423/2010, de 15 de junio (BON núm. 78, de 28 de junio) ha creado la sede electrónica de la Administración Foral.

## **Conflictividad y colaboración**

La situación del año 2010 es continuista de la ya referido el año anterior y se caracteriza de nuevo por la colaboración y ausencia de conflictividad relevante con el Estado. El diputado del partido que sustenta al Gobierno de Navarra (UPN) ha apoyado en el Congreso de los Diputados diversas medidas del Gobierno de la Nación (PSOE), lo que se ha traducido en una buena relación entre el Gobierno de Navarra y el del Estado.

Los resultados de esta colaboración pueden cifrarse en dos hechos relevantes. Por un lado, la firma del pacto para la reforma del Amejoramiento del Fuero, el 18 de marzo de 2010 en Pamplona, que dará lugar a la aprobación de la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre. Y asimismo los dos Convenios para la construcción y financiación del Tren de Alta Velocidad en Navarra que finalmente son firmados en Pamplona el día 9 de abril de 2010 por el Presidente D. Miguel Sanz y el Ministro de Fomento D. José Blanco.

Por tanto, los dos Convenios celebrados durante 2010, ratificados por el Parlamento de Navarra el día 8 de abril de 2010, han sido el Convenio de colaboración entre la Administración General del Estado, la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) para la construcción de la Línea de Alta Velocidad Zaragoza-Pamplona en Navarra y el Convenio de colaboración entre la Administración General del Estado, la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) para la encomienda de determinadas actuaciones de la Línea de Alta Velocidad Zaragoza-Pamplona en Navarra.

La única discrepancia relevante es la interposición por el Gobierno de Navarra de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de Salud Sexual y Reproductiva y de la Interrupción Voluntaria del Embarazo.

Por su parte, el Parlamento de Navarra ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en lo que se refiere al art. 9.2.

La Junta de Cooperación se ha reunido el 10 de septiembre de 2010 para analizar las discrepancias del Estado en relación con las disposiciones relativas al endeudamiento local previstas en la Ley Foral 12/2010, de 11 de junio. El acuerdo fruto de dicha sesión se ha publicado en el BON núm. 117, de 27 de septiembre de 2010.

Durante el año 2010 no se ha producido ninguna reunión de la Junta de Transferencias.

El Gobierno de Navarra ha pedido al Estado la apertura de negociaciones en orden a la modificación del Convenio Económico a fin de garantizar los ingresos de Navarra afectados por la recaudación en materia de IVA e Impuestos Especiales.

En cuanto a las sentencias de los Tribunales, cabe destacar en primer término varias sentencias del Tribunal Supremo: sentencia de 7 de octubre de 2009 por la que se confirma la anulación del Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal para la Gestión de Residuos Urbanos en Arazuri y Góngora; sentencia de 23 de diciembre de 2009 por la que desestima el recurso de casación del Gobierno de Navarra contra sentencia que estimaba la solicitud de denominación bilingüe de una población en las señales de carretera; y sentencia 9 de julio de 2010 por la que se estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra una Resolución de la Junta Arbitral del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, de 05-06-2008, relativa a la determinación de la Administración competente para la práctica de las devoluciones por exceso de IVA.

De las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra cabe resaltar la de Sentencia 803/2009, de 30 de diciembre de 2009, que estimó el recurso interpuesto y anuló la concesión de licencias en frecuencia modulada.

Asimismo la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 27

de enero de 2010 estima sustancialmente el recurso interpuesto por el Gobierno de Navarra contra el Decreto del Gobierno vasco 175/2007, de 16 de octubre, por el que se establece el curriculum de la educación básica. El motivo del recurso era la petición de anulación de las referencias a «Euskal Herria» al considerar que esta expresión, más allá de su significado cultural, perseguía también una pretensión política lo que desconocía la realidad institucional de la Comunidad Foral de Navarra.

### Actividad institucional

La actividad institucional del año 2010 puede calificarse de continuadora de la del año anterior. Por un lado, la colaboración de UPN con el Gobierno del Estado ha llevado como contrapartida la estabilidad del Gobierno de Navarra con el apoyo externo del PSN. No ha existido ninguna confrontación relevante entre el Gobierno y el Parlamento, lo que se refleja en la aprobación de los proyectos de ley foral más relevantes remitidos por el Gobierno de Navarra, como son las leyes forales de reducción del gasto público, de presupuestos generales de Navarra para 2011 y de medidas tributarias. La posición minoritaria del Gobierno se ha acentuado levemente, y así ha tenido que transigir con la aprobación de un gran número de proposiciones de ley foral en materias en las cuales el Gobierno de Navarra ha manifestado una posición contraria.

En esta situación de discrepancia entre el Parlamento y el Gobierno, cabe destacar por un lado la aprobación de la Ley Foral de modificación de la Ley Foral del vascuence, que había motivado el año pasado la salida del Gobierno de Navarra de los Consejeros del CDN. Y asimismo la aprobación de un número elevado de leyes que desarrollan derechos de los ciudadanos. Destaca aquí la posición del Parlamento en contra de la actuación del Gobierno de Navarra respecto a la aplicación de la legislación sobre el aborto en Navarra.

Es también, por otra parte, un año de despedida. Es el último año en que el Presidente del Gobierno de Navarra D. Miguel Sanz va a estar al frente del mismo y, por tanto, también fue su último debate sobre el estado de la Comunidad Foral de Navarra celebrado los días 21 y 22 de octubre de 2010. El tema central del debate fue el de la crisis económica, pero también fue un debate con un claro tinte electoral pensando en las elecciones de 2011. Como consecuencia del debate se aprobaron un total de 87 resoluciones de la más variada índole: condenas del terrorismo de ETA, autogobierno de Navarra, solicitud de competencias, presencia de Navarra en foros que afecten a la Comunidad Foral como el ECOFIN, negociación del Convenio Económico, petición de diversas reformas legislativas, incremento de presión fiscal para las rentas más altas, políticas sociales, etc. De nuevo se reproduce la discrepancia con el Gobierno en relación con el aborto. Y aparece un tema nuevo que es la petición de que la Universidad Pública de Navarra tenga la financiación necesaria e incorpore la Licenciatura en Medicina.

Ya se ha resaltado que el Gobierno de Navarra sólo cuenta con el apoyo directo de 22 parlamentarios forales de UPN, es decir, con una minoría sobre el total de 50 Parlamentarios forales, lo que ha tenido consecuencias tanto en el proceso legislativo, como en la aprobación de un elevado número de proposiciones de ley

foral así como en la aceptación de enmiendas a los proyectos de ley foral remitidos por el Gobierno. Pero también esta posición gubernamental se ha reflejado en el elevado número de mociones aprobadas por el Parlamento de Navarra, no sólo con motivo del debate de la Comunidad Foral (87 sobre un total de 120 resoluciones presentadas) sino también a lo largo de todo el año 2010. Destacan todas aquellas relativas al impulso político de la acción de Gobierno.

También se han tramitado en el Parlamento diversos Planes, todos ellos ratificados con diversas modificaciones: Plan Estratégico del Deporte de Navarra, III Plan Director de Carreteras de Navarra (2010-2018), y Plan Moderna (Nuevo modelo de Desarrollo Económico para Navarra en el horizonte 2030).

Resalta, asimismo, la intervención parlamentaria en los denominados expedientes de control de subsidiariedad en iniciativas legislativas europeas remitidos por la Comisión Mixta para la Unión Europea al Parlamento de Navarra.

En relación con la Cámara de Comptos se ha producido el nombramiento del nuevo Presidente, cargo que ha recaído en D. Helio Robleda, Catedrático de Economía Financiera y Contabilidad de la Universidad Pública de Navarra. El procedimiento de nombramiento ha sido muy peculiar, dado que han existido tres candidatos propuestos por UPN, PSN y Nafarroa Bai respectivamente. Finalmente, en segunda votación por mayor número de votos, ha sido elegido el candidato propuesto por UPN, con el apoyo del CDN. En cuanto a sus informes la Cámara de Comptos ha continuado centrada en asuntos similares a los de años anteriores, sin que pueda destacarse alguno en especial.

El Consejo de Navarra ha realizado un total de 61 dictámenes, todos ellos dentro del ejercicio de sus funciones ordinarias, pudiendo ser destacados el Dictamen 14/2010, de 12 de abril sobre compatibilidad entre el cargo de Presidente del Gobierno de Navarra y Presidente de la Caja de Ahorros de Navarra, el Dictamen 27/2010, de 10 de mayo, respecto de la propuesta de reforma de distintos artículos de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Mejoramiento del Régimen Foral de Navarra, el Dictamen 32/2010, de 25 de mayo, sobre interposición de recurso de inconstitucionalidad frente a la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de Salud Sexual y Reproductiva y de la Interrupción Voluntaria del Embarazo, que contó con el voto particular de uno de sus miembros, y el Dictamen 37/2010, de 29 de junio, en el que se declara que Navarra es competente para legislar sobre custodia compartida.



## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### *Composición del Parlamento de Navarra por Grupos Parlamentarios y Agrupaciones Parlamentarias*

Total Parlamentarios: 50

*Grupo Parlamentario de Unión del Pueblo Navarro: 22*

*Grupo Parlamentario de Nafarroa Bai: 12*

*Grupo Parlamentario Socialista: 12*

*Agrupación Parlamentaria de Convergencia de Demócratas de Navarra: 2*

*Agrupación Parlamentaria de Izquierda Unida de Navarra-Nafarroako Ezker Batua: 2*

### **Estructura del Gobierno**

Presidente: Miguel Sanz Sesma

Vicepresidente 1º: Javier Caballero Martínez

Vicepresidente 2º: Alvaro Miranda Simavilla

Número de Departamentos: 12

*Consejería de Presidencia, Justicia e Interior: Javier Caballero Martínez*

*Consejería de Economía y Hacienda: Alvaro Miranda Simavilla*

*Consejería de Relaciones Institucionales y Portavoz del Gobierno: Alberto Catalán Higuera*

*Consejería de Administración Local: Amelia Salanueva Murguialday*

*Consejería de Educación: Alberto Catalán Higuera*

*Consejería de Salud: María Kutz Peironcely*

*Consejería de Desarrollo Rural y Medio Ambiente: Begoña Sanzberro Iturriria*

*Consejería de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte: María Isabel García Malo*

*Consejería de Cultura y Turismo-Institución Príncipe de Viana: Juan Ramón Corpas Mauleón*

*Consejería de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones:* Laura Alba Cuadrado

*Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio:* Amelia Salanueva Murguialday

*Consejería de Innovación, Empresa y Empleo:* José María Roig Aldasoro

## **Tipo de Gobierno**

*Por apoyo parlamentario:* Sin mayoría (22 escaños sobre 50)

*Partidos y número de Parlamentarios que le apoyan:* Gobierno monocolor apoyado solamente por los parlamentarios de UPN (22)

## **Cambios en el Gobierno**

No se ha producido ningún cambio

## **Investidura, moción de censura y cuestión de confianza**

No se han producido

## **Mociones de reprobación**

No se ha presentado ninguna

## **Debates y resoluciones más importantes**

El debate más importante fue el del estado de la Comunidad Foral, que se produjo los días 21 y 22 de octubre de 2010. Las resoluciones fruto de este debate pueden verse en el BOPN núm. 110 de 12 de noviembre de 2010.

## **Reformas del Reglamento del Parlamento de Navarra**

Ninguna

## **Normas interpretativas y supletorias del Reglamento**

Ninguna digna de mención

## **Instituciones similares a Consejo Consultivo, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo**

### *Cámara de Comptos de Navarra*

De los numerosos informes que ha emitido cabe destacar los siguientes:

Sobre peaje en la sombra

Sobre gestión de un concierto hospitalario

Sobre el «Circuito de Velocidad de los Arcos»

Análisis de la gestión de la Universidad Pública de Navarra

Contratos del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones

Sobre el sector público local de Navarra 2007

Sobre los Ayuntamientos más importantes de Navarra: Pamplona, Tudela, Tafalla, Sangüesa, Estella, Villava, Cizur Mayor, etc.

### *Consejo de Navarra*

Ha emitido un total de 61 dictámenes. Cabe resaltar por su interés especial los siguientes:

1) Dictamen 10/2010, de marzo en relación con el recurso de inconstitucionalidad contra el apartado 11 del artículo único de la Ley Orgánica 2/2009 de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Es favorable a la interposición del recurso de inconstitucionalidad.

2) Dictamen 14/2010, de 12 de abril sobre cumplimiento por el Presidente del Gobierno de Navarra de lo preceptuado en la legislación sobre incompatibilidades. Se concluye que el Presidente del Gobierno de Navarra no incumple la legislación sobre incompatibilidades al presidir los órganos de administración y dirección de la Caja de Ahorros de Navarra.

3) Dictamen 27/2010, de 10 de mayo, respecto de la propuesta de reforma de distintos artículos de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

4) Dictamen 32/2010, de 25 de mayo, sobre interposición de recurso de inconstitucionalidad frente a la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de Salud Sexual y Reproductiva y de la Interrupción Voluntaria del Embarazo. Es favorable a la interposición del recurso de inconstitucionalidad y cuenta con el voto particular de uno de sus miembros.

5) Dictamen 37/2010, de 29 de junio, sobre consulta formulada por el Parlamento de Navarra sobre si la Comunidad Foral de Navarra es competente para legislar sobre la materia que aborda la proposición de Ley Foral sobre custodia

compartida. Concluye que la Comunidad Foral de Navarra es competente para legislar sobre la materia que aborda la proposición de Ley Foral sobre custodia compartida.

6) Dictamen 54/2010, de 18 de octubre, sobre consulta formulada por el Parlamento de Navarra sobre la objeción de conciencia de los profesionales sanitarios en relación con la interrupción voluntaria del embarazo. Concluye que para el cumplimiento de la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, no es imprescindiblemente necesaria la regulación por Ley de la objeción de conciencia.

### *Defensor del Pueblo*

En primer lugar, su informe anual referido al año 2009 puede verse publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra núm. 48, de 29 de abril de 2010. También ha realizado diversos informes especiales entre los que cabe destacar:

– Informe especial sobre el bilingüismo y la situación de los derechos lingüísticos de los ciudadanos.

– Informe en el que se analiza la actividad del Defensor del Pueblo de Navarra en relación con las quejas presentadas por los ciudadanos en materia de Administración de Justicia, y otros ámbitos conexos con ésta, desde el año 2001, en el que la Institución comenzó su andadura, hasta el 30 de junio de 2010.

– Informe especial al Parlamento de Navarra «Sugerencia de una Ley Foral de los derechos y deberes de los ciudadanos y ciudadanas de Navarra».

– Informe emitido en relación con la propuesta de instalación de un servicio de vigilancia en un edificio de propiedad de Viviendas de Navarra, S.A., destinado al alquiler de viviendas de protección oficial.

## Introducción

El año 2010 a pesar de la persistencia de la crisis, también en la Comunidad Autónoma vasca, ha sido un año de estabilidad política y continuista respecto de la política iniciada el año 2009. El Gobierno vasco si bien ha modificado la estructura orgánica y funcional de algunos de los Departamentos del Gobierno, no ha experimentado cambios de composición durante el año 2010. Dentro del continuismo sigue el apoyo parlamentario del Partido Popular al Gobierno fruto del Pacto de Legislatura y la oposición de los grupos nacionalistas.

En octubre, el PSE y el PP cerraron su segundo acuerdo presupuestario de la Legislatura, que ha conllevado la aprobación de las cuentas de 2011 y de un Plan extraordinario de inversiones que conlleva un equilibrio presupuestario con clara vocación social. El pacto con los populares permite al Gobierno mantener su política de ajuste.

En el marco del proceso de paz se ha logrado un consenso básico entre el PSE, PP y PNV, en torno a la necesidad de exigir la disolución definitiva a ETA, sin contrapartidas políticas. El acuerdo incide en la necesidad de reivindicar las instituciones vascas como único cauce democrático para expresar y valer los distintos proyectos políticos.

### *Reestructuraciones en el seno de los distintos Departamentos del Gobierno*

La mayoría de los Departamentos del Gobierno vasco se han visto afectados por cambios y sustituciones de personas en los distintos cargos.

En enero de 2010 se ha aprobado la nueva estructura del Departamento de Presidencia<sup>1</sup>. La nueva estructura contempla dos nuevas Secretarías (Secretaría General de la Presidencia y Secretaría General de Coordinación) con las que se pretende dar respuesta a la ampliación de las áreas de actuación que el Lehendakari ha atribuido a la Lehendakaritza (Presidencia), al área de la coordinación interdepartamental e interinstitucional, y a la de la participación de la ciudadanía en la acción del Ejecutivo

---

1. Decreto 1/2010, de 12 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional de la Presidencia del Gobierno–Lehendakaritza, (BOPV 11; 19-01-10).

Asimismo el 30 de marzo se ha aprobado el Decreto por el que se establece una nueva estructura interna de la Academia de Arkaute para la integración efectiva de todos los servicios destinados a proteger y ayudar a la ciudadanía, englobando junto a los recursos policiales los de emergencias y protección civil. Según se recoge en el texto del documento, el nuevo organigrama es fruto de una concepción integral de la seguridad pública.

En noviembre se ha modificado el Decreto de 2009 por el que se establecía la estructura orgánica y funcional del Departamento de Interior.<sup>2</sup> En virtud de dicha modificación, se suprime la Dirección de Recursos Técnicos e Infraestructuras y se redistribuyen sus funciones entre las direcciones de Gestión Económica y del Gabinete de la Viceconsejería de Seguridad, que pasan a denominarse, respectivamente, Dirección de Gestión Económica e Infraestructuras y Dirección del Gabinete y Recursos Técnicos. En la misma línea, se suprime la Dirección de Procesos Electorales, atribuyéndose sus funciones a la Dirección de Juego y Espectáculos cuya nueva denominación pasa a ser Dirección de Administración Electoral, Juego y Espectáculos. La Dirección de Meteorología pasa a integrarse en la Dirección de Atención de Emergencias y Protección Civil, siendo su nueva denominación Dirección de Atención de Emergencias y Meteorología. La Dirección de Tráfico pasa a integrarse en el área de la Viceconsejería de Interior, y se atribuye a la Dirección de Coordinación de Policías Locales la gestión de las subvenciones y actuaciones destinadas a la eliminación de pintadas y carteles de contenido ilegal y las funciones de gestión de la seguridad privada que hasta el momento ejercía la Dirección de la Ertzaintza, pasando a denominarse Dirección de Coordinación de Policías Locales y Seguridad Privada.

Finalmente, el Decreto 328/2010, de 30 de noviembre ha modificado el Decreto por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes. Las funciones que tienen alguna relación con aeropuertos y helipuertos dentro del Decreto de Estructura estaban hasta entonces repartidas entre las Direcciones de Transportes y de Infraestructura del Transporte. A través de la nueva estructura se procede agrupar las funciones en una única Dirección, de manera que se eviten las dispersiones competenciales entre Direcciones, reuniendo todas las relacionadas con aeropuertos y helipuertos en una misma Dirección, bajo una nueva dirección de Puertos y Aeropuertos, dada la similitud de funciones y áreas de trabajo que tienen todas ellas.

### *La crisis económica*

Las medidas de política financiera que se han ido adoptado en distintos ámbitos y los estímulos fiscales al sector privado parecen haber propiciado una leve recuperación de la economía que en el País Vasco comienza a manifestarse durante el primer trimestre de 2010 con un crecimiento intertrimestral del 0,1% del PIB. Si bien en septiembre el País Vasco empezó a manejar números de creci-

---

2. Decreto 303/2010, de 23 de noviembre, de modificación del Decreto por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Interior (BOPV 235; 9-12-10).

miento positivos, los datos del empleo seguían siendo negativos. El avance del PIB por vez primera desde 2008 era positivo en términos interanuales al crecer un 0,5% en el segundo trimestre. En el tercer trimestre, la tasa intertrimestral no varía y la interanual avanza una décima hasta el 0,6%. La industria se consolida como el motor de la economía vasca. Aunque los mercados exteriores ya demandan productos, sobre todo bienes de equipo, y ello está acelerando la producción industrial, el consumo interior no acaba de despertar, con lo que el crecimiento todavía no es suficiente para movilizar el mercado laboral.

En un contexto de crisis, la mayoría de los acuerdos adoptados por el Gobierno vasco han tenido una proyección social y económica. Dentro de los acuerdos de carácter social cabe destacar la regulación de la prestación complementaria de vivienda, convocatorias de las ayudas destinadas a la realización de actividades de intervención social, el destino de 320 millones de euros a la renta de garantía de ingresos, los convenios con diversas entidades para la inserción laboral de los jóvenes titulados y para la mejora de la empleabilidad, o la protección y apoyo a las familias. Asimismo ha dirigido su política a financiar a los municipios para la cobertura de las ayudas de emergencia social, así como a la formación de trabajadores afectados por un ERE suspensivo, a la creación y sostenimiento de empresas de inserción y a la ayuda de empresas de economía social y a la creación de empleo para personas con discapacidad

Asimismo los acuerdos con incidencia económica para hacer frente a la situación de crisis han sido numerosos. La prolongación de la crisis económica y la profundización de sus efectos han dificultado el acceso de las empresas a la financiación. Con el objeto de superar estas dificultades el Gobierno vasco aprobó en 2010 un Programa de Apoyo a las Pymes y trabajadores autónomos dotado con 600 millones de euros de modo que se prorrogara el funcionamiento de la línea equivalente del año 2009. Asimismo, la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi ha suscrito convenios de colaboración con distintas entidades con el objeto de formalizar los préstamos a favor de los beneficiarios, ha aprobado una línea de avales a la financiación empresarial y ha reforzado las ayudas a la internacionalización, a las acciones de promoción y de implantación exterior de las empresas radicadas en Euskadi. Se han aprobado sucesivos decretos para la aprobación de la línea de avales a la financiación empresarial.

Dentro de los acuerdos de carácter económico, el Gobierno vasco ha aprobado un nuevo programa específico de apoyo financiero a empresas de sectores estratégicos para el año 2010. Este programa de Apoyo ha sido dotado con 100 millones de euros y ha priorizado la creación y el mantenimiento del empleo; a su vez el Gobierno vasco ha aportado 26 millones el año 2010 al programa *Gauzatu industria*, destinado a Pymes innovadoras y de base tecnológica. Asimismo ha firmado convenios complementarios de reafianzamiento entre la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi y las Sociedades de Garantía Recíproca *Elkargi y Oinarri*

Con el fin de adaptar a la Comunidad Autónoma del País Vasco las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público aprobadas en Real Decreto por el Gobierno Central, el Gobierno vasco presentó un proyecto de ley por la que se procedía a modificar la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma Vasca para 2010.

Dentro de las directrices económicas para la elaboración de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el año 2011, el Gobierno, ante la prolongación de la situación de crisis financiera y económica que se inició el último trimestre de 2008, y que ha persistido en 2010, ha presentado una política económica y presupuestaria orientada al reequilibrio, sin olvidar el papel de protección social que debe desempeñar y sin olvidar su papel dinamizador del crecimiento.

### *La transferencia de competencias: las políticas activas de empleo*

Los traspasos sobre políticas activas de empleo fueron acordados por el Gobierno del Estado con el Partido Nacionalista Vasco a cambio de su apoyo a los Presupuestos Generales del Estado.

El vicepresidente tercero y Ministro de Política Territorial, Manuel Chaves, y el lehendakari, Patxi López, anunciaron el cumplimiento de la transferencia de la competencia en políticas activas de empleo, tras la firma en la Comisión Mixta de Transferencias, el 28 de octubre de 2010. A partir del 1 de enero de 2011, el País Vasco dejará de ser la única comunidad autónoma española que no gestiona las políticas activas de empleo.

El traspaso de las políticas activas de empleo se realiza con la metodología del Concierto, y con el añadido de las bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social por contratos incentivados. A partir de este traspaso será el Gobierno autónomo y no el Ministerio de Trabajo el que ingrese el importe correspondiente en su Tesorería General cada año. La cuantía y requisitos para disfrutar los incentivos, seguirán siendo fijados por el Gobierno central. La transferencia de la competencia supone que el Gobierno asumirá desde enero de 2011 la intermediación laboral, el fomento y el apoyo al empleo, así como los programas de políticas activas de empleo y de formación profesional para el empleo que fija la legislación laboral. El Gobierno inscribirá y registrará a los demandantes de empleo y autorizará a los agentes de colocación que operen en Euskadi.

El Departamento de Empleo pasará a elaborar los programas de integración laboral de las personas con discapacidad, la calificación de los centros especiales y la ejecución de los programas de las escuelas taller, casas de oficio y talleres de empleo. Asimismo, asumirá en el área de formación profesional para el empleo la competencia de crear y dirigir las escuelas taller, las casas de oficio y los talleres, así como la homologación y expedición de los certificados de profesionalidad correspondientes. Tendrá también potestad sancionadora ante el eventual incumplimiento de empresas o trabajadores.

El nuevo Servicio Vasco de Empleo, *Lanbide*, que sustituirá al Inem, echará a andar el próximo 1 de enero como ente público de derecho privado. El Gobierno vasco tiene previsto aprobar la reforma de la Ley de Garantía de Ingresos que hará posible que Lanbide asuma la gestión de la prestación y activación de personas desempleadas. Lanbide contará con una plantilla inicial de unas 575 personas.



### *Ajuste salarial*

El Consejo de Gobierno ha tramitado en junio por la vía de urgencia un proyecto de ley que fija las minoraciones salariales a los empleados públicos en aplicación de las medidas de ajuste, reducción que ha alcanzado también al personal de las sociedades públicas, a los altos cargos y al propio Ejecutivo. En virtud de estas medidas, los empleados públicos han visto descontado un 5% de media su salario anual. La rebaja se ha aplicado en la nómina del mes de julio, con efectos retroactivos a partir del 1 de junio.

La ley que ha aprobado el Parlamento para aplicar las medidas de ajuste en Euskadi prevé expresamente en su Disposición Adicional Quinta que con el objeto de hacer posible la rebaja retributiva prevista entre las medidas de ajuste se procede a la suspensión parcial de todos los acuerdos firmados no solo entre la Administración General y las centrales sindicales, sino también los de sus organismos autónomos, entes públicos de derecho privado y empresas públicas. Esta previsión supuso la ruptura de los acuerdos alcanzados con los sindicatos ELA, CCOO, UGT y LAB en otoño de 2009 y ha supuesto que cuatro sindicatos (ELA, LAB, CCOO y LKB) presenten pleito sobre conflicto colectivo ante la Jurisdicción social, por entender que existe una conculcación del derecho a la negociación colectiva, derivado de otro igualmente fundamental, el de libertad sindical, ambos contenidos en el Título I de la Constitución, y piden que se devuelvan las retenciones ya practicadas.

### *La recuperación de ayudas declaradas ilegales a nivel comunitario*

Las conversaciones, que pretendían sondear la voluntad de Bruselas de resolver amistosamente este asunto, no han dado su fruto y la Comisión Europea ha comunicado a los representantes vascos su decisión de presentar la demanda.

La Comisión Europea ha comunicado a los representantes vascos su decisión de imponer a España una multa, en concepto de sanción punitiva, por incumplir la sentencia del año 2006 dictada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que obligaba a España a recuperar las ayudas ilegales otorgadas por las Diputaciones Forales vascas. Las ayudas se referían a créditos fiscales del 45% a las nuevas inversiones y las llamadas vacaciones fiscales, que preveían una sustancial reducción de impuestos a las empresas de nueva creación en los primeros cuatro años una vez obtuviesen beneficios. Las ayudas por créditos fiscales dejaron de concederse en 2000, tras las investigaciones de los funcionarios de Competencia.

Las Diputaciones Forales vascas se enfrentan a una propuesta de sanción diaria (aunque formalmente se demande al Reino de España) que suma ya 38 millones de euros por haber incumplido una sentencia del mismo Tribunal Europeo que en 2006 les obligó a recuperar las ayudas declaradas ilegales otorgadas a centenares de empresas en la década de los años noventa.

Las conversaciones mantenidas por el Estado con la Comisión para poner fin a la estrategia de enfrentamiento no han dado su fruto. Al entender que las Diputaciones seguían sin ejecutar las decisiones comunitarias, y que aún están pen-

dientes de recuperar el 90% de las ayudas otorgadas ilegalmente, la Comisión ha anunciado a finales de noviembre de 2010 que acudirá a la vía sancionadora.

### *La izquierda abertzale ilegalizada y la Sentencia del TEDH*

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos publicó en noviembre su sentencia sobre la anulación de las candidaturas de Acción Nacionalista Vasca. El TEDH ha respaldado las decisiones de los tribunales Constitucional y Supremo español que anularon 133 candidaturas de la formación Acción Nacionalista Vasca (ANV) que concurrían a las elecciones en Euskadi y Navarra en 2007. El Tribunal entiende «suficientemente probado» por los tribunales españoles que «las listas del partido demandante pretendían asegurar la continuidad de las actividades de Batasuna y Herri Batasuna».

Durante el año 2010 la izquierda abertzale ilegalizada ha realizado distintos anuncios en el sentido de que está dispuesta a cumplir la Ley de Partidos cuando presente al Ministerio del Interior el nuevo partido con el que intentará retornar a la legalidad. Estos anuncios y la confianza en un próximo comunicado de ETA que consolide el cese de las acciones armadas se ha reflejado en el último Sociómetro elaborado por el Gobierno vasco, en el que el terrorismo deja de ser la mayor preocupación entre los ciudadanos.

La izquierda *abertzale* repitió en agosto en un comunicado que se desmarcaba de la *kale borroka*, como ya anunció en junio. Este paso ha abierto el debate político, dividido entre quienes lo consideran «un paso adelante» aunque no lleve parejo la condena, y los escépticos que sólo ven una intencionada estrategia de Batasuna para allanar su camino ante las elecciones de 2011. Los anuncios no han sido recibidos de la misma manera por todos los partidos políticos. El PSE y los populares concertaron un pronunciamiento común y mayoritario, en la sesión plenaria de la Cámara el día 16 de diciembre, con la suma también de UPyD, en favor de la reforma de la Ley Electoral para impedir cualquier posibilidad de que Batasuna se presente en las elecciones de un modo fraudulento. El texto fue aprobado con los 39 votos de PSE, PP y UPyD y los 36 en contra del resto de la Cámara.

El cese de las acciones armadas decidido por ETA en los comunicados sucedidos a lo largo de 2010 ha reabierto la cuestión sobre la legalización de la izquierda abertzale; dicho debate volvió en septiembre al primer plano de la escena política. Entretanto, la izquierda abertzale trabaja en la creación de un nuevo partido.

### *EITB*

La gestión de EITB ha sido una de las batallas políticas entre el Ejecutivo y la oposición nacionalista. Los escenarios más conflictivos relativos a EITB han girado en torno al cambio del mapa del tiempo (con una clara distinción del País Vasco y Navarra), al contenido de determinados informativos (la retransmisión del discurso navideño del Rey), al nivel de audiencia (clara bajada del nivel de audiencia) y a la apertura de expedientes a dos redactoras por su negación a retocar un vídeo sobre el papel del PNV en el Estatuto de Gernika.

El director general del ente compareció en el Parlamento y manifestó que existen muchos intereses políticos y económicos para debilitar a ETB y «desviar sus audiencias a otros negocios privados». Su comparecencia se centró sobre todo en el episodio desatado en torno a la elaboración de un reportaje sobre el aniversario del Estatuto de Gernika, por el que fueron apercibidas dos redactoras, y en las declaraciones del Director de la Televisión Pública, Miguel Ángel Idígoras, quien acusó a un núcleo de resistencia interno manejado por la izquierda abertzale, con ayuda de un sector del PNV, de estar «incendiando ETB».

### *Industria, innovación y turismo*

En materia de *industria*, el Gobierno vasco, a través de su Consejero de Industria, Innovación, Comercio y Turismo, Bernabé Unda, ha firmado en octubre su adhesión al EV20 (Electric Vehicle 20), un reducido grupo que nace con el objetivo de liderar el desarrollo del vehículo eléctrico a nivel mundial. La repercusión alcanzada a través de los acuerdos firmados con Repsol para impulsar una red de recarga y con Mercedes para fabricar las primeras furgonetas Vito eléctricas ha resultado clave para la invitación a formar parte del reducido club a nivel internacional.

Asimismo, el Gobierno vasco aprobó el Decreto por el que se autoriza al Ente Vasco de la Energía la participación en la nueva Sociedad ÍBIL Gestor de Carga de Vehículo Eléctrico, S.A. La empresa pública dependiente del Departamento de Industria, Innovación, Comercio y Turismo creará la nueva empresa junto con Repsol. Su objetivo será la puesta en marcha de una red de recarga para coches eléctricos.

El País Vasco ha recibido en los diez primeros meses de 2010 casi tantos turistas como en todo 2009. Según los datos facilitados por el Eustat, los establecimientos hoteleros vascos han registrado un total de 1.926.576 entradas entre enero y octubre de 2010 (en todo el año 2009 fueron 1.991.790), lo cual significa un +13% más que las cifras obtenidas en el mismo periodo el año pasado. También en pernoctaciones el crecimiento acumulado de este año con respecto al pasado es del +13%.

### *Educación*

La incorporación de Euskadi al Programa Escuela 2.0, decidida por el Consejo de Gobierno el 5 de junio de 2009, se ha plasmado en el ejercicio 2010 con el objetivo de digitalizar las aulas en las que se imparte el tercer ciclo de Educación Primaria, la formación del profesorado en software libre y nuevas metodologías y la elaboración de contenidos multimedia. Sin embargo, el plan no ha podido cerrarse tal y como estaba previsto y registra un retraso en la incorporación de los ordenadores y de toda la infraestructura necesaria en algunos centros educativos.

Asimismo en julio se aprobó una orden de la Consejería de Educación por la que se regula la convocatoria para este plan experimental de enseñanza trilingüe

en las aulas vascas. En este programa participan 40 escuelas públicas y concertadas de Euskadi, Cada uno de los centros de enseñanza seleccionados han recibido una ayuda económica –entre 2.000 y 3.000 euros anuales, en función de si tienen una o dos aulas–, con el fin de comprar material didáctico. El Gobierno vasco les concede también un refuerzo de personal para ensayar el programa, que durará tres años.

### *Plan de convivencia y derechos humanos*

El Gobierno y el PNV alcanzaron en mayo un acuerdo de mínimos en torno al *Plan Convivencia Democrática y Deslegitimación de la Violencia*. El documento final, aprobado por el Consejo de Gobierno el día 8 de junio y presentado por el Lehendakari en el Parlamento tres días después, contó con el respaldo del PP, pese a que su portavoz en la Cámara, Leopoldo Barreda, destacó igualmente que no es «al cien por cien» el que los populares hubiesen redactado.

El objetivo del Plan es reformular el anterior *El Plan Vasco de Educación para la Paz y los Derechos Humanos 2008-2011*. Esta reformulación pretende clarificar y definir, de forma más precisa, «*la intervención que debe realizarse para acometer el problema específico que vive la sociedad vasca: un terrorismo que tiene su origen en planteamientos políticos totalitarios que un grupo determinado quiere imponer al conjunto de la sociedad vasca mediante actos terroristas, y que un sector de la población justifica o se «inhibe» en su deslegitimación*». Asimismo, el plan reconoce que debe darse la relevancia que se precisa a las víctimas de terrorismo como recurso valioso en el proceso de educación para la convivencia y que debe apostarse por una presencia directa y activa de las víctimas en general, y de las víctimas del terrorismo en particular, abierta a su presencia física».

En virtud de Plan, tanto en el área de Educación para la Ciudadanía como en el resto de las áreas, corresponde a los centros la decisión de concretar los criterios establecidos en el decreto de currículo, en uso de su autonomía. El 1 de septiembre de 2010 la consejera de Educación manifestó que estaban «actualizando» las unidades didácticas que se usarán para aplicar en las aulas el Plan de Convivencia Democrática y Deslegitimación de la Violencia.

El ex consejero de Educación y de Justicia del Gobierno vasco, el socialista José Ramón Recalde, ha sido propuesto por el Gobierno vasco para presidir el Consejo Consultivo previsto dentro del Plan de Convivencia. Recalde ejerció como Consejero de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno vasco de 1988 a 1991 y fue titular de la cartera de Justicia de 1991 a 1995. El año 2000 sufrió un atentado de ETA en la puerta de su domicilio.

En Junio se aprobó el V Plan de igualdad de mujeres y hombres para esta legislatura. El V plan es el documento que recoge las líneas de intervención y directrices que deben orientar la actividad de los poderes públicos en materia de igualdad en la presente legislatura.

En octubre, el Gobierno vasco ha dado luz verde a la firma de un Memorando con la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para la promoción de los Derechos Humanos en Euskadi. El acuerdo es continuación del suscrito

en junio de 2008 para establecer unos criterios de actuación compartidos en materia de derechos humanos.

### *La fusión fría de BBK y la Vital*

La operación entre BBK y Vital como Sistema Institucional de Protección (SIP) o fusión fría, ha sido impulsada desde la propia Presidencia del Ejecutivo vasco en diciembre de 2010. La fusión fría es una operación que permite sumar la capacidad financiera de las entidades participantes al mismo tiempo que se mantiene la autonomía, los órganos de gobierno y la gestión de la obra social en cada una de las partes implicadas. Cabe pensar que la iniciativa trata de responder a los requerimientos que ha realizado el Banco de España a la Caja Vital para que no se quede sola en el nuevo panorama de las cajas.

En virtud de la operación que se plantea, la Caja Vital actuaría con este nombre en Álava y BBK se mantendría en Vizcaya. Entre ambas crearían una entidad bancaria, en la que BBK contaría con el 85,5% del capital y Caja Vital el 14,5% restante, atendiendo a las dimensiones actuales de sus activos, que operaría con otro nombre comercial en las áreas de nueva implantación. Las dos entidades quedarían vinculadas durante los diez años que establece la normativa y habría que decidir la sede de los servicios centrales de la nueva entidad.

La operación que están trazando BBK y Caja Vital para consumir una *fusión fría* sigue sin convencer plenamente a los rectores de Kutxa. Para la Caja guipuzcoana no resulta comprensible que los principales impulsores de la *fusión fría* (PP y PSE) sean ahora quienes impidieron en dos ocasiones –en 2005 y 2008– una fusión convencional entre las cajas.

### *Vivienda, obras públicas y transporte*

El Gobierno vasco continúa con las licitaciones para la construcción del Tren de Alta Velocidad. En octubre el Gobierno vasco ha licitado dos nuevos tramos de la Y vasca por valor de 233 millones de euros. El Gobierno vasco confirma el buen ritmo en el desarrollo de las obras de construcción del ramal guipuzcoano de la Y vasca.

En noviembre se aprobó la revisión del segundo Plan General de Carreteras del País Vasco para el periodo 2005-2016.

Asimismo en noviembre el Gobierno dio luz verde a la Orden sobre determinación de los precios máximos de las viviendas de protección oficial. La Orden determina los precios máximos de venta y las rentas máximas anuales de las viviendas de protección oficial en alquiler y el canon mensual a pagar por la ocupación de los alojamientos dotacionales. La Orden pretende adecuar los precios máximos de vivienda de protección oficial al coste real de construcción y que la vivienda en venta sea autosuficiente y no consuma recursos públicos, para que éstos se puedan dirigir a configurar un parque en alquiler amplio y estable, tal y como fue acordado por el Pacto Social por la Vivienda que fue suscrito en

junio por 75 entidades sociales. Se regulan a la baja los precios máximos de alquiler, y se establece por primera vez un precio diferente para las viviendas en derecho de superficie y en plena propiedad y se regulan mecanismos de depreciación de las viviendas en derecho de superficie.

El Consejo de Gobierno ha dado su visto bueno en diciembre de 2010 al Plan Director de Vivienda y Regeneración Urbana 2010-2013. Se trata del instrumento de planificación estratégica de la política de vivienda del Gobierno y marca las prioridades estratégicas para estos cuatro años. El plan pretende incrementar el parque de alquiler y propiciar un crecimiento más sostenible a través del impulso de la rehabilitación y regeneración del parque residencial existente, todo ello, con la adecuada corresponsabilidad institucional y colaboración público-privada. Se apuesta por la rehabilitación y para ello se prevé un Plan de Rehabilitación. El Plan parte de un contexto donde destacan: la falta de suelo, alquiler inferior a los objetivos prefijados, desigualdad en el reparto territorial de las intervenciones públicas y la baja intensidad, salvo excepciones, en la implicación de los agentes privados en la vivienda protegida, principalmente en régimen de alquiler. Por ello, el Plan se plantea cinco ejes de actuación: alquiler, rehabilitación, gestión del suelo, nueva gobernanza y optimización de recursos.

### *Sanidad*

El Departamento de Sanidad ha diseñado el programa *Estrategia para afrontar el reto de la cronicidad en Euskadi*, que incluye 14 proyectos que se irán implantando a lo largo de este cuatrienio. El primero en ponerse en marcha será un centro de asistencia multicanal por medio del cual el enfermo crónico podrá comunicarse con su médico o enfermera a través de Internet, mensajes de móvil o teléfono.

Además de la creación de un centro de atención multicanal, Osakidetza impulsará, entre otros proyectos, la receta electrónica, el historial clínico unificado, la clasificación del paciente según su dolencia y el autocuidado para adaptar la sanidad a los crónicos.

En Junio Osakidetza (Servicio Vasco de Salud) puso en marcha un cambio en los servicios sanitarios de fin de semana en atención primaria. El cambio supone cerrar casi la mitad de los ambulatorios que abren los sábados por la mañana, concentrar a los profesionales en algunos centros de salud y reforzar la atención sanitaria del resto del fin de semana abriendo nuevos Puntos de Atención Continuada

### *El Consejo Vasco de la Cultura*

La constitución del nuevo Consejo Vasco de la Cultura que se realizó el día 13 de diciembre, no ha estado exento de polémica. El PNV ha criticado la forma en la que se ha nombrado a sus miembros y el fondo del *Contrato Ciudadano por las Culturas*, que el Gobierno socialista trata de impulsar como alternativa al Plan Vasco de la Cultura aprobado por el Ejecutivo anterior. Su composición ha

sido profundamente renovada respecto al anterior Consejo; además de los cambios de los representantes del Gobierno tras la llegada de los socialistas a Ajuria Enea el año pasado, de los 32 miembros nombrados por la consejera sólo repite el académico de Euskaltzaindia Patxi Salaberri.

### *Chillida-Leku y Guggenheim*

2010 no ha sido el mejor año para los museos vascos. Chillida-Leku, el museo sobre Chillida abierto al público desde hace diez años en una finca de Hernani, ha trasladado a la opinión pública su intención de cerrar sus puertas el próximo 1 de enero de 2011 al no poder afrontar las pérdidas económicas generadas por su explotación.

Ante dicha situación, el Gobierno vasco ha realizado unas propuestas a la familia del escultor Eduardo Chillida para evitar el cierre del museo Chillida-Leku. Chillida-Leku registra unas pérdidas de unos 500.000 euros anuales, según diversas fuentes.

Por otro lado, parece que queda en suspenso la polémica iniciada en torno a la construcción de una posible ampliación del Museo Guggenheim en Urdaibai. Según establecen los estatutos del Museo Guggenheim Bilbao, los tres socios fundadores del Museo (la Diputación de Vizcaya, el Gobierno vasco y la Fundación Solomon R. Guggenheim) deben estar de acuerdo en cualquier proyecto que afecte a la marca Guggenheim en Europa.

La Diputación foral de Bizkaia pretendía llevar a cabo la ampliación del museo Guggenheim en Urdaibai e incluso consiguió que el 5 de octubre las Juntas Generales de Vizcaya apoyaran dicha iniciativa. Sin embargo, los estatutos de la Fundación Guggenheim obligan a que los socios estén de acuerdo en el plan de ampliación y el Gobierno vasco se ha mostrado contrario a esta idea. Parece que finalmente, y por ahora, la Diputación foral de Bizkaia se ve abocada a retrasar su puesta en marcha, aunque no renuncia a retomar el proyecto en un futuro

### **Actividad normativa: leyes**

Durante el año 2010 se han aprobado únicamente seis leyes. Este hecho ha sido duramente criticado por la oposición que ha lamentado la escasa producción legislativa. El Presidente del Gobierno vasco recordó que su Gobierno dijo desde el principio que el calendario legislativo que presentaba era un documento dinámico y sujeto a cambios y para cumplirlo a lo largo de toda la legislatura.

Las leyes aprobadas el año 2010 han sido las siguientes:

– *Ley 1/2010, de 11 de marzo, de modificación de la Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco. (BOPV 60/30.03.2010)*

La Ley en su Exposición de Motivos parte de la exigencia de respetar una serie de principios para la protección del patrimonio natural, y de la constatación de las dificultades para materializar dichos principios. En la utilización del patri-

monio natural, existen unos principios inspiradores que se centran en la prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística, en la incorporación del principio de precaución en las intervenciones que puedan afectar a espacios naturales y/o especies silvestres, en contribuir a impulsar procesos de mejora en la sostenibilidad del desarrollo asociados a espacios naturales protegidos, en la promoción de la utilización ordenada de los recursos para garantizar el aprovechamiento sostenible del patrimonio natural y en la integración de los requerimientos de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y la biodiversidad en las políticas sectoriales.

Estos principios o directrices, que han sido incorporadas al ordenamiento jurídico estatal por medio de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, siguen encontrando según el legislador grandes incongruencias en la práctica habitual a la hora de realizar la planificación territorial en la CAPV. La propia Exposición de Motivos de la Ley ejemplifica dicha incongruencia con la situación que nos encontramos a la hora de analizar la política de implantación de las explotaciones de canteras que existen en nuestra Comunidad. Así, en el estudio preliminar encargado por el Gobierno vasco previo a la realización de un plan territorial sectorial de canteras se recoge una serie de posibles propuestas de ubicación de explotaciones de estas características, de cuyo análisis podemos extraer que, de las 131 posibles ubicaciones para canteras propuestas en dicho documento, decenas de ellas coinciden con espacios naturales protegidos en los que se producirían afecciones directas.

Para evitar dichas incongruencias el legislador introduce algunas modificaciones en el articulado de la Ley 16/1994, de 30 de junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco.

– *Ley 2/2010, de 22 de abril, relativa a la declaración del 25 de octubre como Día del País Vasco-Euskadiko Eguna (BOPV 84/07.05.2010)*

Esta Ley declara «Día del País Vasco-Euskadiko Eguna» el 25 de octubre, aniversario de la aprobación del Estatuto de Autonomía de Gernika. Este día tendrá carácter de fiesta oficial a todos los efectos, incluidos los laborales, en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Asimismo, la ley atribuye al Gobierno vasco la facultad de adoptar los acuerdos necesarios para la celebración anual de dicha festividad y programará los actos institucionales a desarrollar con tal motivo.

– *Ley 3/2010, de 24 de junio, de modificación de la Ley por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2010 (BOPV 127/05.07.2010)*

La Ley parte del considerar que la crisis producida en los mercados de capitales de la Unión Europea a lo largo del primer semestre de 2010 como respuesta a las dudas sobre la capacidad de determinados países para corregir los déficits y devolver su deuda, ha provocado la reacción conjunta de la Unión Europea en defensa de sus países miembros para ayudar a los países de la zona euro con dificultades para pagar su deuda pública, así como la activación de una serie de medidas de carácter presupuestario al objeto de adelantar los calendarios de reequilibrio presupuestario y reducir el déficit público. Como ya es conocido, en este contexto, el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, adoptaba las medidas ex-



traordinarias para reducir el déficit público, y contemplaba las medidas extraordinarias que es necesario adoptar para dar cumplimiento al compromiso de acelerar, en 2010 y 2011, la reducción del déficit inicialmente previsto. Dentro de las medidas previstas por el Real Decreto citado se concretan en reducir un 5% la masa salarial, en términos anuales.

Dicha reducción es de obligada aplicación a todas las administraciones públicas. Según la Exposición de Motivos de la Ley 3/2010 del Parlamento Vasco, en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco la situación, aun siendo comparativamente mejor, también precisa de medidas para reducir el déficit público y alcanzar una senda de estabilidad presupuestaria compatible con el crecimiento económico y la creación de empleo, así como con el mantenimiento y desarrollo de los servicios públicos fundamentales. Para asegurar el cumplimiento de esta finalidad, se garantiza que los créditos excedentarios se aplicarán a la reducción del endeudamiento previsto, y no a la financiación de otros gastos.

La principal medida de reducción del gasto que contempla la Ley afecta a las retribuciones del personal dependiente del sector público de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que supondrá una disminución del 5% de la masa salarial en términos anuales. La medida afecta de forma progresiva a los trabajadores y trabajadoras de la Administración General, los organismos autónomos y los entes y sociedades públicas.

Asimismo, se establece una norma específica para el personal docente e investigador de la UPV/EHU, cuyas retribuciones ya se han visto reducidas por la normativa estatal que les afecta.

Por otro lado, la ley prevé una minoración análoga para las subvenciones destinadas a financiar gastos salariales y en los módulos de los conciertos educativos, que deberán reducirse en proporción análoga a la aplicada al personal del sector público.

– *Ley 4/2010, de 21 de octubre, del Plan Vasco de Estadística 2010-2012 (BOPV 213/05.11.2010)*

En aplicación de art. 10, número 37 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, la Comunidad Autónoma del País vasco tiene competencia exclusiva en «Estadística del País Vasco para sus propios fines y competencias». En desarrollo de dicho precepto el Parlamento Vasco aprobó la Ley 4/1986, de 23 de abril, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en la que se regula la actividad estadística de la Comunidad Autónoma. Dicha Ley ha creado la organización dedicada al desenvolvimiento referente a dicha actividad y ha regulado las estadísticas de los territorios históricos y otros entes públicos comprendidos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma; asimismo ha previsto que el instrumento ordenador de dicha actividad sea el Plan Vasco de Estadística, que contendrá las estadísticas y otras actividades de esta naturaleza a realizar durante el período de su vigencia y que se deberá aprobar mediante ley. Dicho Plan viene a constituir el vértice superior del marco de actuación, que se verá desarrollado, a su vez, por los programas estadísticos anuales.

Mediante la *Ley 4/2010* se procede a aprobar el Plan Vasco de Estadística 2010-2012, que contiene las estadísticas y otras actividades de esta naturaleza que

ha de realizar en el trienio la organización estadística de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

– *Ley 5/2010, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2011 (BOPV 250/30.12.2010).*

Los Presupuestos aprobados persiguen tres objetivos fundamentales: avanzar en el esfuerzo de consolidación fiscal, incrementar la competitividad económica con la mejora de la productividad, y garantizar los actuales niveles de servicios y prestaciones del Estado del Bienestar. El Gobierno vasco los ha presentado como unos presupuestos austeros, dirigidos a relanzar la actividad económica y el empleo, que ponen el acento en la innovación y la formación como resortes para seguir haciendo de Euskadi una sociedad sostenible, solidaria y competitiva.

Con la incorporación de las transferencias aprobadas el 28 de Octubre por la Comisión Mixta de Transferencias, el Presupuesto 2011 alcanza la cifra de 10.549,5 millones de euros, que representa un incremento del 2,3% con respecto al ejercicio anterior. Los gastos de personal se reducen un 3,4% y los de funcionamiento un 2,3%.

– *Ley 6/2010, de 23 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional de Euskadi (BOPV 251/31.12.2010)*

La ley delimita con precisión el objeto de la publicidad y comunicación institucional, estableciendo el espacio de su desarrollo, con enunciación de los posibles contenidos y mensajes objeto de difusión, así como su ámbito subjetivo, en el que se definen los sujetos públicos a quienes se dirige. Establece los requisitos que han de regir el contenido de la actividad publicitaria institucional, así como las prohibiciones a las que debe quedar sujeta, para lo que recoge las que con carácter básico se contienen en el art. 4 de la Ley 29/2005, de Publicidad y Comunicación Institucional, velando por la lealtad institucional e impidiendo que se cuestione la actividad de otras instituciones, entidades o personas; promoviendo conductas, soportes y mensajes que aseguren el acceso a la información a toda la ciudadanía, y fomentando el respeto al medio ambiente, las políticas de igualdad y demás valores compartidos por la comunidad.

La Ley establece también los criterios generales que han de presidir la adjudicación de los contratos que se celebren en esta materia, así como las normas que, con arreglo a lo dispuesto en la normativa electoral vigente, rigen esta actividad en periodo electoral y regula un sistema de garantías mediante la creación de órganos y procedimientos específicos, regulándose también el cauce que permite a los ciudadanos solicitar la cesación o la rectificación de la actividad contraria a las prohibiciones legales.

### **Actividad reglamentaria**

A lo largo del año 2010 han sido aprobados 333 Decretos del Gobierno vasco. Muchos de ellos no tienen carácter normativo y se limitan a disponer el cese de los anteriores Directores y el nombramiento de nuevos Directores para los dis-

tintos Departamentos. De la actividad reglamentaria de la Comunidad cabe citar las siguientes normas reglamentarias:

– *En materia de organización*, los sucesivos ceses y nuevos nombramientos de cargos responden también a las reestructuraciones orgánicas y funcionales llevadas a cabo por el Gobierno vasco. Así a través de distintos decretos se ha procedido a reestructurar los distintos Departamentos: Decreto 1/2010, de 12 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional de la Presidencia del Gobierno-Lehendakaritza (BOPV núm. 11); el Decreto 57/2010, de 23 de febrero, de modificación del Decreto por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Justicia y Administración Pública (BOPV núm. 39); Decreto 96/2010, de 30 de marzo, de estructura de la Academia de Policía del País Vasco (BOPV núm. 70); Decreto 233/2010, de 14 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Educación, Universidades e Investigación (BOPV núm. 188); Decreto 303/2010, de 23 de noviembre, de modificación del Decreto por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Interior (BOPV núm. 235); Decreto 328/2010, de 30 de noviembre, de modificación del Decreto por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes (BOPV núm. 241).

En este contexto de organización administrativa, se han aprobado distintos Decretos de organización de órganos, entre los que cabe citar: el Decreto 95/2010, de 23 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la *Agencia Vasca de Cooperación para el Desarrollo* (BOPV núm. 65); Decreto 238/2010, de 14 de septiembre, de la *Alta Inspección en materia de Servicios Sociales* (BOPV núm. 189); y Decreto 309/2010, de 23 de noviembre, de creación y regulación del *Observatorio Vasco de las Familias* (BOPV núm. 232); Decreto 156/2010, de 8 de junio, por el que se crea el *Consejo de Internacionalización del País Vasco* (BOPV núm. 122) y Decreto 157/2010, de 8 de junio, por el que se regula la composición y el régimen de funcionamiento del *Foro de Innovación Agraria y Alimentaria* (BOPV núm. 118).

Merece especial mención en materia de empleo, el Decreto 329/2010, de 30 de noviembre, por el que se aprueban los Estatutos de *Lanbide-Servicio Vasco de Empleo* (BOPV núm. 244). El Decreto aprueba los Estatutos de *Lanbide-Servicio Vasco de Empleo*, en desarrollo de lo previsto en la Disposición Adicional Segunda de la Ley 2/2009, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2010. *Lanbide-Servicio Vasco de Empleo* se constituye como un ente público de derecho privado, que con carácter general, somete su actividad a las normas de Derecho civil, mercantil y laboral que le sean aplicables, excepto cuando ejerza potestades administrativas. *Lanbide-Servicio Vasco de Empleo* tiene como finalidad contribuir al pleno desarrollo del derecho al empleo, estable y de calidad, y favorecer la configuración de un mercado de trabajo que contribuya de forma eficiente a garantizar la empleabilidad de las personas trabajadoras, y a cubrir las necesidades de personal adaptado a los requerimientos de las empresas, así como a favorecer la cohesión social y territorial, a través de la gestión de las políticas de empleo que le sean encomendadas en el ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma de Euskadi

El Servicio está integrado por:

A) Órganos centrales:

- Presidencia
- Consejo de Administración
- Dirección General
- Direcciones de los Servicios Centrales

B) Servicios territoriales

– *En materia económica* se han aprobado numerosos decretos con el fin de habilitar créditos para distintos Programas. Asimismo se ha aprobado el Decreto 80/2010, de 9 de marzo, de modificación del Decreto por el que se desarrolla el Programa de apoyo financiero a pequeñas y medianas empresas, empresarios individuales y profesionales autónomos, así como el Decreto 52/2010, de 16 de febrero, por el que se desarrolla un programa extraordinario de concesión de avales públicos para la financiación empresarial (BOPV núm. 51).

– En cuanto a *transferencias de competencias*, es preciso mencionar los siguientes Decretos:

El Decreto 289/2010, de 9 de noviembre, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 28 de octubre de 2010, sobre traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ejecución de la legislación laboral en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo, que realiza el Servicio Público de Empleo Estatal, en los términos establecidos por el Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre (BOPV núm. 220).

En virtud del citado Real Decreto, la Comunidad Autónoma del País Vasco, asume, en el ámbito de sus competencias, las funciones y servicios en materia de intermediación laboral, en materia de fomento y apoyo al empleo, en materia de formación profesional para el empleo. También se traspasa la titularidad de los Centros Nacionales de Formación Profesional Ocupacional que están ubicados en Lasarte (Gipuzkoa), Sestao (Bizkaia) y el centro de formación de Vitoria. La Comunidad Autónoma del País Vasco designará al Presidente y a uno de los vocales representantes de la Administración pública en cada una de las Comisiones Ejecutivas Provinciales, en el País Vasco. Asimismo, la Comunidad Autónoma del País Vasco ejercerá, en su ámbito territorial, las funciones atribuidas al Servicio Público de Empleo Estatal en las Comisiones de Seguimiento de la Contratación Laboral.

Por último, la Comunidad Autónoma del País Vasco ejercerá las funciones de ejecución relativas al cumplimiento de las obligaciones de empresarios y trabajadores y, en su caso, la potestad sancionadora en materia de empleo, en los términos que establece la legislación del Estado.

El Decreto 288/2010, de 9 de noviembre, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias de 28 de octubre de 2010, sobre traspaso de funciones y servicios del Instituto Social de la Marina, en materia edu-

cativa, de empleo y formación profesional para el empleo, en los términos establecidos por el Real Decreto 1442/2010, de 5 de noviembre. En virtud de dicho Real Decreto se traspasan en materia educativa, las funciones y servicios que viene realizando el Instituto Social de la Marina en materia de formación profesional conducente a la obtención de títulos de formación profesional y certificados de profesionalidad. Asimismo se traspasa la ejecución de la legislación laboral en materia de trabajo, empleo y formación profesional para el empleo.

En virtud del citado Decreto, se traspasan a la Comunidad Autónoma del País Vasco, dentro de su ámbito territorial, las funciones, que en ejecución de la legislación laboral en materia de trabajo, empleo y formación profesional para el empleo viene ejecutando el Instituto Social de la Marina. Se traspasan las funciones realizadas por el Instituto Social de la Marina en materia de intermediación laboral.

Asimismo se traspasan a la Comunidad Autónoma del País Vasco todas las funciones de ejecución en materia de fomento y apoyo al empleo y aquellas que, en relación con los programas de políticas activas de empleo establecidos en la legislación laboral, viene desarrollando en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco el Instituto Social de la Marina. Se traspasan todas las funciones de ejecución que viene desarrollando el Instituto Social de la Marina en materia de su competencia en el ámbito la formación profesional dirigida a los trabajadores del mar.

– En materia de *asuntos sociales*, es preciso citar el Decreto 2/2010, de 12 de enero, de la Prestación Complementaria de Vivienda (BOPV núm. 11) y el Decreto 147/2010, de 25 de mayo, de la Renta de Garantía de Ingresos (BOPV núm. 144). Asimismo ha sido aprobado el Decreto 177/2010, de 29 de junio, sobre ayudas para la conciliación de la vida familiar y laboral (BOPV núm. 129). Este último regula las ayudas relativas a personas trabajadoras que se encuentren en situación de excedencia o reducción de jornada de trabajo para el cuidado de hijos o de hijas; a personas trabajadoras que se encuentren en situación de excedencia o reducción de jornada de trabajo para el cuidado de familiares en situación de dependencia o en extrema gravedad sanitaria; ayudas para sustituir a personas trabajadoras acogidas a una excedencia o reducción de jornada de trabajo para el cuidado de hijos, hijas, de familiares en situación de dependencia o en extrema gravedad sanitaria y ayudas por la contratación de personas trabajadoras para el cuidado de hijos o de hijas menores.

Por su parte el Decreto 290/2010, de 9 de noviembre, de desarrollo del sistema de asistencia integral a las víctimas del terrorismo (BOPV núm. 239) desarrolla el Título III «sistema de protección y asistencia» de la Ley 4/2008, de 19 de junio, de reconocimiento y reparación a las víctimas del terrorismo. Regula las prestaciones y medidas administrativas destinadas a la reparación de los efectos dañosos de las acciones terroristas, tratando de garantizar la restitución completa de lo restituible y la asistencia integral a las víctimas en todos los aspectos necesarios para la recuperación de su vida social normalizada.

Asimismo la norma desarrolla algunas modalidades de asistencia, protección y reconocimiento a las víctimas del terrorismo previstas en la Ley 4/2008, que aunque formalmente no aparezcan contempladas en el Título de la Ley dedicado al sistema de protección y asistencia integral a las víctimas, si persiguen una misma

finalidad, tal y como acontece con las medidas destinadas a la asistencia jurídica a las víctimas en los procesos jurisdiccionales.

– *En materia educativa* proliferan los Decretos por los que se establecen los currículos correspondientes a distintos títulos: Título de Técnico Superior en Administración de Sistemas Informáticos en Red, Título de Técnico en Instalaciones en Telecomunicaciones, Título de Técnico Superior en Automoción, Técnico Deportivo y Técnico Deportivo Superior en Atletismo, Técnico Deportivo y Técnico Deportivo Superior en baloncesto, Técnico en Planta Química, Técnico Superior en Patronaje y Moda, Título de Técnico Superior en Gestión de Alojamientos Turísticos, Título del Ciclo Técnico Superior en Audiología Protésica, Título de Técnico en Confección y Moda, título del Técnico Superior en Eficiencia Energética y Energía Solar Térmica, Título de Técnico en Carrocería, Título de Técnico Superior en Programación de la Producción en Fabricación Mecánica, Técnico Superior en Laboratorio de Análisis y de Control de Calidad y Título de Técnico en Emergencias Sanitarias.

Asimismo cabe destacar el Decreto 97/2010, de 30 de marzo, por el que se modifica el Decreto que establece el currículo de la Educación Básica y se implanta en la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV núm. 72); el Decreto 122/2010, de 20 de abril, de modificación del Decreto por el que se establece el currículo de Bachillerato y se implantan estas enseñanzas en la Comunidad autónoma del País Vasco, y el Decreto 121/2010, de 20 de abril, de modificación del Decreto por el que se establece el currículo de la Educación Infantil y se implantan estas enseñanzas en la Comunidad Autónoma del País Vasco (ambos Decretos se publican en el BOPV núm. 84).

– En materia de *deporte*, se ha aprobado el Decreto 203/2010, de 20 de julio, del Deporte de Alto Nivel (BOPV núm. 160). El Decreto identifica quienes son en Euskadi, deportistas de alto nivel. El reconocimiento de tal condición, llevará aparejado un estatus, el estatuto de deportista de alto nivel que la Ley 14/1998, de 11 de junio, del deporte del País Vasco, en su art. 74, prevé y ordena su desarrollo reglamentario al Gobierno vasco. Dicho estatuto estará conformado por un lado, por los derechos y ayudas a los que dichos deportistas son acreedores y, recíprocamente, por los deberes o compromisos que los mismos asumen frente a la sociedad que los apoya y protege. El enfoque del Decreto es, la asistencia y protección del deporte de alto nivel, lo que incluye en todo caso la satisfacción de las necesidades básicas de sus protagonistas, las y los deportistas, los técnicos y las técnicas y los jueces y juezas de alto nivel. Asimismo trata de promover la existencia de Centros deportivos de alto nivel y demás infraestructuras deportivas aptas para el deporte de alto nivel, así como la celebración de eventos y competiciones deportivas de este tipo.

– En materia de *derechos lingüísticos*, se ha aprobado el Decreto 204/2010, de 20 de julio, de modificación del Decreto sobre los derechos lingüísticos de las personas consumidoras y usuarias (BOPV núm. 142). El decreto parte de la consideración de que si bien es cierto que se debe continuar dando pasos para alcanzar una verdadera normalización del uso del euskera en todos los ámbitos de la sociedad, en la actualidad no se dan las condiciones adecuadas para poder aplicar un régimen sancionador en el ámbito de aplicación del Decreto 123/2008, tenien-

do en cuenta la realidad sociolingüística actual en la Comunidad Autónoma de Euskadi. Por ello, el Decreto procede a modificar la redacción del Decreto 123/2008 con el objeto de que el cumplimiento de las obligaciones lingüísticas contenidas en el mismo se demore durante un año.

Asimismo se ha aprobado el Decreto 174/2010, de 29 de junio, de Normalización Lingüística de la Administración de Justicia en la Comunidad Autónoma de Euskadi (BOPV núm. 132). El nuevo diseño de la Administración de Justicia y de los puestos y tareas del personal a su servicio, posibilita llevar a la práctica la cooficialidad. La finalidad del Decreto descansa en el derecho de la persona justiciable al acceso a un proceso judicial en cualquiera de los idiomas cooficiales, al menos en aquellos extremos concernientes al ámbito específico de la gestión y prestación de los servicios de la Administración de Justicia. Y tampoco ha de desconocerse que el Decreto descansa en potenciar el uso del euskera sobre todo como realidad primaria y básica de lengua de comunicación, que igualmente se extiende a la comunicación y diálogo que todo proceso judicial implica. Se apuesta por la singularización de determinados puestos de trabajo, aquéllos para cuyo acceso y desempeño se requiere el conocimiento del euskera según una determinada competencia lingüística.

Las medidas para la normalización lingüística de la Administración de Justicia en la Comunidad Autónoma de Euskadi, se regularán en las siguientes esferas: la clasificación de determinados puestos de trabajo como singularizados; la catalogación de los distintos tipos de unidades, tomando como base la relación más o menos directa con la ciudadanía y el ámbito relacional en el desempeño de su actividad; la regulación de la provisión de cursos de capacitación lingüística en euskera, atendiendo al proceso de singularización de puestos de trabajo y a los planes individualizados de euskera; la regulación de programas de uso del euskera en las oficinas judiciales, fiscales y servicios comunes y la constitución funcional de equipos de trabajo bilingües en todos los órganos judiciales, servicios comunes y fiscalías.

La normalización lingüística en el ámbito de la Administración de Justicia se realizará de forma paulatina y progresiva, en atención a la capacitación del personal al servicio de la Administración de Justicia y la demanda derivada de la realidad sociolingüística. En los supuestos en que así venga determinado en las correspondientes relaciones de puestos de trabajo, el conocimiento del euskera será requisito exigible. En el resto de los casos se valorará como mérito en los términos previstos tanto en la Ley Orgánica del Poder Judicial sobre los Cuerpos de Gestión Procesal y Administrativa, Tramitación Procesal y Administrativa y Auxilio Judicial al servicio de la Administración de Justicia y Médicos Forenses, como en el Real Decreto 1451/2005, de acceso a dichos cuerpos.

## Convenios y acuerdos celebrados

Dentro de los pactos y convenios suscritos por el Gobierno vasco, es preciso citar los convenios suscritos con distintas entidades financieras para la inserción laboral de jóvenes titulados, así como el convenio con *Confebak* para la mejora de la empleabilidad.

Tras el secuestro del buque pesquero *Alakrana* y para evitar sucesos similares, se ha firmado un Convenio con la Asociación Nacional de Armadores de Buques Atuneros Congeladores (ANABAC), por el que el Gobierno vasco se compromete a financiar el 25% del coste de la seguridad privada de los atuneros.

En materia de Justicia, el Gobierno vasco ha firmado el Convenio de colaboración con el Ministerio Fiscal para la creación de la Comisión Mixta de Coordinación de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Ministerio Fiscal. Esta Comisión Mixta se constituye en órgano de colaboración y asistencia técnica para informar o proponer actuaciones en todo lo relativo a dotación de recursos humanos, medios informáticos, locales y dependencias asignados al Ministerio Fiscal en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Asimismo en diciembre el Gobierno vasco ha aprobado el Acuerdo por el que se autoriza la suscripción de un modelo de convenio de colaboración a suscribir con Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de coordinación y cooperación policial. Este acuerdo permitirá a las policías locales incorporarse a la red de comunicaciones TETRA de la Ertzaintza

En noviembre se ha aprobado el Convenio suscrito por el Gobierno vasco con la Autoridad del Puerto de Pasajes, la Diputación Foral de Gipuzkoa y la Cámara de Comercio de Gipuzkoa para el impulso a la aprobación del Plan Director de Infraestructuras del Puerto de Pasajes.

*En cuanto a convenios con el Gobierno Central* se ha firmado los siguientes: Convenio para promocionar el «*día de la persona emprendedora*»; Convenio Marco de colaboración con el Ministerio de Ciencia e Innovación y el Instituto Vasco de Finanzas para colaborar en las actuaciones de fomento de la innovación en la Comunidad Autónoma del País Vasco; Acuerdo por el que se autoriza la suscripción de un convenio de colaboración con el Ministerio de la Presidencia para la prestación mutua de servicios de administración electrónica y acuerdo por el que autoriza la suscripción de un convenio de colaboración con la Agencia Estatal de Administración Tributaria para el suministro de información para finalidades no tributarias.

En la misma línea el Gobierno vasco autorizó la suscripción de un convenio de colaboración con el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España para acceder a información registral gratuita por vía telemática.

También se ha firmado un convenio con la Autoridad del Puerto de Pasajes, la Diputación Foral de Gipuzkoa y la Cámara de Comercio de Gipuzkoa para el impulso a la aprobación del Plan Director de Infraestructuras del Puerto de Pasajes

En cuanto a convenios con otras Comunidades Autónomas, se aprobó un convenio que posibilitará a la Dirección de Atención de Emergencias del Departamento de Interior establecer una colaboración con órganos similares de otras Comunidades Autónomas en materia de protección civil y gestión de emergencias.

En materia de personal el Gobierno vasco aprobó el acuerdo de la Mesa General de Administración pública por el que se aprueban los incrementos para el año 2010 de las retribuciones del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi y el Acuerdo de la Mesa General de Nego-



ciación de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi sobre incrementos retributivos para el 2010 y 2011 y medidas en relación con el empleo público.

### Conflictividad formalizada

En cuanto a la conflictividad ante el TC hay que destacar que en 2010 no se han dictado resoluciones judiciales relativas a la normativa de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Por lo que se refiere a la conflictividad ante los Tribunales ordinarios, se aludirá a aquellas sentencias que ofrecen especial interés para el marco jurídico de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

– La *STS de 20 de enero de 2010* confirma el archivo de la causa abierta contra el *lehendakari* Patxi López y su antecesor, Juan José Ibarretxe, por reunirse con ex dirigentes de la ilegalizada Batasuna durante el alto el fuego de ETA en 2006, al entender que los hechos no constituyen delito. La Sala ha considerado que las acusaciones populares (Foro de Ermua y Dignidad y Justicia) sí están legitimadas para solicitar la apertura del juicio oral, pero en cuanto al fondo, se decide el archivo de la causa.

– La *STS de 13 de noviembre de 2010* resuelve un recurso de casación interpuesto por la Administración General del Estado contra una Sentencia del TSJ del País Vasco en relación a la delimitación competencial en materia de seguridad en los aeropuertos. En primera instancia, la Administración General del Estado interpuso un recurso contra el escrito dirigido por el Departamento de Interior del Gobierno vasco a AENA requiriéndole a que remitiera copia de la autorización para la contratación de los servicios de seguridad con arma prestados en el Aeropuerto de Foronda (Álava).

La Administración General del Estado defiende que el Reglamento de desarrollo de la Ley de Seguridad Privada (cuya Disposición Adicional única recoge las funciones de las CCAA en el ámbito de la seguridad privada) no atribuye ninguna competencia a la Comunidad Autónoma vasca para otorgar autorizaciones para el servicio de vigilancia de seguridad con armas de fuego en el ámbito del Aeropuerto de Foronda, teniendo en cuenta que dicho aeropuerto, dependiente del ente público AENA, queda a esos efectos fuera del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, por lo que corresponde a la Dirección General de Policía la concesión de dicha autorización. El TS atendiendo a lo dispuesto en el art. 17.1 del Estatuto de Autonomía del País Vasco que reserva en todo caso a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado los servicios policiales de aeropuertos, sostiene que la Policía Autónoma del País Vasco carece de competencia en materia de seguridad en aeropuertos supracomunitarios como Foronda, por lo que considera que no es ajustado a Derecho que la Administración vasca pretenda ejercer facultades de control e inspección.

– La *STS de 20 de enero de 2010* resuelve un recurso de casación contra la sentencia dictada por el TSJ del País Vasco de fecha 28 de septiembre de 2005, por el que se estimó parcialmente el recurso interpuesto por la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Guipuzcoa y San Sebastián y anuló algunos artículos del Decreto Au-

tonómico 240/2003, de Cajas de Ahorro. En cuanto a la anulación del art. 14 del Decreto, el Tribunal de instancia había considerado que entre los supuestos legales para los que se requiere *la autorización administrativa previa* no encajan las operaciones de las Cajas de Ahorro consistentes en cualquier toma de participación superior al cincuenta por ciento del capital social de la entidad participada; el TS confirma en el mismo sentido que la previsión del art. 14 debe reputarse contraria a la Ley 3/1991, de 8 de noviembre, de Cajas de Ahorro de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Asimismo el TS, al igual que el Tribunal de instancia, estima la nulidad del art. 15.4 del Decreto impugnado. Según el TS el precepto reglamentario que exige un informe administrativo previo al cierre de oficinas de las Cajas de Ahorro contradice la Ley autonómica en la materia. Finalmente, el TS pasa a dilucidar si el Tribunal de instancia al anular el art. 28.3 del Decreto ha infringido la Ley estatal 31/1985 de 2 de agosto, de órganos rectores de las Cajas de Ahorro. El art. 28.3 del Decreto atribuía al Departamento de Hacienda y Administración Pública la posibilidad de acordar, a propuesta de la Comisión Electoral, la iniciación, así como la anulación o suspensión, total o parcial, del proceso electoral, cuando observe incumplimiento de la normativa aplicable u otro tipo de irregularidades que afecten gravemente al desarrollo del proceso electoral. Según el TS, a tenor del art. 24.1.5 de la Ley estatal, la Comisión de Control puede proponer la suspensión de la eficacia de los acuerdos del Consejo de Administración de las Cajas de Ahorro cuando aquella Comisión entienda que vulneran las disposiciones vigentes o afecten injusta y gravemente a la situación patrimonial, a los resultados, o al crédito de la Caja de Ahorros o de sus impositores o clientes; pero dicha facultad de propuesta de la Comisión de Control y la ulterior decisión administrativa de tutela se refieren a *acuerdos adoptados por el Consejo de Administración en cuanto órgano de administración y gestión de las Cajas, pero no al desarrollo de los procesos electorales para designar a los Consejeros generales*. En consecuencia, el TS no estima ninguno de los motivos de casación esgrimidos por el Gobierno vasco.

– La *STS de 15 de junio de 2010* resuelve un recurso de casación interpuesto por el Gobierno vasco y la Federación Vasca de Ciclismo contra una sentencia del TSJ del País Vasco, en la que se resolvía el recurso interpuesto por la Administración General del Estado contra una Resolución de 2007 del Director de Deportes de la Comunidad Autónoma del País vasco, por la que se aprobaron los Estatutos de la Federación Vasca de Ciclismo y se procedió a la inscripción de dichos Estatutos en el Registro de Entidades Deportivas del País Vasco. El Tribunal de instancia estimó parcialmente el recurso y declaró la nulidad de los arts. 10 y 13.1 a) del Decreto 16/2006 (de las Federaciones Deportivas del País Vasco), en lo referido a la expresión «e internacional», así como la nulidad de los arts. 5 y 6 a) de los Estatutos de la Federación Vasca de Ciclismo, en cuanto incluyen la expresión «e internacional». El Tribunal de instancia anuló dichos preceptos porque entendió que el Decreto citado desarrolla, en materia de federaciones deportivas, la Ley 14/1998, del deporte del País Vasco, cuyo art. 16.6<sup>3</sup> en su primer inciso fue suspendido por Auto del TC de 9 de febrero de 1999, en el

<sup>3</sup> El citado art. 16.6 dispone que «la federación vasca de cada modalidad deportiva será la única representante del deporte federado vasco en el ámbito estatal e internacional».

aspecto controvertido «vertiente exterior» o internacional. En consecuencia, el Tribunal consideró que no existía norma de rango legal, *vigente, que posibilite el desarrollo reglamentario en este aspecto.*

El TS parte de la consideración de que por *sentencia de 4 de mayo de 2010* ha desestimado otro recurso de casación interpuesto por el Gobierno vasco y la Federación Vasca de Piragüismo por motivos idénticos y atendiendo a dicha identidad resuelve el recurso en los mismos términos, rechazando los motivos de casación aducidos. Frente al motivo de casación de que la Sala de instancia ha inaplicado directamente una norma con rango legal, invadiendo el ámbito de actuación que corresponde al TC, el TS sostuvo que *«para la impugnación de las disposiciones y resoluciones de los órganos de las Comunidades Autónomas, conviven pacíficamente en nuestro ordenamiento jurídico dos jurisdicciones, la Constitucional y la Contencioso Administrativa y, a pesar de la interpretación restrictiva que del art. 161.2 de la Constitución ha prevalecido, no impide la yuxtaposición de las referidas jurisdicciones, Constitucional y Contencioso administrativa, pues ésta última alcanza plenamente al conocimiento y examen de constitucionalidad de las disposiciones reglamentarias e incluso a su anulación por esta razón».*

En cuanto al fondo, el TS manifiesta que los preceptos anulados por la Sentencia de instancia no encontraban el pertinente amparo o la obligada cobertura en la ley, y la consecuencia inevitable ha de ser la anulación; para el TS la suspensión de la Ley constituye un límite infranqueable cuyo quebrantamiento o desconocimiento no es permisible. Asimismo el TS no entra a valorar el examen de cualquier infracción de la Ley 14/1998, en cuanto ley autonómica, pues la función del TS es el conocimiento de recursos contra sentencias que eventualmente han infringido normas estatales o de Derecho comunitario.

– *La STS de 7 de mayo de 2010*, resuelve un recurso de casación interpuesto por la Central Sindical ELA contra una Sentencia del TSJ del País Vasco, que desestimaba el recurso contencioso interpuesto por la Central Sindical contra el Decreto del Gobierno vasco 438/05, por el que se aprueba el acuerdo regulador de las condiciones de trabajo de la *Ertzaintza* (Policía Vasca) para los años 2005, 2006 y 2007. La Central Sindical demandante entiende que la sentencia recurrida ha vulnerado el principio de igualdad porque a los *ertzainas* miembros de la Unidad de Seguridad Berrozi y de la Sección de Seguridad de la Unidad Canina no se les aplica el «Régimen horario de turnos», ni los beneficios establecidos en los art. 20.8 y 56.1 a), puesto que se les aplica el «Régimen de horario flexible». El TS desestima el recurso porque parte de la consideración de que existen diferencias entre los colectivos de *ertzainas*, y ello justifica la aplicación a cada uno de ellos de distintos regímenes horarios.

– *La STSJ del País Vasco de 26 de enero de 2010*, resuelve un conflicto competencial interpuesto por la Diputación Foral Navarra contra el Decreto del Gobierno vasco 175/2007, de 16 de octubre, por el que se establece el currículo de la Educación Básica y se implanta en la Comunidad Autónoma del País Vasco. El Gobierno de Navarra solicita la nulidad del Decreto porque considera que el Decreto citado parte de la existencia de una entidad denominada «*Euskal Herria*» (que comprende el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco, el territorio de la Comunidad Foral Navarra y el denominado País Vasco-Fran-

cés) que desconoce la identidad de Navarra y su configuración como Comunidad Foral con personalidad propia, diferenciada y separada de la Comunidad Autónoma del País Vasco y alega que con ello se vulnera la CE (arts. 2, 3, 137, 147.2 a) y DT4ª), el Estatuto de Autonomía del País Vasco y la LORAFNA (LO 13/82 de 10 de agosto). Asimismo se alega que se desconoce el régimen lingüístico y la competencia de la Comunidad Foral Navarra sobre el vascuence en su territorio, que se infringen los principios de solidaridad y legalidad constitucional y la legislación básica del Estado en materia de educación.

En la Sentencia el Tribunal reconoce que no puede negarse el interés de la Comunidad Foral Navarra en que el contenido que se transmite en el currículo, en cuanto se refiere a la propia Comunidad Foral Navarra, se ajuste a la realidad y a la legalidad vigente. La Sala estima que la Comunidad Foral Navarra está actuando en defensa de su propia posición institucional que considera menoscabada por el decreto impugnado. En cuanto al fondo del asunto, la Sala estima que el contenido curricular se desarrolla en torno al concepto «*Euskal Herria*» como entidad territorial en la que se incluye la Comunidad Foral Navarra, *»cuando esta entidad no existe jurídicamente, no se reconoce como entidad territorial jurídico-administrativa en el ordenamiento jurídico vigente»*. El Tribunal sostiene que el decreto se desarrolla en torno a *«una pre-concepción de Euskal Herria como entidad territorial, y no sólo como ámbito territorial, prefigurando la existencia de una realidad política que no existe jurídicamente, y en la que se incluye la Comunidad Foral Navarra»*. De este modo, entiende que se menoscaba el reconocimiento de la identidad propia de la Comunidad Foral Navarra y de los territorios franceses. Por todo ello, el TSJ declara la nulidad del Decreto recurrido, en cuantos apartados incluye indiferentemente a la Comunidad Foral de Navarra en el ámbito territorial de Euskal Herria.

– La *STSJ del País Vasco de 10 de noviembre de 2010* resuelve la impugnación de una Orden del Departamento de Vivienda del Gobierno vasco por la que se ejercita el derecho de tanteo sobre una vivienda de protección oficial en régimen de derecho de superficie vendida en pública subasta. La recurrente entiende que dicha Orden es inválida entre otros motivos porque la recurrente nunca tuvo la condición de transmitente, ni mantuvo su voluntad de transmitir dicha vivienda.

La recurrente y su ex pareja eran titulares por mitades e iguales partes de una vivienda de VPO en régimen de derecho de superficie; su ex pareja intentó la división judicial de la cosa común pretendiendo su adjudicación con abono a la actora del 50% del valor de tasación. Por sentencia del Juzgado de Primera Instancia se estimó la demanda y la reconvenición y se declaró la extinción del condominio y se acordó que la división se haría en trámite de ejecución de sentencia. Atendiendo a que se trataba de una VPO, el juez fijó un plazo de una mes para que las partes pudieran llegar a un acuerdo para adjudicar a uno de ellos la VPO, pero no llegaron a un acuerdo y se procedió a pública subasta con licitadores externos y con estricto cumplimiento de la normativa VPO en cuanto al precio. Se comunicó a la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco de la existencia del procedimiento a fin de que pudiera ejercitar los derechos de adquisición preferente. En la pública subasta pujaron cinco postores, dándose la circunstancia de que por la limitación legal del precio máximo de transmisión, no cabía dirimir la subasta a la mejor postura. El Juzgado dio cuenta de la subasta a la Administra-

ción a fin de que en el plazo de diez días comunicara al Juzgado a qué persona de las que pujaron debía adjudicarse el derecho subastado, ya que todos los postores reunían las condiciones para ser adjudicatarios de una vivienda de VPO.

En TSJ en la sentencia considera que en tales circunstancias (resultaba difícil para la Administración resolver en un plazo de 10 días determinar quién debía ser el adjudicatario y además el ordenamiento sectorial aplicable no establecía unos criterios en orden a la adjudicación para este supuesto) el ejercicio del derecho de tanteo por parte de la Administración resulta razonable *en la medida en que se incorpora de nuevo la vivienda al patrimonio público para su ofrecimiento en condiciones de igualdad a todos los aspirantes a una vivienda de VPO dentro de una procedimiento reglado, en el que la adjudicación que resulte satisfará la finalidad para la que se estableció la legislación sectorial de VPO, y lo hará en términos compatibles con la seguridad jurídica*» .

– La *STSJ del País Vasco de 12 de mayo de 2010*, resuelve en apelación un recurso contra una sentencia dictada en primera instancia que resolvía el recurso interpuesto contra una resolución de la Directora de la Academia de Policía del País Vasco por la que se convocaba procedimiento selectivo para el ascenso a la categoría de suboficial de investigación criminal de la *Ertzaintza*. El recurso se interpuso concretamente contra la Base Primera de la Resolución, que establecía una reserva de 30 plazas para ser cubiertas por mujeres y otras 30 por el resto de aspirantes que mayor puntuación obtuvieran. El Tribunal estima el recurso de apelación y declara la nulidad de las base por entender que *«no existe ninguna norma con rango de Ley, nacional o autonómica, que prevea reserva de plazas a favor de las mujeres en el acceso a la función pública, en la promoción o provisión; en segundo lugar, una normativa nacional que estableciera una preferencia automática e incondicional resultaría contraria al Derecho comunitario*». El Tribunal considera que aunque el art. 20.4 a) de la Ley 4/2005, para la Igualdad de Mujeres y Hombres, se inicia con la expresión *«sin perjuicio de otras medidas que se consideren oportunas*», esta previsión no ampararía una medida como la contemplada.

– *Auto del TSJ del País Vasco de 28 de octubre de 2010*. El Auto resuelve la demanda contra la actuación administrativa del Consejo Vasco de Finanzas Públicas por el que se acuerda la liquidación de las aportaciones correspondientes al ejercicio 2009 que se deben practicar entre las tres Diputaciones Forales y el Gobierno vasco. El Tribunal entiende que las actuaciones del Consejo se enmarcan en el curso de un procedimiento de naturaleza política, pues tal es el condicionante presupuestario que supone, y califica la actuación del Consejo como propuesta *«ya que es el Parlamento quien decide sobre el texto y, además, es la aprobación por el Parlamento lo que dota de fuerza obligatoria a la hasta entonces mera propuesta siendo así, además, que es el texto aprobado por el Parlamento, como recoge en su tenor, lo que se va a aplicar*». En consecuencia, entiende que no hay actividad administrativa impugnabile, porque se trata de una actividad de propuesta en el seno del procedimiento de elaboración normativa. Asimismo, entiende que el actor únicamente titulariza *un mero interés* en defensa de la legalidad, por lo que carece de legitimación. Por todo ello, a través del auto inadmite el recurso.

– La *STSJ del País Vasco de 24 de marzo de 2010* resuelve la demanda interpuesta por el Sindicato ELA contra la Orden de 25 de junio de 2009 del Departamen-

to de Empleo y Asuntos Sociales por la que se modifican otras órdenes previas para el mantenimiento de los servicios esenciales a la Comunidad que presta el personal de una empresa en una residencia geriátrica. El Sindicato recurrente considera desproporcionado e injustificado el incremento de servicios mínimos que se establece a través de la Orden recurrida. La Sala desestima el recurso porque considera que el dato de la duración de la huelga resulta relevante al fijar los servicios mínimos y sobre todo cuando se trata de las condiciones de vida de las personas que viven permanentemente en una residencia geriátrica. La duración de la huelga (año y medio) resulta determinante en el sentido de que servicios que pudieran no ser necesarios en un primer momento, pasan a serlo porque no puede prescindirse indefinidamente de los mismos.

– La *STS del País Vasco de 21 de septiembre de 2010* resuelve la demanda interpuesta por el Sindicato Profesional de la *Ertzaintza* (S.I.P.E) contra el art. 1 apdo. 7 del Decreto 28/2010 del Departamento de Interior por el que se aprueban las condiciones de trabajo del personal de la *Ertzaintza*. Dicho precepto añade un art. 52 bis al Decreto anterior y regula el permiso por asuntos particulares. El Sindicato recurrente entiende que dicho decreto vulnera el principio de reserva de ley, el principio de legalidad y de jerarquía normativa. Considera que la Ley de Policía del País Vasco (Ley 4/1992) se remite a la Ley de la Función Pública Vasca (LFPV) para la regulación en materia de licencias y permisos, pero como la LFPV no contempla un permiso para asuntos particulares como lo hace el art. 48.1.k) del EBEP, entiende el Sindicato que debe modificarse la LFPV para incorporar dicho permiso, y que no es admisible que sea una norma reglamentaria, es decir el Decreto recurrido, el instrumento que regule dicho permiso y además sin observar el mínimo de 6 días.

El TSJ considera que la Comunidad Autónoma del País Vasco sí ha regulado por vía de la negociación colectiva un permiso por asuntos particulares, es decir, un permiso que sin necesidad de justificar su finalidad se disfruta a conveniencia del interesado, y lo ha hecho en el ejercicio legítimo de su autonomía, y en términos que difieren del EBEP. Además entiende que la LFPV en sus arts. 70 a 72 regula expresamente los permisos, abriendo el art. 70.4 la posibilidad de su mejora por vía de negociación colectiva. Y en el art. 75 j) de la Ley establece que los funcionarios que integran los Cuerpos de la Policía del País Vasco tendrán derecho a las licencias establecidas con carácter general en la LFPV, sin perjuicio de las adaptaciones que en vía reglamentaria puedan adoptarse como consecuencia de su peculiar estatuto profesional. En consecuencia, la Sala considera que *no se da defecto de legislación en relación la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco a los efectos del art. 48.1 del EBEP, lo que resulta trasladable al ámbito del personal de la Ertzaintza. Como hemos indicado, de hecho, el Decreto que se impugna traslada el Acuerdo en relación con los funcionarios de la Administración General.* Por todo ello, la Sala desestima el recurso interpuesto.

– La *STSJ del País Vasco de 10 de noviembre de 2010* resuelve el recurso interpuesto por la Confederación Sindical ELA-STV contra el Decreto 26/2010, del *Lehendakari*, de cese y nombramiento de las personas que componen el Consejo Económico y Social. Entiende la parte recurrente que los Sindicatos CCOO y UGT no pueden arrogarse el derecho a designar ocho representantes, allá donde la ley determina que únicamente podrán hacerlo en proporción a su

representatividad, es decir, que sólo podrían designar tres. Aduce asimismo que la suspensión del Sindicato ELA en la participación en el Consejo, y su abstención a la hora de designar los miembros que le corresponden, no puede traducirse en un derecho a acrecer por parte del resto de Sindicatos. La Sala desestima el recurso al entender que en función de la regulación que establece la Ley Orgánica de Libertad Sindical, el derecho genérico a la participación que tendrían todos los sindicatos representativos se concreta en el nombramiento de sus representantes, y caso de no hacerse, decae, siendo los otros sindicatos, quienes deben nombrar los representantes que corresponda a su grupo.

– La *STSJ del País Vasco de 14 de septiembre de 2010* resuelve el recurso planteado por la Confederación Sindical de Comisiones Obreras contra la Orden de 4 de marzo de 2009, del Consejero de Interior, por la que se dispuso la modificación de otras Orden que aprobaba el baremo de méritos generales aplicable a la provisión de puestos de trabajo de la *Ertzaintza* mediante concurso de méritos. Asimismo, se impugna indirectamente el art. 1 del Decreto 231/2008 que modifica el Reglamento de Provisión de Puestos de Trabajos de los funcionarios de los Cuerpos de Policía del País Vasco. El decreto impugnado estableció unas reglas de empate para los supuesto de igualdad de capacitación en la provisión de un puesto de trabajo mediante concurso de méritos, otorgando prioridad a la mujer, en los términos de la Ley de la Función pública vasca, tras la modificación introducida por Ley 4/2005 para la Igualdad de Mujeres y hombres. El Tribunal enviden que tanto la Orden como el Decreto recurridos plasman una norma para dar prioridad a la mujer en caso de empate en la puntuación en los supuestos de provisión de puestos cuando la representación de las mujeres en el código de puesto de que se trate sea inferior al 40 por ciento, estableciéndose posteriormente pautas para resolver la persistencia en el empate; según el Tribunal tanto la Orden como el Decreto no hacen sino retomar el mandato recogido en la Ley 4/2005, singularmente en su art. 20.4.a) por lo que declara la conformidad a derecho de ambas norma jurídicas.

– La *STS de Justicia del País Vasco de 30 de noviembre de 2010*, resuelve el recurso planteado por la Confederación Sindical ELA-STV contra el Decreto 513/2009 de modificación del Decreto 226/1997. El Sindicato recurrente argumenta que el trámite de consulta no sustituye a la necesidad de llevar a cabo una negociación colectiva cuando la modificación de la Relación de puestos de Trabajo afecta a las condiciones de puestos de trabajo, así como que en la creación y supresión de puestos, «dichas condiciones son afectadas de forma manifiesta». El Tribunal tras analizar exhaustivamente la jurisprudencia desestima el recurso porque entiende que la parte recurrente no efectúa ninguna argumentación que permita concluir que el decreto impugnado afecte a «las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos», por la supresión de tres puestos concretos, vacantes. Asimismo sostiene que por la creación de dos nuevas jefaturas, no se innova la estructura orgánica de la Academia de Policía y en cuanto al sistema de provisión resulta clara la previsión de la Disposición Adicional del Decreto 218/1993 por el que se establece la estructura orgánica de la Academia de Policía del País Vasco a favor del sistema de libre designación de los puestos de trabajo de los titulares de la Divisiones reguladas en el propio Decreto.

– El *Auto del TSJ del País Vasco de 14 de septiembre de 2010* inadmite el recurso por incompetencia de jurisdicción al dirigirse el recurso contra un acuerdo de aprobación de una iniciativa legislativa ante el Parlamento vasco. La Confederación Sindical ELA-STV interpuso recurso contra el Acuerdo de 11 de junio de 2010 del Gobierno vasco por aprobación del proyecto de Ley de modificación de la Ley por la que se aprueban los Presupuestos General de la Comunidad Autónoma del País Vasco para el ejercicio 2010. La Sala declara la inadmisión del recurso por considerar que se trata de una iniciativa legislativa que inicia el trámite parlamentario y que no se halla sujeta a control jurisdiccional por el orden contencioso administrativo. Además el Tribunal considera que «se daría pérdida sobrevenida del objeto, como consecuencia de la aprobación por el Parlamento vasco de la Ley 3/2010, como acto legislativo que culminó, en este caso, la tramitación parlamentaria, que remarca la naturaleza, como iniciativa legislativa, del acuerdo del Gobierno vasco aquí recurrido, Ley cuyo control, en exclusiva, corresponde al Tribunal Constitucional».

El Auto se acompaña de un voto particular formulado por un magistrado, en el que se hace constar su discrepancia al considerar que el conocimiento del recurso no infringe el principio de separación de poderes por incidir en las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento, ni viola el principio de sometimiento del Juez al imperio de la ley ni tampoco vulnera la reserva de jurisdicción del TC.

### **Tribunal Vasco de Cuentas Públicas**

El Tribunal Vasco de Cuentas Públicas ha publicado en 2010 según consta en su página *web* veinticinco informes. La gran mayoría informan sobre la gestión de distintos Municipios de la Comunidad Autónoma en años anteriores. Asimismo en 2010 se han publicado los informes sobre las Cuentas de las entidades locales de Euskadi, correspondiente a los ejercicios 2006 y 2007. El órgano fiscalizador analiza las cuentas generales de los ayuntamientos y de las entidades supramunicipales de la Comunidad Autónoma Vasca, valorando su contenido formal y la situación financiera del sector local.

Dentro de los informes de 2010 cabe destacar el informe a petición del Pleno del Parlamento vasco sobre la fiscalización de la gestión jurídica y económico-financiera relativa a las supuestas irregularidades ocurridas en Osakidetza (Servicio Vasco de Salud) en la concertación de servicios sanitarios con determinadas empresas. La petición del Parlamento indica que el informe del TVCP deberá investigar y pronunciarse sobre trece preguntas que se formulan en la misma. El informe del TVCP señala que el importe de los gastos por contratación desde 1996 a 2009, efectuados por el Departamento de Sanidad y Consumo y Osakidetza con seis empresas relacionadas con tres facultativos de Osakidetza que participaban en el accionariado de dichas empresas, alcanzó un total de 33,6 millones de euros y desglosa asimismo el objeto, procedimiento de adjudicación e importe de cada contrato. El informe del TVCP destaca entre otras las siguientes irregularidades:

Incumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia en la tramitación de diversos contratos al haber sido adjudicados de forma directa, mediante



la utilización injustificada de los procedimientos emergencia, negociado sin publicidad o contrato menor.

Fijación de precios en determinados contratos por encima de los establecidos como máximos por la Orden del Consejero de Sanidad para los conciertos de asistencia sanitaria.

El Tribunal ha procedido asimismo al análisis de la compatibilidad de tres facultativos, según la normativa sobre incompatibilidades del personal al servicio de las administraciones públicas. El Tribunal concluye que los facultativos no tenían acreditada la compatibilidad para el desempeño de actividades de colaboración o concierto con la sanidad pública y por tanto las concertaciones sanitarias con las distintas empresas devienen nulas por incurrir en prohibición para contratar por su incompatibilidad.

Otro informe que cabe mencionar es el realizado por el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas a petición de la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuestos del Parlamento vasco; se trata de un informe de fiscalización de legalidad, económico-financiera y de cumplimiento de objetivos sobre el Plan Marco de Apoyo Financiero a la Inversión Pública para el periodo 2003 a 2007, plan que fue aprobado por el Consejo Vasco de Finanzas Públicas de 22 de julio de 2002 estando destinado a la financiación de proyectos de inversión pública de relevancia para la promoción y desarrollo económico de Euskadi. El Tribunal Vasco de Cuentas Públicas entiende en su informe que si la finalidad de la elaboración de este tipo de actuaciones es la promoción y el desarrollo económico del País Vasco, deberían haberse determinado criterios objetivos para calificar las inversiones como estratégicas y la financiación debería realizarse en función a los déficits de infraestructuras existentes o de otras consideraciones acordes con la especificidad de las actuaciones y de los objetivos finales perseguidos. En la contratación de las distintas obras financiadas por el Plan se han detectado algunas irregularidades tales como: modificaciones del presupuesto inicial que han supuesto incrementos del 30%, 58% y 84% del coste de la obra, que aunque se tramitaron de conformidad con la normativa, la importancia de su cuantía conjunta transgrede los principios licitatorios recogidos en el TRLCAP, al desnaturalizar tanto el objeto contractual como el volumen económico del contrato, sin justificarse el incremento en causas nuevas o imposibles de prever. Asimismo se contemplan incidencias en la aplicación de los criterios de valoración, al utilizar criterios relacionados con el sujeto (solvencia, experiencia...) que debieran haberse utilizado en la fase de admisión de los licitadores, o por la utilización de subcriterios no publicados con antelación.

Otro informe a destacar es el realizado a petición del Pleno del Parlamento vasco sobre fiscalización de la Tenedora Museo de Arte Moderno y Contemporáneo de Bilbao S.L. de los ejercicios 1999 a 2007. Se han detectado múltiples operaciones firmadas por el Director de Administración y Finanzas de la Fundación no estando autorizado para ello. En relación con los ejercicios 1999 a 2006, el TVCP opina que las cuentas anuales no expresan la actividad económica de dichos ejercicios ni la imagen fiel del patrimonio y situación financiera ni los resultados de sus operaciones soportando su opinión en diversas salvedades, ajustes y reclasificaciones que se detallan en el propio informe. Asimismo, el

TVCP efectúa una serie de consideraciones sobre el sistema de control interno y los procedimientos de gestión destacando que durante el periodo fiscalizado la Tenedora no ha dispuesto de mecanismos eficaces de control interno, al centralizarse la gestión y el control financiero, contable y económico, y la custodia directa de la documentación y libros contables en una misma persona. Esta falta de control interno se ha acompañado de una falta de control externo, al no someterse la Tenedora a auditoría de cuentas en los ejercicios 1999 a 2006.

El Tribunal Vasco de Cuentas Públicas (TVCP) ha publicado en 2010 otros informes que merecen ser destacados:

Informe realizado a petición del Pleno del Parlamento Vasco de fiscalización de la Fundación del Museo Guggenheim Bilbao de los ejercicios 1999 a 2007.

Informe de fiscalización de la Cuenta del ejercicio 2008 de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Informe de fiscalización del ejercicio 2007 de la Administración Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi, que incluye los Organismos Autónomos, los Entes Públicos de Derecho Privado y las Sociedades Públicas, participadas en más de un 50% por la CAE.

Informe de fiscalización de la legalidad de las sociedades con porcentaje de participación del sector público vasco superior al 50% de su capital social 2000-2006.

## **El Ararteko**

En 2010 se ha presentado en el Parlamento vasco el informe ordinario del año 2009 y dos informes extraordinarios: «La situación de los servicios sociales de base en la Comunidad Autónoma del País Vasco» y «El papel de las instituciones vascas respecto a los consumos de drogas de la adolescencia».

Por lo que se refiere al informe ordinario, cabe destacar los siguientes aspectos:

Durante el año 2009 han sido 1.917 las quejas recibidas, lo que constituye un incremento notorio respecto de las anualidades precedentes, y, asimismo, se han iniciado 75 expedientes de oficio. Es el área de acción social la que aglutina el mayor número de quejas de la ciudadanía, agrupadas en torno a cuestiones relativas a la problemática de las prestaciones sociales de índole económica, y a la asistencia a la infancia y la adolescencia; al igual que sucede con las actuaciones de oficio, en las que la mitad de ellas se refieren a dicha área material.

Se han presentado un total de 25 quejas en el área de agricultura, industria, comercio y turismo, que representan el 1,3% del total de las quejas recibidas en la institución en este ejercicio. Muchas de estas quejas son planteadas por las personas usuarias de servicios que podemos denominar esenciales, tales como el suministro de electricidad y de gas o los servicios de telefonía, servicios que, al ser prestados por empresas privadas, no pueden ser objeto de intervención del Ararteko, al no estar afectada ninguna Administración pública de nuestra Comunidad Autónoma.

En el área de Cultura y Bilingüismo se han presentado 20 quejas. Casi la totalidad de las quejas recibidas tienen relación a los derechos lingüísticos por el uso de los idiomas oficiales en el ámbito de la Administración de Justicia.

En el área de Educación se han recibido un total de 76 quejas, lo que representa el 3,96% del total de las quejas tramitadas en el conjunto de la actividad de la institución. Se repiten los motivos de queja ya tradicionales, como son los relativos a los criterios prioritarios de admisión que rigen el acceso a los diferentes centros y escuelas en los supuestos de insuficiencia de plazas. Las quejas referidas a becas y ayudas al estudio vienen siendo una constante. En el nivel de enseñanzas universitarias han sido las cuestiones derivadas de los procedimientos de admisión del alumnado las que se han convertido en una de las materias que han originado la necesidad de desarrollar actuaciones específicas.

En el área de Función pública se han recibido 159 quejas. Esta cifra representa el 8,29% del total de las reclamaciones planteadas. Cabe decir, por tanto, que el área de Función Pública continúa siendo una de las de mayor actividad de la institución en cuanto al número de asuntos tramitados.

En el área de Hacienda se han recibido un total de 85 quejas, que representan el 4,43% del total de las quejas promovidas ante la institución. En el área de Interior ha recibido 116 quejas, lo que supone un 6,05% del total de quejas presentadas en este periodo y en el área de Justicia tramitó un total de 146 quejas en 2009, que suponen un 7,61% de las recibidas por el Ararteko a lo largo del año.

En el área de medio ambiente se han recibido un total de 82 quejas relacionadas con las molestias de ruido, olores y humos provocados por el irregular funcionamiento de las actividades situadas en el suelo urbano residencial; las actividades clasificadas han sido las denuncias más numerosas en esta área.

En el área de obras públicas y servicios se han recibido 181 quejas, lo que representa el 9,44% del total de reclamaciones presentadas en la institución, y en el área de sanidad se ha recibido un total de 84 quejas.

En el área de Trabajo y Seguridad Social un total de 11 quejas. Los asuntos que las han motivado han tenido que ver principalmente con las ayudas para creación de empresas y al autoempleo, el acceso a ayudas de formación continua, a cursos de formación, o circunstancias relativas al servicio prestado en *Lanbide*. También han sido objeto de queja algunos aspectos relacionados con la inclusión de determinados colectivos en los expedientes de regulación de empleo.

En el área de urbanismo y ordenación del territorio ha sido 84 lo que representa un 4,38% del total de reclamaciones presentadas y en el área de vivienda, se han recibido un total de 123 quejas, lo que supone un 6,42% del total de quejas tramitadas en la institución del Ararteko.

En relación al informe extraordinario sobre la situación de «*Los Servicios sociales de base en la Comunidad Autónoma del País Vasco*», se constata que en el País Vasco existen tantos modelos de intervención como Ayuntamientos lo han podido desarrollar, lo que ha conllevado la dificultad de un desarrollo homogéneo y equilibrado del sistema, existe un progresivo aumento del gasto social y de las intervenciones sociales ligadas al mismo se ha incrementado un 62% en 10

años, pero no se han incrementado en análoga proporción las dotaciones del personal para poder hacerse cargo de su gestión. El informe recomienda:

El establecimiento de una financiación de naturaleza finalista, suficiente y estable para los Ayuntamientos.

La definición de indicadores o ratios adecuados de profesionales de los servicios sociales.

La utilización de instrumentos comunes de valoración y diagnóstico, así como la utilización de un modelo de ficha social y de plan de atención personalizada homogéneos.

Definición de herramientas informáticas de explotación común que permitan interactuar a los diferentes tipos de servicios y a las diferentes unidades.

Intensificar las relaciones de coordinación entre los servicios, y entre éstos y la red de atención secundaria.

Impulsar los cauces de participación ciudadana y comunitaria.

En cuanto al Informe extraordinario del Ararteko «*El papel de las instituciones vascas respecto a los consumos de drogas de la adolescencia*», se destaca la falta de una mejor coordinación entre los diferentes agentes que intervienen con la población menor de edad, y, sobre todo, una mayor coordinación interinstitucional. Y no sólo coordinación en las intervenciones directas, sino también en lo que respecta a los planes y programas, a los objetivos y prioridades y a los mensajes a difundir. En este sentido, se aprecia una demanda de un mayor liderazgo institucional, la necesidad de alguna instancia con autoridad y capacidad suficiente para impulsar una intervención integral o, al menos, establecer con mayor claridad las directrices de trabajo, atacar y corregir prácticas o mensajes inadecuados, y poder evaluar los logros que se vayan alcanzando. El informe propone:

Plantear la mejora de la coordinación, tanto interna como intersectorial e interinstitucional.

Revisar, en lo que sea necesario, la composición y dinámica del Consejo Asesor de Drogodependencias, para que sirva con mayor eficacia como órgano de coordinación y foro de debate social de todas las instancias representativas.

Promover y favorecer la mejor formación y cualificación de los recursos ya existentes.

Incluir la evaluación en el diseño de los programas.

Establecer un protocolo común y específico de intervención policial para los casos en los que se hallen implicadas personas menores de edad.

### *Recomendaciones generales del Ararteko publicadas en 2010*

En relación con el tratamiento de las solicitudes de *reducción y adaptación o de modificación de jornada como medidas de conciliación de la vida personal, familiar y laboral* (Ararteko 5/2010, de 28 de diciembre) entre otras recomenda-

ciones, propone que se promueva una iniciativa de modificación y/o adaptación de la actual normativa de función pública que ofrezca una cobertura jurídica suficiente a las medidas de conciliación de la vida familiar y laboral relativas a la reducción y adaptación o modificación de jornada.

En relación a la *abolición de barreras administrativas formales a familias homoparentales y a parejas o matrimonios del mismo sexo* (Ararteko 4/2010, de 23 de diciembre, recomienda a la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco que se dirija a todas las clínicas, hospitales y centros sanitarios en los que se lleven a cabo técnicas de reproducción asistida, comunicando la conveniencia de que informen a todas las parejas de lesbianas unidas en matrimonio, que con objeto de tener un hijo o hija común estén llevando a cabo un proceso de este tipo, de la necesidad de que, para determinar la maternidad en el momento del nacimiento sin tener que recurrir a un proceso de adopción, con anterioridad al parto, la mujer, cónyuge de la madre biológica, se persone en el Registro Civil correspondiente para manifestar formalmente ante la juez o el juez encargado del Registro Civil su voluntad de reconocer la filiación del *nasciturus*.

En cuanto a la *Igualdad de mujeres y hombres en las fiestas* (Ararteko 3/2010, de 21 de diciembre) entre otros aspectos, recomienda a todas las administraciones públicas vascas, que en su concreto ámbito de competencias trabajen activamente en la recuperación de la historia de las mujeres y en la difusión de las tradiciones desde una concepción dinámica y adaptable a la nueva realidad social a la que realizan su aportación desde el pasado, garantizando su enfoque igualitario para mujeres y hombres.

En relación al *cobro de la tasa de basura sin prestación efectiva del servicio en algunos municipios de Gipuzkoa* (Ararteko 2/2010, de 1 de diciembre) recomienda que las ordenanzas municipales fijen en sus textos una distancia concreta y razonable, a partir de la que no se va a sujetar al pago de la tasa de basuras a los inmuebles ubicados en las áreas rurales y que mientras persista la situación de falta de prestación del servicio de recogida de basuras en las áreas rurales, las entidades locales den de baja en los padrones de esta tasa a los inmuebles situados en esas zonas, si median grandes distancias entre los inmuebles y los puntos de recogida.

En cuanto a la *Corresponsabilidad parental en parejas separadas: el papel de los poderes públicos* (Ararteko 1/2010, de 15 de octubre) recomienda que los poderes públicos, cada cual en la medida de sus competencias, insten las modificaciones legislativas necesarias para favorecer como opción más deseable, en casos de separación y divorcio, que el cuidado de los hijos e hijas comunes sea ejercido por ambos progenitores en régimen de corresponsabilidad parental, salvaguardando en todo caso el interés prioritario de los y las menores.

### Comisión Jurídica Asesora (COJUA)

En 2010 se ha publicado la Memoria de la Comisión Jurídica Asesora relativa a la actividad realizada en 2009. En virtud de dicha Memoria, en 2009 la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi ha aprobado un total de 218 dictámenes (*tén-*

*gase en cuenta que 36 de esos dictámenes corresponden a expedientes remitidos a esta Comisión en el año 2008)* divididos de la siguiente manera:

Anteproyectos de Ley: 2

Proyectos de disposiciones reglamentarias: 35

Revisión de oficio de los actos y disposiciones administrativas: 9

Nulidad, interpretación y resolución de los contratos y concesiones administrativas: 6

Reclamaciones sobre responsabilidad patrimonial cuando la cantidad reclamada sea igual o superior a 6.000 euros: 166

### **Comisión Arbitral**

En 2010 no ha llegado ningún asunto al pleno de la institución. No ha habido cuestiones de competencia ni conflictos de competencias entre el Gobierno vasco y las Diputaciones forales.

## ACTIVIDAD INSTITUCIONAL

### Composición de la Asamblea Legislativa por Grupos Parlamentarios

Total diputados: 75

Composición a 1-I-2010 y a 31-XII-2010

*Grupo Parlamentario Euzko Abertzaleak-Nacionalistas Vascos*: 30 escaños

*Grupo Parlamentario Socialistas Vascos-Euskal Sozialistak*: 25 escaños

*Grupo Parlamentario Popular Vasco-Euskal Talde Popularra*: 13 escaños

*Grupo Parlamentario Aralar*: 4 escaños

*Grupo Parlamentario Mixto*: Eusko Alkartasuna: 1 escaño

Esker Batua Berdeak: 1 escaño

UPyD: 1 escaño

### Estructura del Gobierno

Número de Departamentos: 10

Presidente del Gobierno Vasco y del Departamento de Presidencia: Patxi López Álvarez

*Departamento de Interior*: Rodolfo Ares Taboada

*Departamento de Educación, Universidades e Investigación*: Isabel Celáa Diéguez

*Departamento de Economía y Hacienda*: Carlos Aguirre Arana

*Departamento de Justicia y Administración Pública*: Idoia Mendia Cueva

*Departamento de Vivienda, Obras Públicas y Transportes*: Iñaki Arriola López

*Departamento de Industria, Innovación, Comercio y Turismo*: Bernabé Unda Barturen

*Departamento de Empleo y Asuntos Sociales*: Gemma Zabaleta Areta

*Departamento de Sanidad y Consumo*: Rafael Bengoa Rentería

*Departamento de Medio Ambiente, Planificación Territorial, Agricultura y Pesca:* Pilar Unzalu Pérez de Eulate

*Departamento de Cultura:* Blanca Urgell Lázaro

## Tipo de Gobierno

En minoría

*Grupo parlamentario y número de diputados que lo apoyan:* Grupo Parlamentario Socialistas Vascos-Euskal Sozialistak: 25 escaños

## Actividad parlamentaria 2010

Proyectos de ley 6

Proyectos de ley de presupuestos 1

Proposiciones de ley 4

Proposiciones no de ley 270

Propuestas de resolución 6

Interpelaciones 135

Mociones consecuencia de interpelaciones 49

Preguntas para respuesta oral en pleno 248

Preguntas para respuesta oral en comisión 51

Preguntas para respuesta escrita 2.485

Declaraciones institucionales 16

Comunicaciones, documentos y planes del Gobierno 3

Comparecencias en pleno a petición propia 1

Comparecencias en pleno a petición de grupos parlamentarios 2

Comparecencias en comisión a petición propia 54

Comparecencias en comisión a petición de la comisión 246

Convenios 16

Informe anual del Ararteko 1

Informes extraordinarios del Ararteko 2

Tribunal Vasco de Cuentas Públicas. Informes ordinarios 23

Tribunal Vasco de Cuentas Públicas. Informe anual (memoria) 1

Tribunal Vasco de Cuentas Públicas. Programa anual de trabajo 1



- Control de subsidiariedad de iniciativas comunitarias 78
- Designaciones 8
- Organización y Recursos Humanos 18
- Acuerdos y comunicaciones de los órganos parlamentarios 5

### **Proyectos de ley**

1. Proyecto de Ley del Plan Vasco de Estadística 2010/2012
2. Proyecto de Ley de publicidad y comunicación institucional del País Vasco
3. Proyecto de Ley de modificación de la Ley por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2010
4. Proyecto de Ley de Presupuestos
5. Proyecto de Ley de Caza
6. Proyecto de Ley de tercera modificación de la Ley sobre prevención, asistencia e inserción en materia de drogodependencias

### **Proposición de ley**

1. De modificación de la Ley 1/2006, de Aguas
2. Relativa a la modificación de la Ley 13/1994, de 30 de junio, por la que se regula la Comisión Arbitral
3. De apoyo a los emprendedores y la pequeña empresa del País Vasco
4. Sobre Lanbide-Servicio Vasco de Empleo

### **Declaraciones institucionales**

Se celebraron 47 sesiones de Pleno, entre las que cabe destacar las siguientes declaraciones institucionales:

1. En solidaridad con el pueblo de Haití
2. Ante la muerte de Orlando Zapata
3. En solidaridad con Chile
4. A favor de la igualdad salarial
5. De condena por el asesinato del gendarme Jean-Serge Nérin
6. Con motivo del 50.º aniversario del fallecimiento del Lehendakari Agirre
7. Con motivo del macrojuicio de Diyarbakir, en Turquía, el 18 de octubre de 2010

8. Ante los graves incidentes ocurridos en las proximidades de El Aaiún en los que resultó muerto un joven saharauí
9. Del Día de la Memoria en Euskadi
10. Con motivo de los hechos ocurridos en El Aaiún tras el desalojo del campamento de protesta de los saharauis
11. En relación con la puesta en libertad de Daw Aung San Suu Kyi
12. Con motivo del Día Internacional contra la Violencia hacia las Mujeres
13. Con motivo del Día del Sida
14. Con motivo del Día Internacional del Euskera

### Comparecencias en pleno a petición de grupos parlamentarios

Dentro de las comparecencias, cabe destacar:

- Comparecencia ante el pleno del *Lehendakari*, a solicitud de los Grupos Parlamentarios Mixto y Aralar, con el fin de explicar cómo afectarán en la Comunidad Autónoma del País Vasco las medidas presentadas por José Luis Rodríguez Zapatero el 12 de mayo en el Congreso de los Diputados, así como su propio plan de reducción de déficit, en caso de que lo tuviera.
- Comparecencia del *Lehendakari* ante el pleno con el fin de explicar el retraso en el cumplimiento del calendario legislativo propuesto.

### Interpelaciones

Las interpelaciones sucedidas a lo largo del año han sido de muy variado signo. Cabe destacar las siguientes:

Sobre la caída de la audiencia de EITB

Sobre los programas de calidad del Departamento de Educación

Relativa al supuesto inicio de una ronda de conversaciones de Batasuna con diferentes partidos políticos

Sobre las intenciones del Gobierno de impulsar una reforma de la política fiscal

En relación con la participación del movimiento cooperativista en los órganos de empleo e internacionalización

Relativa a la aprobación de la Ley municipal

Sobre los pasos a dar para articular una política social común

Relativa a la prestación complementaria de vivienda

Relativa a las declaraciones realizadas en relación con la firma por parte de Aralar del Acuerdo de Gernika

Relativa a los testimonios existentes en la web Eskolabakegune

Relativa a los perfiles lingüísticos de euskera y castellano en la oferta pública de empleo de 2011 del Departamento de Educación

Sobre el museo Chillida-Leku

Sobre el redimensionamiento de las empresas y sociedades públicas

Sobre la aplicación de la Ley de Lucha contra la Morosidad en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco

Referente a la prestación del servicio de teleasistencia en la Comunidad Autónoma vasca a partir del 1 de enero de 2011

### **Mociones consecuencia de interpelaciones**

1. Sobre la revisión del actual entramado institucional vasco
2. Sobre el anuncio de revisar los expedientes de los perceptores de ayudas sociales
3. Relativa al Contrato Ciudadano por las Culturas
4. Relativa a la política social del Gobierno Vasco

# LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL

## JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL 2010

Marc Carrillo  
Hèctor López Bofill  
Aïda Torres

### Consideraciones generales

La actividad jurisdiccional del TC durante el año 2010 en materias de relevancia para el análisis de las controversias competenciales entre el Estado y las CCAA se ha expresado en 13 sentencias, 7 de las cuales versan sobre *la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Sin duda, la esperada STC 31/2010 que ha resuelto el recurso de inconstitucionalidad presentado por diputados del PP ha supuesto la resolución de mayor trascendencia. A ella ha seguido las otras seis referidas al Estatuto catalán que han dado respuesta a los recursos presentados por diversas CCAA y el Defensor del Pueblo: 46/2010 (Aragón); 47/2010 (Islas Baleares); 48/2010 (Comunidad Valenciana); 49/2010 (Murcia); 137/2010 (Defensor del Pueblo) y 138/2010 (La Rioja).

Se trata de resoluciones por las que se resuelven 10 recursos de inconstitucionalidad, 2 conflictos positivos de competencia y una cuestión de inconstitucionalidad, en las que en todas ellas también se suscitan problemas relativos a la delimitación competencial.

Como consecuencia del retraso en resolver los recursos relativos al Estatuto de Cataluña, la producción jurisdiccional del Tribunal se ha seguido manteniendo en un bajo nivel de producción jurisdiccional. Cabe esperar, a partir de ahora, que una vez resuelto el tema anterior, el Tribunal pueda afrontar con diligencia el cúmulo de casos de conflictividad competencial acumulada. Y que este año, como se pone de manifiesto en otro capítulo del *Informe Comunidades Autónomas* de 2010, se ha acrecentado notoriamente.

Una vez dictadas las sentencias reseñadas, se ha producido la renovación parcial del tercio del Tribunal que correspondía al Senado desde finales del año 2007. A la fecha de redactar este apartado del Informe (febrero de 2010) queda pendiente de renovar el tercio de magistrados que desde noviembre de 2010. En consecuencia, la actividad jurisdiccional así como la escasa y reiterada jurisprudencia elaborada en 2010 en relación a temas competenciales, ha sido a partir de la deliberación de un colegio de magistrados cuya composición no ha experimentado variación alguna a lo largo del año analizado. Un Tribunal integrado por magistrados, cuatro de los cuales han actuado con un mandato prorrogado de tres años. A esta circunstancia es preciso añadir que uno falleció y no ha sido sustituido y otro fue excluido por una polémica y controvertida recusación que le ha impedido participar en la importante STC 31/2010.

Dado el protagonismo de esta sentencia que es la primera que se pronuncia

acerca de la integridad de una reforma estatutaria, los temas de mayor relevancia jurídica que se derivan de la misma son: la reserva de estatuto, el valor de preámbulo y las referencias al concepto de nación y de los derechos históricos de una comunidad autónoma y sus símbolos nacionales; la previsión de un título referido a los derechos estatutarios; el régimen lingüístico; la regulación de las instituciones autonómicas; la organización del Poder Judicial en la CCAA; la decisiva cuestión de la definición de la competencias; la participación en las decisiones del Estado, los instrumentos de colaboración con el Estado, las otras CCAA y la Unión Europea, así como la acción exterior; el también decisivo tema de la previsión estatutaria de un régimen de financiación y la reforma del Estatuto. Las seis sentencias del Estatuto reiteran la fundamentación contenida en la STC 31/2010, cuya *ratio decidendi* se proyecta en lo esencial sobre las restantes.

Los recursos de inconstitucionalidad resueltos este año, además de los ya citados referidos a la *Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, se han referido a: la *Ley de la Comunidad Valenciana 10/2001, de 27 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad para el ejercicio 2002*; la *Ley del Parlamento de Cantabria 1/2002, de 26 de febrero, del comercio de Cantabria* y la *Ley de Parlamento de Canarias 8/1999, de 27 de abril, de creación de las escalas de profesores numerarios y maestros de taller de formación profesional y marítimo pesquera*.

Los dos conflictos positivos han tratado sobre: el *Real Decreto 1229/2005, de 13 de octubre, por el que se regulan las subvenciones públicas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales* y el *Real Decreto 1472/2007, de 2 de diciembre, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes*.

La sentencia restante ha resuelto una cuestión de inconstitucionalidad planteada sobre el *Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de ordenación de la función pública de Aragón*.

Las cuestiones de orden competencial que se abordan en estas pocas sentencias son, en esencial, las referidas al alcance de la legislación básica del Estado, la territorialización de las subvenciones y los límites materiales de las leyes de presupuestos de las CCAA.

Excepción hecha de la sentencia que tiene su origen en una cuestión de inconstitucionalidad, las restantes versan sobre leyes u otras disposiciones que datan de unas fechas de aprobación que oscilan, de 2007 –la más reciente– y de 1999 –la más antigua– razón por la cual la media de retraso del Tribunal en resolver en se cifra en 6 años.

En relación al origen de las normas que han sido objeto de las trece sentencias del Tribunal, predominan las disposiciones de las CCAA (diez). Los dos conflictos de competencia han tenido por objeto sendas disposiciones del Estado y la cuestión de inconstitucionalidad una ley autonómica,

El fallo de las sentencias pronunciadas desestima las pretensiones del recurrente en cinco ocasiones. Asimismo, en el único supuesto registrado este año el Tribunal también desestima la cuestión de inconstitucionalidad planteada. En

otras cuatro ocasiones, el Tribunal estima parcialmente las pretensiones de quien recurre. No obstante, el caso de las siete sentencias sobre la reforma estatutaria catalana merece resaltarse que: 1) en la STC 31/2010 referida al recurso de los diputados del PP, se introduce la novedad de incorporar la fallo una singular decisión, que no es de carácter resolutorio (ni estima ni desestima el recurso) ni tampoco tiene carácter interpretativo, cuando hace referencia expresa a que el Preámbulo carece de eficacia jurídica en lo que afecta a «Cataluña como nación» y a «la realidad nacional de Cataluña»; con posterioridad a la STC 31/2010, 2) en la STC 48/2010, relativa al recurso presentado por la Comunidad Valenciana, el Tribunal inadmite una parte del recurso, declara la pérdida de objeto del mismo en otra, resuelve de forma interpretativa en una tercera y, finalmente, desestima el resto; 3) en la STC 137/2010, que resuelve el recurso presentado por el Defensor del Pueblo, la decisión es también de contenido diverso: una parte del recurso queda extinguido por desaparición sobrevenida de su objeto, otra es objeto de resolución de carácter interpretativo y el resto de desestima; y 4) en la STC 138/2010, que resolvió el recurso presentado por La Rioja, el Tribunal declara la pérdida de objeto respecto de un precepto recurrido, otra parte del recurso es resuelta mediante una decisión interpretativa y el resto es desestimado.

Finalmente, además de las referidas a la globalidad del Estatuto catalán, las materias competenciales que durante el año 2010 han ocupado la actividad jurisdiccional del Tribunal han sido las siguientes: presupuestos de la CCAA; función pública; archivos; aguas; economía; comercio y vivienda.

### Consideraciones específicas

*Especial referencia a la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña<sup>1</sup>*

#### *Cuestiones procesales*

Antes de ser aprobada la STC 31/2010, de 28 de junio, y tras el turbulento y largo proceso que caracterizó su deliberación a lo largo de casi cuatro años, el Tribunal tuvo que resolver tres cuestiones de orden procesal: la primera referida a la revisión de la recusación que había sido apreciada por el Auto 26/2007, de 5 de febrero, en relación al Magistrado Pérez Tremps; la segunda, a la composición del Tribunal tras los recursos de súplica interpuestos por el Gobierno y el Parlamento de Cataluña, relativos a la situación creada por el incumplimiento por parte del Senado y el Congreso de los Diputados en designar los magistrados, tras haber agotado su mandato los anteriores y, finalmente, la tercera a la forma de la votación que el Tribunal debía adoptar dada la complejidad del recurso y la imposibilidad de concitar un acuerdo amplio en el colegio de magistrados.

---

1. En la medida en que las otras seis sentencias relativas a la *Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Catalunya*, se remiten en su fundamentación a la STC 31/2010, no se incluye en este informe un apartado específico de comentario para aquéllas.

En relación a la revisión de la recusación, en su providencia de 10 de junio de 2010, el Tribunal decidió no admitir a trámite un escrito por el que la Generalidad de Cataluña solicitaba la revisión de la causa relativa a la recusación del Magistrado Pérez Tremps, al objeto de limitar el alcance de sus efectos a la deliberación, votación y fallo de determinados preceptos impugnados del Estatuto. El rechazo a esta petición se fundamentó, en que la aplicación sobre la forma de votación a la que se remite el art. 80 de la LOTC a favor de la LOPJ y LECv no supone la existencia de un hecho nuevo; y que no cabe la revisión del ATC 27/2007, de 5 de febrero, por tratarse de una resolución que firme e irrecurable, conforme a lo dispuesto en el art. 228.2 de la LOPJ. Posteriormente, en el ATC 65/2010, de 22 de junio, el Tribunal concluye reiterando que el ATC 27/2007, de 5 de febrero, es una decisión jurisdicción firme.

Con respecto a la composición del Tribunal, el ATC 67/2010, de 23 de junio desestimó los recursos de súplica interpuestos por el Gobierno de la Generalidad y el Parlamento de Cataluña, frente a providencias en las que rechazaba la solicitud dirigida a que el Tribunal declinase el conocimiento del recurso de inconstitucionalidad presentado contra el Estatuto y suspendiese su tramitación, hasta que el Senado procediera a designar a los magistrados que tendrían que sustituir a los que a propuesta de la Cámara baja desempeñan su función jurisdiccional y, asimismo, el Congreso procediese a hacer lo propio respecto del Magistrado que por razón de fallecimiento deja de formar parte del Tribunal. El Tribunal rechazó que la composición existente hasta entonces –a pesar de la prórroga de su mandato– produjese vulneración del derecho al juez ordinario predeterminado por la ley, puesto que éste lo está por la LOTC en su art. 17.2, que establece que: «Los Magistrados del TC continuarán en el ejercicio de sus funciones hasta que hayan tomado posesión quienes hubieran de sucederles». Tampoco tiene base legal la petición de abstención de sus Magistrados, lo cual supondría el incumplimiento del deber legal establecido en el citado precepto y, además, sería en todo caso incompatible con la exigencia impuesta por el art. 4 LOTC de adoptar cuantas medidas sean necesarias para preservar la jurisdicción constitucional. El Tribunal interpreta que el hecho que el Senado y el Congreso no hayan cumplido con el deber que la Constitución les impone, no le es imputable ni puede afectar a su deber institucional de ejercer la jurisdicción que le está atribuida, ni a la continuidad de ese ejercicio. Por esta razón establece que los recurrentes se equivocan de destinatario, ya que el estado de cosas acaecido no es imputable al Tribunal. Por lo demás, el hecho que el Estatuto recurrido haya sido objeto de referéndum carece de incidencia sobre el ejercicio de la competencia jurisdiccional del Tribunal, habida cuenta del inequívoco contenido del art. 27.2 a) LOTC que incluye a los Estatutos de Autonomía como objeto del recurso de inconstitucionalidad.

Finalmente, el TC se pronuncia sobre el sistema de votación de la sentencia. Los antecedentes de esta singular decisión derivan de que la ponencia de esta sentencia pasó por las manos de tres Magistrados: la Magistrada Pérez Vera, el Magistrado Jiménez Sánchez y, finalmente, la Presidenta, la Magistrada Casas Baamonde. Las notorias dificultades de las sucesivas ponencias para llegar a una decisión que contase con suficientes apoyos explica que se siguiera un sistema de votación separada sobre los distintos pronunciamientos a realizar para llegar a una senten-

cia. Así se hizo, tras la apertura de un trámite de consulta por parte de la Presidenta, al objeto de conocer la opinión de todos los Magistrados que en ese momento integraban el Tribunal. Al amparo de los arts. 15 y 80 de la LOTC y del art. 254.1 de la LOPJ, se adoptó el Acuerdo sobre el sistema votación, consistente en que ésta fuera separada sobre los distintos pronunciamientos que hubieran de hacerse, así como un método de resolución de los supuestos de discordia (art. 236.2 LOPJ). Según lo previsto en el Acuerdo de la Presidencia de 31 de mayo de 2010, se procedió a votar separadamente los pronunciamientos contenidos en cuatro apartados del fallo de la ponencia presentada por la Presidenta. El resultado de dicha votación fue el siguiente: el primero de los apartados fue aprobado por seis votos; el segundo por ocho votos; el tercero, por seis votos y el cuarto por seis votos.

### *Cuestiones sustantivas*

#### *La posición del estatuto en el ordenamiento constitucional*

Esta es la parte fundamental de la sentencia 31/2010 (FF JJ 3 a 6). Una resolución que es la primera que se ha pronunciado sobre el contenido amplio de un Estatuto de autonomía. De la concepción que tenga el Tribunal de los Estatutos, como norma institucional básica de las CCAA, depende su contenido y alcance.

El Tribunal inicia su razonamiento con una afirmación irrefutable: los Estatutos de autonomía son normas subordinadas a la Constitución y no son la expresión de un poder soberano. Cierto. Asimismo, reconoce que pueden cumplir una función «*materialmente constitucional*» pero inmediatamente añade que «*tal calificación no tienen mayor alcance que el puramente doctrinal o académico*» y remacha que dicha función de los Estatutos, que en algún momento podía entenderse como de valor jurídico complementario al de la Constitución, ello no es así puesto que aquella función «*en ningún caso se traduce en un valor normativo añadido al que estrictamente corresponde a todas las normas situadas extramuros de la Constitución formal*». En este sentido, la posición que ha de tener el Estatuto de autonomía en el sistema de fuentes del ordenamiento es la propia de las leyes orgánicas, «*esto es, la de las normas legales que se relacionan con otras normas legales con arreglo a dos criterios de ordenación: el jerárquico y el competencial*» (FJ 3). Sin que, en consecuencia, el procedimiento de elaboración del Estatuto –en este caso, el de Cataluña– caracterizado por la concurrencia en la función legislativa del Parlamento autonómico y las Cortes Generales, así como por el referéndum de la población, aspectos que junto con el procedimiento de reforma le atribuyen una especial rigidez, hayan sido considerados elementos jurídicamente relevantes por el Tribunal, para diferenciar el Estatuto del resto de leyes orgánicas.

En este sentido, lejos parecen quedar las características fundamentales que podían derivarse de la STC 247/2007 relativa al Estatuto de la Comunidad Valenciana, acerca de la posición constitucional de los estatutos en el sistema de fuentes. Recordémoslas: 1) son la expresión de la necesaria confluencia de diferentes voluntades en su procedimiento de elaboración; 2) como el resto de normas del Estado, están subordinados a la CE y por esta razón, la invalidez de un



precepto estatutario sólo puede derivarse de la Constitución misma, incluidas sus normas de remisión a determinadas leyes orgánicas; 3) en la medida que sólo es la Constitución la norma que establece la función y contenido de los estatutos, sólo a ella quedan subordinados y, por ello, los estatutos complementan a la Constitución y forman parte del parámetro de apreciación que constituye el bloque de la constitucionalidad (SSTC 66/1985; 11/1986; 214/1989); y 4) la singularidad de los estatutos es consecuencia de su procedimiento de elaboración y reforma, por lo que la rigidez es una garantía del derecho a la autonomía, que justifica que el Estatuto se sitúe en una posición singular en el sistema de fuentes.

Sin embargo, para la STC 31/2010, el Estatuto es una ley orgánica más, que junto con la CE y otras leyes a la que ésta se remite para delimitar competencias, es una *«norma de garantía de la indemnidad del sistema autonómico, toda vez que el Estatuto es condición de la constitucionalidad de todas las normas del Ordenamiento en su conjunto, también las que comparten su forma y rango. Tal condición, sin embargo, sólo le alcanza por remisión de la única norma que en pureza determina la constitucionalidad de cualquier norma, esto es, obviamente, la Constitución misma»* (FJ 4).

A lo que hay que añadir, como veremos con más detalle en el apartado siguiente referido a las categorías competenciales, que la STC 31/2010 (FJ 57 y ss), sienta el criterio por el que en la tarea de delimitación de los ámbitos competenciales, ha de ser la Constitución y su propia interpretación los únicos referentes. No es otra la conclusión que cabe extraer, cuando el Tribunal interpreta que la concreción funcional y material de las competencias que el Estatuto desarrolla en el Capítulo I del Título IV no tiene otro alcance que *«el descriptivo de una realidad normativa que le es en si indisponible»* (FJ 58). De esta forma queda enervada la función del Estatuto como norma institucional básica de la Generalitat, para ejercer una función complementaria de la Constitución. Lo cual trastoca y desactiva la posición jurídica del Estatuto, en un sistema constitucional descentralizado como el español en el que por el carácter abierto del Título VIII CE, los Estatutos habían de ser la norma infraconstitucional para completar la delimitación del ámbito de autogobierno de las diversas CCAA.

### *El valor del preámbulo y las referencias al concepto de nación y de los derechos históricos de una CCAA y sus símbolos nacionales*

Aunque la doctrina constitucional, por supuesto, no ha de ser inmutable, cabe señalar de entrada que en relación al valor que la sentencia atribuye al preámbulo del Estatuto, se aprecia una notoria incoherencia del Tribunal con la jurisprudencia anterior acerca de la justiciabilidad de los preámbulos ante la jurisdicción constitucional. Después de reiterar en el FJ 7 que el preámbulo no tiene valor normativo (STC 36/1981, FJ 2), siendo por ello innecesario, y hasta incorrecto, hacerlo objeto de una declaración de inconstitucionalidad expresa que se recogiera en la parte dispositiva (STC 116/1999, FJ 2), añade, de acuerdo con reiterada doctrina, que los preámbulos *«no puede ser objeto directo de un recurso de inconstitucionalidad»* (SSTC 36/1981, FJ 7; 150/1990, FJ 2; 212/1996, FJ 15 y 173/1998 FJ 4). Sin embargo, con motivo del recurso de inconstitucionalidad

presentado contra el Estatuto el Tribunal modifica el criterio y, en este punto, lo admite a trámite. Cuando lo coherente con esta doctrina es que en este apartado referido al preámbulo, el recurso hubiese sido inadmitido.

Sin embargo, en este caso adopta otro criterio para establecer ahora que, «*la carencia de valor normativo no equivale a carencia de valor jurídico, del mismo, del mismo modo que la imposibilidad de erigirse en objeto directo de un recurso de inconstitucionalidad no supone que los preámbulos sean inaccesibles a un pronunciamiento de nuestra jurisdicción en tanto que posible objeto accesorio de un proceso referido principalmente a una disposición normativa...*». Y ello le lleva a entrar en el fondo de la cuestión y, además, incorporar en el apartado primero del fallo una singular decisión por la que establece que «*carecen de eficacia jurídica interpretativa las referencias del preámbulo del Estatuto de Cataluña a “Cataluña como nación” y a “la realidad nacional de Cataluña”*». Singular, porque no es una declaración de inconstitucionalidad ni tampoco responde al carácter de una decisión interpretativa. Porque si se hubiese tratado de una decisión de esta naturaleza, el fallo debería haber precisado que la constitucionalidad del preámbulo en este punto era constitucionalidad si se interpretaba de una determinada forma o bien habría de haber formulado que sería inconstitucional si se interpretaba de manera distinta a la propugnada. El Tribunal ha adoptado un *tertium genus*, de ahí la singularidad a la que me refiero.

Sobre la cuestión principal que es objeto de enjuiciamiento por el Tribunal, esto es, la definición de Cataluña como nación por parte del Parlamento, por obvio que sea parece necesario recordar que el concepto de nación no es jurídico, sino político o sociológico que en sí mismo carece de valor normativo. Por esta razón, y sin ignorar la indudable trascendencia política que el concepto puede tener y sin duda tiene, como tal, carece de relevancia jurídica de la que se deriven derechos subjetivos para los ciudadanos. La idea de nación, en sí misma, no conduce a la determinación de un específico *statuts* jurídico para los ciudadanos del conjunto de un Estado ni, en su caso, para los ciudadanos de una comunidad singularizada políticamente a lo largo de su historia, e integrada jurídicamente en dicho Estado. La idea de nación, a diferencia del concepto de Estado, no está forzosamente vinculada a la de soberanía, salvo que –erróneamente– se identifique la nación con el Estado, como dos elementos de un binomio inescindible. Pero si se prescinde de dicha identificación, nada impide que en el seno del Estado jurídicamente soberano convivan naciones distintas. Sólo cuando aparece el concepto de soberanía vinculado al Estado-nación se derivan consecuencias jurídicas que se concretan, por ejemplo, en los requisitos para la adquisición y pérdida de la ciudadanía y de los que derivan derechos y deberes para sus nacionales (todos los ciudadanos españoles sin distinción), como prescriben los arts. 17 a 28 del Código Civil. En ese caso es cuando la idea de nación, al vincularse a los ciudadanos como titulares en su conjunto de la soberanía (los ciudadanos españoles en su conjunto), adquiere efectos jurídicos. Y ello sólo es predicable del Estado-nación. Pero dentro del mismo, nada impide la existencia de comunidades políticas que puedan considerarse como naciones ni, por tanto, que el Estado pueda englobar, en sentido político, una pluralidad de naciones.

Éste era el sentido del barroco y no por ello menos importante y decisivo, en términos políticos, art. 2 de la Constitución y que ningún precepto del Estatuto

cuestionaba:<sup>2</sup> «*La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran...*». Así era, en efecto, se refiere a nación y nacionalidades, sin que en ningún momento estableciese distinción alguna entre ambos conceptos, ni menos que de ellos se derivasen consecuencias jurídicas. De hecho, en los debates constituyentes fueron diversos los diputados que entendieron que el término nacionalidad era sinónimo de nación y algunos, como es sabido, plantearon la posibilidad de que España fuese entendida como una «nación de naciones», mientras que otros parlamentarios, juntamente para oponerse a que el término nacionalidades apareciese en el art. 2 sostuvieron que quería decir lo mismo que nación.<sup>3</sup> Fuera como fuese, y aún reconociendo el carácter limitado de la referencia a los antecedentes legislativos como criterio hermenéutico, lo que merece aquí ser subrayado es que todos estos conceptos no trascienden el ámbito de lo político y carecen de eficacia jurídica.

De acuerdo con estos presupuestos en el juicio de constitucionalidad que correspondía hacer al TC, a mi parecer, resultaba indiferente que la calificación de Cataluña como nación apareciese en el preámbulo del Estatuto como así fue finalmente, o que hubiese permanecido en el su parte dispositiva, es decir en el art. 1.1 que es lo que establecía la Propuesta de reforma del Estatuto aprobada por el Parlamento de Cataluña el 30 de septiembre de 2005, que establecía que: «*Cataluña es una nación*» Porque en ambos casos el precepto no era jurídico sino político. Como también lo es la parte del art. 2 de la Constitución, que concierne a los conceptos de nación, patria, nacionalidades, etc... En consecuencia, más allá de reconocer la carencia de eficacia jurídica del concepto de nación aplicado a cualquier comunidad política (España, Cataluña, etc.), el tema debería haber quedado agotado aquí. Y tampoco hubiese ido mal prescindir de reiterar las retóricas y nada jurídicas referencias del tenor de: «*la Constitución misma, cuyo fundamento es la Nación española, indivisible y única*» (FJ 8); «*la Constitución no conoce otra que la Nación española...*» (FJ 12); «*... las normas del Ordenamiento no puede desconocer ni inducir al equívoco en punto a la "indisoluble unidad de la Nación española..."*». De acuerdo con los argumentos expuestos, había buenas razones para haber prescindido en todo caso de la infortunada y preventiva incorporación del primer apartado del fallo que ha hecho la sentencia, acerca de la carencia de eficacia jurídica interpretativa contenidas en el Preámbulo del Estatuto a «Cataluña como nación» y a «la realidad nacional de Cataluña».

Lo esencial de estos argumentos ha de servir también para considerar que las referencias a símbolos nacionales debería haber tenido también un recorrido argumental mucho más breve y menos retórico. Además, hay que tener en cuenta que a lo largo de las tres décadas ya transcurridas de autonomía política en Ca-

---

2. Buena prueba de ello es el contenido del art. 1 del Estatuto: «*Catalunya, como nacionalidad, ejerce su autogobierno constituida en comunidad autónoma de acuerdo con la Constitución y con este Estatuto, que es su norma institucional básica*»

3. Vid. Dictamen del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya, núm. 269, de 1 de septiembre de 2005, FJ I (sobre la propuesta de Proposición de Ley orgánica, por la que se establece el Estatuto de autonomía de Cataluña).

taluña, se han aprobado leyes en la que la expresión nacional forma parte de su denominación. Así, la ley 1/1980, de 12 de junio, de la *Diada* nacional (fiesta nacional) o la Ley 1/1993, de 25 de febrero, del himno nacional. Ninguna de ellas fue impugnada ante el TC. Asimismo cabe constatar la proliferación, sobre todo, en el ámbito de las infraestructuras culturales del uso de adjetivo nacional para referirse, por ejemplo a: el Museo Nacional de Arte de Cataluña; la Orquesta Ciudad de Barcelona y Nacional de Cataluña; Cataluña-Radio, la radio nacional de Cataluña, etc., sin que el apelativo derivado de nación tenga por sí mismo ninguna trascendencia jurídica, ni de ello se derive ningún tratamiento jurídico diferenciado para los usuarios.

Finalmente, la referencia a los derechos históricos del art. 5 EAC que la norma estatutaria incorpora y actualiza, tampoco habría de demandar el espacio que la sentencia le dedica, puesto que es el propio Estatuto quien establece que la fuente primera en la que se fundamentan es la Constitución y no otra norma (de acuerdo con el art. 2, la Disp. Trans 2ª y otros preceptos de la norma suprema que tengan relación con: el derecho civil, la lengua, la cultura, la educación y el sistema institucional). Era evidente que este precepto el Estatuto no se remitía a una doble legitimidad.

### *Los derechos estatutarios*

El Título I (“De los derechos, deberes y principios”) ha superado el control de constitucionalidad de la STC 31/2010, de 28 de junio, que ha mantenido la integridad de sus prescripciones, y ha desestimado las pretensiones de los diputados recurrentes. Su argumentación ha revisado los criterios utilizados en la STC 247/2007 sobre el carácter de los derechos estatutarios en un sentido más prudente, pero no ha deshecho algunas incertidumbres al respecto (FFJJ 16 y 17).

Sobre la legitimidad constitucional de una declaración de derechos y principios rectores la STC 31/2010 (FJ 16), evoca la STC 247/2007 y mantiene que los derechos no son derechos subjetivos sino mandatos a los poderes públicos, pero abandona la controvertida distinción entre aquéllos que restan vinculados al funcionamiento de las instituciones y los que lo están al ejercicio específico de competencias.

El Tribunal reconoce que los derechos previstos al Estatuto son un tipo de derechos denominados estatutarios diferentes a los derechos fundamentales, que no son derechos subjetivos sino mandatos al legislador. Son diferentes de los derechos fundamentales reconocidos por la CE, que como garantía de la libertad y la igualdad y vinculan a todos los legisladores del Estado: las Cortes Generales y las Asambleas legislativas de las CCAA. Los derechos estatutarios son derechos que solamente obligan al legislador autonómico como así lo establece el art. 37.1; son derechos materialmente vinculados al ámbito competencial de la CCAA. Por lo tanto, son las competencias reconocidas en el Estatuto las que delimitan el ámbito en lo que los derechos estatutarios pueden operar.

El TC insiste, en interpretar que dichos derechos estatutarios son solamente mandatos dirigidos a los poderes públicos. Y no hay duda que una parte del Tí-

tulo I del Estatuto, como es la relativa a los *Principios rectores* (Cabe. V), son un mandato al legislador. Como también lo es que en la otra parte (Cabe. Y en III), aunque se refiere expresamente a derechos, la remisión o el mandato a la ley sea una previsión habitual. En todo caso, según el Tribunal, estos derechos subjetivos, en tanto que exigibles delante de los órganos judiciales, no lo son porque el Estatuto los califique como derechos, sino que solamente lo podrán ser cuando el legislador autonómico intervenga mediante la ley, y siempre que ésta actúe en el ámbito de sus competencias.

La STC 31/2010, incorpora la novedad de afirmar que en el Estatuto no puede adentrarse en el terreno que es propio de la Ley Orgánica relativo al derechos fundamentales (art. 81.1 CE), por tres razones esenciales: una, la condición de norma institucional básica que corresponde al Estatuto, le impide el desarrollo normativo de los derechos fundamentales; la segunda es su vigencia territorial limitada, razón por la cual «... *la participación del Estatuto en el desarrollo de los derechos redundaría en una pluralidad de regímenes de derechos fundamentales (tantos como Estatutos), lo que afectaría al inicio de igualdad...*»; y la tercera responde a la relación entre ley orgánica y ley ordinaria en materia de derechos fundamentales (artes. 81.1 y 53.1 CE), que supone que «... *el Estatuto, en tanto que ley orgánica, tampoco puede, no ya declarar o desarrollar derechos fundamentales o afectar a los únicos que son tales, sino siquiera regular el ejercicio de tales derechos. Podrá hacerlo, en su caso, al legislador autonómico, en tanto que legislador ordinario...*» (FJ 7).

El Tribunal subraya que la función de desarrollo de los derechos fundamentales no corresponde al Estatutos de autonomía, por razones que tienen que ver con su condición de norma institucional básica y con su vigencia territorial limitada. Si procede –añade– lo podrá hacer «*el legislador autonómico, en tanto que legislador ordinario y de acuerdo con el reparto constitucional de competencias, pero no el legislador orgánico estatuyente*» (FJ 16). En este sentido, según el criterio de la sentencia no existe ninguna contradicción en que aquello que puede hacer el legislador ordinario le sea impedido al legislador estatutario, para que –afirma– «*en realidad, no es que pueda hacerse más por ley autonómica; sino que se hace cosa distinta, como corresponde en el juego de normas ordenadas como arreglo en el criterio de competencia*» (FJ 17).

Sin embargo, esta interpretación sobre la legitimidad constitucional de la previsión estatutaria de un Título sobre derechos, deberes y principios, ofrece algunos puntos débiles. El primero, es la falta de explicación a la incoherencia –cuando menos aparente– que, por una parte, supone el reconocimiento que la STC 31/2010 (FJ 16) hace de la posibilidad de que el Estatuto reconozca derechos subjetivos, aunque sea como directrices dirigidas al legislador sobre los ámbitos materiales de las competencias de la Generalitat sobre los que se ejercen derechos fundamentales (por ejemplo, el derecho a la educación o el derecho a la vida y a la integridad física); y de otra como establece el precitado FJ 17, que ésta sea una tarea que únicamente corresponde al legislador estatutario.

El segundo, obliga a matizar el criterio interpretativo por el cual el TC sostiene que los derechos estatutarios son siempre diferentes a los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución. Así, cuando el Estatuto reconoce derechos y deberes en el ámbito de la educación (art. 21 EAC), parece que aquello

que hace es complementar un derecho fundamental (art. 27 CE), en el ámbito de las competencias de la Generalitat sobre educación y en el marco de los límites constitucionales de los arts. 81.1 (reserva de Ley orgánica), 139.1 (respeto al principio de igualdad) y 149.1.1 CE (competencia exclusiva del Estado sobre las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes). Un complemento normativo que de forma preceptiva se tiene que mover en el contexto que le permitan los límites constitucionales citados, a fin –lógicamente– de atribuir un cierto perfil propio a la regulación de este derecho fundamental, según se deriva del principio de autonomía política. Que es un principio de integración constitucional que, como significa que «...como consecuencia del ejercicio por las CCAA de sus competencias exclusivas o de desarrollo legislativo, los ciudadanos residentes en los distintos territorios puedan estar sometidos en regímenes jurídicos diferenciados en las áreas materiales correspondientes en dichas competencias y, consecuentemente, tengan diferentes derechos en esas áreas» (STC 247/2007, FJ 17).

Y una manifestación de este perfil propio respecto del derecho fundamental a la educación es el que –por ejemplo– prevé expresamente el art. 21.2 EAC, según el cual en las escuelas de titularidad pública la enseñanza es laica, una característica en la que la Constitución no hace referencia explícita, aunque se podría derivar. Una calidad, el carácter laico, que naturalmente no sea neutra ni de objeto vacío, sino que incide sobre la forma y el contenido del derecho a la enseñanza y respeto de la cual, la STC 31/2010 no ha encontrado ningún elemento de inconstitucionalidad, aunque como parece obvio, el precepto estatutario –según el criterio de la sentencia (FJ 17) «afecta» al derecho fundamental a la educación. En este punto, la sentencia no resulta del todo coherente. Sobre este tema volveremos más adelante.

En tercer punto que resulta insatisfactorio es que tampoco parece tan evidente que el Estatuto, siempre que respete los límites constitucionales basados en el principio de igualdad y que se mueva en el ámbito competencial que le es propio, no pueda prefigurar el contenido de aquellos derechos que acoge, de manera tal que así el legislador autonómico disponga de un parámetro normativo de referencia al cual esté vinculado por la norma institucional básica. Es evidente que no se trata de desconocer que el alcance normativo que corresponde al legislador estatutario y al legislador ordinario autonómico son diferentes, pero lo que suscita incertidumbre es que la STC 31/2010 establezca que aquello que hacen los dos legisladores «... es cosa distinta, como corresponde en el juego de normas ordenadas como arreglo en el criterio de competencia», sobre todo si no se concreta en qué consiste aquello de diferente que en temas funcionales pueden hacer todos dos. Con lo cual, constatada la incertidumbre que suscita el argumento de la sentencia y también la paradoja de reconocer que el Estatuto puede prever derechos subjetivos antes de que lo haga el legislador, el resultado al que conduce en este apartado de la sentencia no deja de resultar insatisfactorio. Sobre todo si aquello que se pretendía era construir una sólida línea jurisprudencial sobre la constitucionalidad de las previsiones estatutarias en materia de derechos. Sin perder de vista también que, de alguna forma, el criterio adoptado por la sentencia no deja de suponer una cierta degradación normativa del Estatuto como norma, respecto de la propia ley ordinaria autonómica.

Para acabar es preciso prestar atención a la previsión estatutaria y la respuesta dada por la sentencia, en relación a dos derechos del ámbito civil y social (Cabe. Y del Tit. I): el derecho a vivir con dignidad el proceso de la muerte (art. 20 EAC) y el derecho a la educación (art. 21 EAC).

Con respecto al primero, con *el fin de* poner en relieve que en este caso el Estatuto no ha creado un nuevo derecho, el Tribunal se esfuerza al argumentar que la proclamación de un derecho al tratamiento del dolor y a los cuidados paliativos forma parte del derecho a la vida y a la integridad física y moral (art. 15 CE). Es una conclusión lógica. Pero no es irrelevante ni es un precepto inocuo que el legislador estatutario haya dado sustantividad propia a los tratamientos que tienen que recibir las personas en la fase terminal de su vida, incorporándolos en el capítulo de los derechos del ámbito civil y social. Es un mandato explícito al legislador autonómico que predetermina el ejercicio de derechos subjetivos de libertad y las correspondientes obligaciones sobre el personal sanitario, que el legislador competente tendrá que concretar. Y en este ámbito en lo que están presentes los derechos fundamentales de las personas (pacientes y personal sanitario), tendrá que ser el legislador estatal (artes. 81.1 149.1.16 CE), el competente para incorporar en su legislación los derechos y deberes que corresponden, con el fin de dar el cumplimiento de las últimas voluntades del paciente.

Por lo que hace al segundo, seguramente, el único tema de los dos apartados de este precepto que podía suscitar controversia era el referido al carácter laico que el Estatuto prescribe que tiene que tener la enseñanza en la escuela pública catalana (art. 21.1). El Tribunal resuelve de forma breve los reproches de inconstitucionalidad presentados por el recurso, argumentando que dicha referencia «sólo significa, como se deduce de su tenor literal, que la enseñanza pública no se institucionalmente una enseñanza confiada a las confesiones religiosas, sin perjuicio del derecho de las madres y los padres a que sus hijos e hijas reciban formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus convicciones en las escuelas de titularidad pública». Además, añade que «la expresa referencia en el art. 37.4 EAC incluida en el arte, 21.2 EAC disipa definitivamente cualquier riesgo de interpretación segada (...) de forma que reduzca o limite los derechos fundamentales reconocidos miedo la Constitución» (FJ 20).

Pero la cuestión de la enseñanza laica no era ni es de orden menor. En este sentido, el Tribunal ha perdido una buena oportunidad para adoptar una posición hermenéutica más ambiciosa sobre el alcance de los preceptos constitucionales, a raíz de la innovación que el precepto estatutario ha introducido para Cataluña en el bloque de la constitucionalidad. La Constitución no hace ninguna referencia a la palabra laica o al laicismo en su texto, ya sea para no referirse a los principios que informan la organización política del Estado (Título Preliminar), ni cuando reconoce la libertad religiosa (art.16.1 CE) o el derecho a la enseñanza (art. 27 CE). Sí que se establece, sin embargo, que ninguna confesión tendrá carácter estatal (art. 16.3 CE). En este sentido, probablemente no hubiese sobrado que el Tribunal se hubiera pronunciado, por ejemplo, sobre si la enseñanza laica no sólo significa que la enseñanza pública no está confiada a las confesiones religiosas, sino que si también comporta una forma de enseñanza que excluya la existencia de símbolos religiosos a la escuela pública y que del contenido docente de todo tipo de

materias docentes regladas el hecho religioso no formen parte. El art. 22.2 del Estatuto era un buen reto, que el Tribunal no ha aprovechado para afrontar de notoria relevancia constitucional por la garantía de los derechos fundamentales.

### *El régimen lingüístico*

Acerca del régimen lingüístico, la sentencia ha decidido la inconstitucionalidad del art. 6.2 EAC y ha emitido un fallo de carácter interpretativo en los arts. 6.2, 33.5, 34, 35 y 50. En el primer caso, rechaza que el carácter del catalán como «*lengua de uso normal y preferente de las administraciones públicas y de los medios de comunicación pública de Cataluña...*» pueda ser una característica que pueda ser interpretada como la «*mera descripción de una mera realidad lingüística*», que es lo que ha venido siendo en dichos ámbitos, sino que «*implica la primacía de una lengua sobre otra*» (FJ 14.a), estableciendo un uso prioritario del catalán. Por tanto, ello habría de significar que las administraciones han de utilizar simultáneamente ambas lenguas oficiales en su actividad interna y en las relaciones entre si y con respecto a los ciudadanos. Esta interpretación trasciende al texto del Estatuto, puesto que la expresión *preferente* ya estaba prevista en la vigente *Ley 1/1998, de 7 de enero, de Política Lingüística* para referirse al catalán como lengua «*preferentemente empleada por la Administración del Estado en Catalunya en la forma que ésta misma determine, por las otras instituciones y, en general, por las empresas y las entidades que ofrezcan servicios al público*» (art. 2.2.b). Dicha Ley no fue objeto de recurso pero a la luz de la STC 31/2010 su contenido deberá ser reinterpretado.

Ahora bien, el deber de ese uso simultáneo de ambas lenguas puede verse matizado en la medida en que para el Tribunal no resulta extraño que las lenguas minoritarias como es el caso que sigue afectado al catalán, precisen de medidas positivas de fomento. Por ello señala el legislador está habilitado para adoptar «*las adecuadas y proporcionadas medidas de política lingüística tendentes a corregir, de existir, situaciones históricas de desequilibrio de una de las lenguas oficiales respecto de la otra, subsanando así la posición secundaria o de postergación que algunas de ellas pudiera tener*» (FJ 14). Pero, en todo caso en la sentencia queda claro que de la inconstitucionalidad declarada sobre el carácter preferente, no podrá deducirse que una forma de medida de política lingüística de normalización o de fomento destinada a enmendar desigualdades históricas pueda consistir en atribuir el carácter de uso preferente a una lengua, porque ello implica una primacía y un uso prioritario. En consecuencia, de acuerdo con la sentencia, es preciso diferenciar dos planos que no pueden vincularse uno al otro: el primero es el carácter preferente en el uso de una lengua, que como tal queda impedido; el segundo son las medidas adecuadas y proporcionadas para corregir desequilibrios existentes, que en este caso no quedan excluidas.

En el apartado de las decisiones de naturaleza interpretativa, cabe retener la atención el deber de conocer el catalán (art. 6.2 EAC). Ésta era una previsión estatutaria que nacía de la premisa basada en la presunción de conocimiento del catalán adquirido ya por varias generaciones a través de la escuela. El Tribunal interpreta que sería inconstitucional la pretensión de imponer un deber de co-



nocimiento del catalán equivalente al que se desprende del deber constitucional de conocimiento del castellano; pero no se trataría de eso sino que, en realidad, lo previsto en el Estatuto no significa «*de un deber generalizado (...), sino de la imposición de un deber individual y de obligado cumplimiento que tiene su lugar específico y propio en el ámbito de la educación (...)* y en el de las relaciones de sujeción especial que vinculan a la Administración catalana con sus funcionarios, obligados a dar satisfacción al derecho de opción lingüística» (FJ 14). En consecuencia, lo que interpreta el Tribunal es que no existe un deber de conocimiento del catalán paralelo al del castellano, salvo en éstos dos ámbitos. Pero con esta conclusión pretendidamente interpretativa, el Tribunal lo que en realidad hace es mutar el sentido del art. 6.2 del Estatuto.

Por lo que se refiere al ejercicio de derechos lingüísticos ante las administraciones públicas y las instituciones estatales (art. 33), así como el fomento y la difusión del catalán (art. 50), el Tribunal adopta también una decisión interpretativa. Así en relación al derecho a relacionarse por escrito en catalán con las instituciones del Estado, el Estatuto remite a lo que establezca la ley que no puede ser otra que la estatal, lo cual por sí mismo ya debería haber excluido mayores precisiones por parte del tribunal. Porque en realidad de lo que se trata no es de un derecho sino de un principio impulsado por el Estatuto, como ocurre en otros supuestos de preceptos estatutarios de densidad normativa menor, cuya eficacia no depende del ejercicio de potestades normativas atribuidas a la Generalitat. En este caso, al tratarse de una competencia del Estado es éste quien goza de la plena capacidad de decisión para adoptarlo. De todas formas, el Tribunal señala que el reconocimiento de este derecho en ningún caso supone ninguna declaración de extraterritorialidad del catalán.

Sin embargo, transcurridos los cuatro años de vigencia del Estatuto de 2006 el Estado no se ha dado por aludido al respecto, incluso cuando tenía una buena oportunidad para hacerlo respecto del personal de la Administración de Justicia con motivo de la reforma de la LOPJ a través de la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre. Pero en esta última reforma, la cuestión de la lengua ha pasado desapercibida. Como también ha sido obviada por la STC 31/2010 la interpretación adoptada por la STC 56/1990 (FJ 46) acerca de los requisitos lingüísticos previstos en los estatutos de autonomía respecto de la relación entre Estatuto y Ley orgánica, donde se establecía que ambos «*configuran una normación compuesta que, lejos de excluirse recíprocamente, se complementan*».

En lo que respecta al fomento y difusión del catalán en el ámbito de la Administración pública autonómica (art. 50.5 EAC), en las empresas que de ella dependen y los concesionarios de sus servicios, el Tribunal interpreta que la medidas que en este sentido se adopten, no han de suponer ningún impedimento ni carga alguna para el ciudadano que desee recibir en castellano las comunicaciones emitidas por los órganos y entidades con los que se relacione. Por lo que cabe deducir que el Tribunal excluye que sea precisa la solicitud expresa de que la lengua de comunicación sea el castellano.

La sentencia también adopta una resolución interpretativa sobre la regulación de la lengua en el ámbito de la enseñanza. En el primer apartado (segundo inciso) del art. 35 EAC se establece que «*El catalán se ha de utilizar normalmente*

como lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza universitaria y no universitaria». EL Tribunal entiende que este precepto estatutario «no es inconstitucional interpretado en el sentido de que con la mención del catalán no se priva al castellano de lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza» (FJ 24). Para ello, se apoya en la STC 337/1994 (relativa a la antigua *Ley de Normalización Lingüística* de 1983), en la que en atención a ello, juzgó como legítimo que el catalán fuese el centro de gravedad del modelo de bilingüismo adoptado, siempre que ello no comportase «la exclusión del castellano como lengua docente de forma que quede garantizado su conocimiento y uso en el territorio de la Comunidad Autónoma» (FJ 10). Como no podía ser de otra manera constitucionalmente admisible, el castellano ha de ser al igual que el catalán, lengua de aprendizaje en Cataluña. La cuestión estriba en la intensidad que deba tener el uso como lengua vehicular. La sentencia precisa que «siendo así que ambas lenguas han de ser no sólo objeto de enseñanza, sino también de medio de comunicación en el conjunto del proceso educativo, es constitucionalmente obligado que las dos lenguas cooficiales sean reconocidas por los poderes públicos competentes como vehiculares, siendo en tales términos los particulares titulares del derecho a recibir la enseñanza en cualquiera de ellas» (FJ 24). Sin embargo, resulta más problemática la aplicación práctica de ambas lenguas entendidas como vehiculares, es decir, de uso habitual, pues parece lógico que si lo ha de ser una, no parece que lo haya de ser simultáneamente la otra. Sobre todo si se acepta el modelo de inmersión lingüística adoptado desde los inicios en Cataluña. Con la sentencia ello no queda claro, aunque reconoce –acogiéndole a lo establecido en la STC 337/1994– que «resulta perfectamente legítimo que el catalán, en atención al objetivo de la normalización lingüística en Cataluña, sea el centro de gravedad de este modelo de bilingüismo» (FJ 24). Por todo ello, no está excluido que la indeterminación de la sentencia pueda ser un germen de futuros conflictos jurídicos.

Finalmente, en relación al deber de disponibilidad lingüística en las relaciones *inter-privatos*, el Estatuto establece que los derechos lingüísticos de los consumidores y usuarios comportan que todas las personas tienen derecho a ser atendidas oralmente y por escrito en la lengua oficial de su elección en los establecimientos abiertos al público. El Tribunal interpreta que ello es exigible en las relaciones entre ciudadanos y poderes públicos. Ahora bien, la ley que regule el deber de disponibilidad lingüística en las relaciones *inter-privatos* «no puede significar la imposición a éstas (las empresas) a su titular o a su personal de obligaciones individuales de uso de cualquiera de las lenguas oficiales de modo general y directo en las relaciones privadas...» (FJ 22). Con lo cual, la disponibilidad lingüística en el ámbito privado queda subordinada a la libre decisión del local de negocio lo que enerva las garantías de uso normalizado de la lengua minoritaria. No obstante, en su interpretación el Tribunal parece abrir un resquicio al establecimiento de alguna excepción al respecto. En efecto, el inciso «de modo general y directo en las relaciones privadas...», quizás, podría –a modo de mera hipótesis– permitir que la ley estableciese un tratamiento distinto del deber de disponibilidad lingüística en función de las dimensiones del establecimiento abierto al público.

*Las instituciones autonómicas: el Consejo de Garantías Estatutarias y el Síndic de Greuges*

Por lo que se refiere las instituciones de garantía de los derechos (Capítulo V, Título II), el TC ha decidido la inconstitucionalidad tanto del dictamen vinculante del Consejo de Garantías Estatutarias sobre proyectos y proposiciones de ley que afecten o desarrollen derechos estatutarios (art. 76.4 EAC) –FJ 32–, como de la competencia exclusiva del Síndic de Greuges para supervisar la administración autonómica y local (art. 78.1 EAC) –FJ 33. La sentencia se pronuncia también sobre las referencias que el EAC (art. 38.2) hace a legislación estatal en materia de garantías jurisdiccionales (FJ 27).

A) En relación al dictamen vinculante del Consejo de Garantías Estatutarias, la sentencia ha interpretado que la competencia atribuida a este órgano consultivo y de control de la estatutoriedad, consistente en emitir un dictamen vinculante sobre los proyectos o proposiciones de ley que desplegaran o afectaran a los derechos reconocidos por el Estatuto (art. 76.4 EAC) es contraria a la Constitución. Sus argumentos han sido dos: 1) si el control del Consejo se llevara a cabo en el momento de la presentación de las iniciativas legislativas ante la Cámara o a lo largo de su debate ante de la misma, «supondría una inadmisibles limitación de la autoridad y las competencias parlamentarias, con grave quebranto de los derechos de participación política reconocidos por el art. 23 CE en garantía de la libertad parlamentaria propia de los sistemas democráticos»; 2) si el control se verificara una vez concluido el procedimiento legislativo, pero antes de la publicación de la ley, eso «configuraría el control ejercido por el Consejo en términos demasiado próximos (materialmente equivalentes, desde luego) a un control jurisdiccional sobre normas legales enteramente perfeccionadas en su contenido, perjudicándose entonces el monopolio de rechazo como fuerza de ley reservado miedo el art. 161 CE en este Tribunal» (FJ 32). Son argumentos muy discutibles y hay razones para cuestionarlos.<sup>4</sup>

Antes de abordar el análisis de los argumentos utilizados por la sentencia, hay que remarcar que la función ejercida por el Consejo en el dictamen vinculante en relación con las iniciativas legislativas sobre derechos estatutarios, era concebida como una forma de autocontrol interno sobre su adecuación al Estatuto, en el ejercicio de la autonomía institucional derivada de la autonomía política (art. 2 CE). No hay que olvidar de que el dictamen del Consejo se proyectaba sobre proyectos o proposiciones de ley, no sobre normas vigentes de las que se derivaran derechos subjetivos preexistentes a la tutela jurisdiccional. El control de estatutoriedad que el Consejo tenía que llevar a cabo mediante el dictamen vinculante, no era en ningún caso un control jurisdiccional similar a lo que corresponde realizar al TC, sino una modalidad de garantía previa para hacerse efectiva en el marco del *iter* legislativo, entendimiento como una forma de autocontrol que la Generali-

---

4. La intervención del Consejo de Garantías Estatutarias en el *iter legislativo de un proyecto o proposición de ley se produce en su última fase*: es decir, los dictámenes del Consejo son emitidos después de la aprobación del dictamen por la Comisión parlamentaria que corresponda, sobre el proyecto o proposición de ley y, por lo tanto, antes del debate final en el pleno del Parlamento (art. 111 del Reglamento del Parlamento de Cataluña).

ta se autoimponía. Y lo hacía con el máximo rango normativo autonómico: no a través de una ley ordinaria sino de la ley orgánica que aprobó su norma institucional básica, el Estatuto.

Ciertamente, con el dictamen vinculante, la naturaleza jurídica del Consejo dejaba de ser la que corresponde a las funciones de un órgano consultivo, para adoptar una nueva en forma de auto-control institucional que podía catalogarse como preventivo o cautelar sobre un proyecto o proposición de ley, de acuerdo con *el opinio iuris* emitida por un colegio de juristas. Pero sin que ni mucho menos supusiese un control jurisdiccional: porque, como es obvio, el Consejo no forma parte de ningún ámbito de los poderes jurisdiccionales del Estado y, sobre todo, su función de control no se ejerce sobre normas vigentes sino sobre iniciativas legislativas que en el futuro pueden leyes.

Más allá de su funcionalidad práctica, el sentido del dictamen vinculante en materia de derechos era el de ser una garantía específica ante eventuales excesos del legislador autonómico, que en el seno del *íter* legislativo podían ser corregidos antes de aquello en lo que el proyecto o proposición se convirtieran ley. No se olvide en este sentido de que ante la imposibilidad legal de que las minorías parlamentarias autonómicas puedan recurrir una ley de su propio Parlamento, el dictamen del Consejo era una garantía previa para controlar la adecuación de la iniciativa legislativa a los derechos reconocidos al Estatuto.

1) Sobre el primer argumento invocado por STC 31/2010, según el cual el dictamen vinculante suponía una inadmisibile limitación de las competencias parlamentarias y de los derechos de participación política, difícilmente se puede concluir como en este sentido lo hace hecho TC. Principalmente, porque era el mismo Estatuto la norma que imponía un autocontrol interno realizado por el Consejo a instancia de parte, en la que pueden integrarse los parlamentarios. En efecto, los propios diputados –en el ejercicio conjunto del *ius in officium* (art. 23 CE)– disponen de legitimación activa en un número mínimo de ellos (una décima parte de los diputados o dos grupos parlamentarios) para solicitar el dictamen al Consejo, con el fin de verificar si el texto legislativo es o no respetuoso con el Estatuto (art. 23. b, de la Ley 2/2009, del 12 de febrero, del Consejo de Garantías Estatutarias). Si los diputados pueden instar la actuación del Consejo sobre una iniciativa de la que dudan sobre su adecuación al Estatuto, no resulta fácil deducir que ello pueda suponer «*un grave quebranto de los derechos de participación política reconocidos miedo el art. 23 CE*».

El TC señala que la indeterminación del modelo de control ejercido por el Consejo hacía posible una pluralidad de opciones que pasaban por dos extremos: un primero, ejercer el control en el momento de que se presente la iniciativa legislativa y a lo largo del debate sobre la misma; y el segundo, una vez acabado el procedimiento legislativo. Pues bien, no tiene demasiado sentido y es poco verosímil que el control se hiciera al principio, situación que de darse, sí que hubiera supuesto una limitación de los derechos de participación política de los diputados. Pero la experiencia práctica de la función consultiva ejercida por el antiguo Consejo Consultivo a lo largo de casi veinte años, permitía excluir esta opción y, por el contrario, retener como criterio interpretativo, la que desde el inicio ha sido aplicada por la Ley 1/1981, del 25 de febrero, del Consejo Con-

sultivo de la Generalitat y ahora para la Ley 2/2009, del 12 de febrero, del Consejo de Garantías Estatutarias. Es decir, el dictamen del Consejo únicamente se puede solicitar una vez la comisión parlamentaria correspondiente haya aprobado su propio dictamen respecto del proyecto o proposición de ley objeto de debate. Es decir, en un momento del *íter legislativo* en el que –salvo la deliberación en el pleno– ya se han ejercido buena parte a facultades de propuesta y de libre debate de los diputados sobre el texto legislativo y, si procede, también sobre la solicitud de dictamen formuladas al Consejo de Garantías. Con este primer argumento de inconstitucionalidad, el TC ha optado por una decisión extrema, cuando por las razones expuestas la previsión estatutaria del dictamen vinculante admitía una interpretación conforme a la Constitución.

El segundo argumento sostenido a la sentencia se fundamenta en que si el control ejercido por el Consejo se produjera una vez acabada el procedimiento legislativo y antes de la publicación de la ley, supondría una forma de control demasiado próxima (en todo caso, materialmente equivalente) a un control jurisdiccional, causando un perjuicio al monopolio de rechazo de las normas con fuerza de ley que está reservado en el TC (art. 161 CE).

Pero este argumento olvida que –cómo se ha expuesto antes– el control ejercido por el Consejo es un autocontrol previo en el seno del procedimiento legislativo, que no se proyecta sobre una disposición válida sino sobre un proyecto o proposición de ley. Cuándo es evidente que el monopolio del control de constitucionalidad del TC se ejerce sobre las normas válidas, no sobre proyectos o proposiciones.

De la argumentación utilizada por la sentencia, parece claramente derivarse que con el dictamen vinculado el Consejo hubiera suplantado la función jurisdiccional del TC. Sin embargo, y aparte de lo que se acaba de exponer, hay que añadir *a contrario* dos argumentos adicionales. Primero, en el supuesto que de una ley autonómica, previamente dictaminada por el Consejo desarrollara o afectara a derechos estatutarios, y hubiera sido impugnada desprendido ante TC, esta ley aprobada por el Parlamento de Cataluña, siempre sería el resultado del ejercicio de la potestad legislativa de la cual es únicamente titular el Parlamento y del derecho de participación política que pertenece a los diputados. Y no de una hipotética concurrencia de decisiones entre el Consejo de Garantías Estatutarias y el Parlamento. Segundo, si dado el caso de un dictamen negativo y, de acuerdo con lo mismo, el proyecto legislativo hubiera sido aprobado conforme al dictamen, y posteriormente la ley hubiera sido impugnada ante el TC, el control previo estatutario a que fue sometido ante el Consejo de Garantías Estatutarias, en ningún caso vincularía el juicio del Tribunal. El Consejo no habría suplantado las funciones jurisdiccionales del TC, ya que su control de constitucionalidad se hubo ejercido sobre una norma resultante del ejercicio de la potestad legislativa del Parlamento de Cataluña, sin ningún condicionamiento previo derivado del *opinio iuris* emitida por el órgano estatutario. También, pues, en este caso, el juicio del TC admitía una técnica interpretativa más deferente con el legislador autonómico.

B) Sobre las competencias del Síndic de Greuges. La STC 31/2010 ha declarado inconstitucional el «carácter exclusivo» de la función atribuida al Síndic de Greuges de supervisar la actividad de la Administración de la Generalitat y de la

Administración local de Cataluña, con el fin de garantizar los derechos y libertades que reconocen la Constitución y el Estatuto (art. 78.1 EAC). El TC ha interpretado que «*la Administración del art. 54 CE, como la Administración de los arts. 103 y 196 CE, no es, (...) la concreta especie «Administración central», sino el género en el que se comprende todo poder público distinto de la legislación y la jurisdicción. De ahí que la exclusividad que proclama el precepto estatutario que examinamos infrinja el art. 54 CE*». Este precepto atribuye al Defensor del Pueblo «*... la defensa de los derechos comprendidos en este Título –Título I– a este efecto podrá supervisar la actividad de la Administración y dar cuenta a las Cortes Generales*».

El TC rechaza la exclusividad en el ejercicio de la función de supervisión de los derechos atribuida al Síndic. Sin embargo, de acuerdo con las alegaciones del Abogado del Estado presentadas al recurso de inconstitucionalidad presentado por el PP, se podía interpretar que: a) en ningún caso el art. 78.1 EAC impide al Defensor del Pueblo la supervisión de la Administración autónoma catalana para la defensa del derechos del Título I de la CE; b) que cuando el precepto estatutario se refiere a la exclusividad de la supervisión del Síndic de Greuges, se tiene que entender que afecta a los derechos estatutarios y no a los del Título a I de la CE. Respecto de éstos últimos, el Síndic ejercería una competencia concurrente con el Defensor del Pueblo, de acuerdo con las competencias de la Generalitat. Ciertamente, esta era una interpretación posible, en la cual podía añadirse lo que prescribe el art. 78.2 EAC de que «*El Síndic de Agravios y el Defensor del Pueblo colaboran en el ejercicio de sus funciones*», como vía más funcional para la actividad de estas instituciones singulares de garantía no jurisdiccional de los derechos y libertades en estados de estructura compuesta.

C) Acerca de las previsiones sobre garantías jurisdiccionales. Sobre las garantías jurisdiccionales de los derechos estatutarios el art. 38.2 EAC establece que «*son objeto de recurso ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de acuerdo con los procedimientos que establezcan las leyes*».

En principio, el legislador catalán no dispone de competencias para ordenar un sistema de garantías jurisdiccionales de los derechos estatutarios. El art. 149.1.6 CE atribuye en el Estado la competencia exclusiva sobre legislación procesal «*sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas*». No obstante, ¿se podría entender que a través de estas «especialidades» el legislador catalán podía componer un procedimiento propio de garantía? La STC 31/2010 (FJ 27) rechaza esta eventualidad, pues entiende que las «necesarias especialidades» «*tan sólo pueden introducir aquellas innovaciones procesales que inevitablemente<sup>5</sup> se deduzcan desde la perspectiva de la defensa judicial, de las reclamaciones jurídicas sustantivas configuradas por la norma autonómica en virtud de laso*

5. Aunque la STC 31/2010 se refiere a la «aquellas innovaciones procesales que inevitablemente se deduzcan desde la perspectiva de la defensa judicial...», e invoca la STC 47/2004, en realidad, esta última sentencia exponía a un criterio, quizás, más flexible que se concretaba en «*una conexión directa tal que justifique laso especialidades procesales, se decir, que laso legitime como «necesarias» en los términos de la cláusula competencial del art. 149.1.6 CE, teniendo presente que la necesidad a que ésta se refiere no puede ser entendida como absoluta...*» (FJ 5).

*particularidades del Derecho creado por la propia Comunidad Autónoma (STC 47/2004, de 25 de marzo, FJ 4)*». Parece evidente que la regla de la «inevitabilidad» impide de forma irremisible la competencia procesal autonómica.

De acuerdo con ello, el Tribunal advierte que la literalidad del art. 38.2 «*pu- diera no compadecerse (...) como la atribución en el Estado miedo el art. 149.1.6 CE de la competencia exclusiva en materia de legislación procesal*» (FJ 27). Pero éste no es el caso, pues aquello que prevé el precepto estatutario es una remisión a la ley con el fin de que los actos que vulneren los derechos estatutarios sean objeto de un recurso ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, sin que en ninguno predetermine el procedimiento a seguir. Y esta ley, obviamente, ha de ser una ley estatal. Sobre este particular, el Tribunal interpreta que «*... como quiera que el art. 38.2 EAC no se refiere específicamente en uno concreto recurso del que conozca uno concreto tribunal, sino que califica en determinados actos como “objeto del recurso” ante el Tribunal Superior de Justicia, ha de entenderse que no implica la introducción de “innovaciones procesales” ni supone una alteración “de las reglas procesales comúnmente aplicables”*» (FJ 27).

### *La organización del Poder Judicial en Cataluña*

La previsión estatutaria de configurar el Consejo de Justicia de Cataluña (CJC) –Capítulo II– como un órgano desconcentrado del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) (art. 97 EAC), lo era siempre de acuerdo con lo que en su caso estableciese la LOPJ a la que el Estatuto hacía constante remisión. En este Capítulo II del Título III, sobre el Poder Judicial en Cataluña (no de Cataluña) el Estatuto establecía una serie de preceptos de baja densidad normativa puesto que su efectividad dependía siempre de lo que el legislador estatal estableciese al respecto. No hay que olvidar que un proyecto de reforma de la LOPJ simultáneo al trámite legislativo a la aprobación del Estatuto, ya se pretendía la introducción de los consejos territoriales para todas las CCAA, que finalmente no llegó prosperar.

El TC rechaza la creación de este órgano por el Estatuto pero no niega que ello lo pueda hacer el Estado a través de la LOPJ. Sus argumentos parten de unas premisas cuestionables. La primera no se compadece bien con la realidad del Derecho Comparado judicial, ya que afirma que «*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*» (FJ 42), lo cual no siempre es así. No en todos los estados federales los territorios que integran el Estado disponen de jurisdicción propia, como es el caso, por ejemplo de Austria donde su poder judicial es único y los *Länders* carecen de tribunales propios, o de Bélgica donde ocurre lo propio. En todo caso ésta no era la cuestión que se planteaba en el Estatuto pues, como no podía ser de otra manera, el Consejo de Justicia no era un órgano jurisdiccional.

La segunda se construye bajo el argumento de que «*si el Estado autonómico arranca con una Constitución única, concluye con una jurisdicción también única...*» y que «*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...*» (FJ 42). Y añade que «*la estructura territorial del Estado es indiferente, por principio,*

*para el judicial como Poder del Estado»* (FJ 42). Por tanto, para el Tribunal la unidad de jurisdicción es una consecuencia de la unidad del poder constituyente. Pero con esta posición tan extrema se sitúa extramuros de su propia jurisprudencia sobre las competencias en materia de justicia y la relación de colaboración normativa entre la LOPJ y los Estatutos de de autonomía que establecía en la STC 56/1990 (FJ 35): «(...) *el precepto orgánico* ( el relativo a la LOPJ) *viene de hecho a interpretar extensivamente las disposiciones estatutarias, al excluir de la casación ante el Tribunal Supremo las Sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia en relación a actos y disposiciones de las Comunidades...*». Esta interpretación de 1990, relativa a los recursos planteados entonces contra la LOPJ 6/1985, sometida a la luz de la 31/2010 podría resultar incluso atentatoria a la unidad del Poder Judicial.

Claro es que acto seguido reconoce que la unidad orgánica y funcional del Poder Judicial si bien queda «asegurada en su sustancia con la atribución al Estado de la competencia exclusiva en materia de Administración de Justicia, es perfectamente compatible con el reconocimiento a las Comunidades Autónomas de determinadas competencias en el ámbito de la administración de la Administración de justicia, cuando así resulta de su titularidad sobre competencias propias de la vertiente puramente administrativa al servicio de la función jurisdiccional del Estado». Con lo cual, si se reconoce al Consejo de Justicia la condición de órgano administrativo desconcentrado del CGPJ y en ningún caso, de órgano jurisdiccional, la puerta para su existencia no había de quedar cerrada. Aunque una parte de sus funciones se proyectasen sobre el personal jurisdiccional del Poder Judicial, siempre y cuando la LOPJ, a la que constantemente se remitía el Estatuto, así lo estableciese. Es decir, a partir del principio de colaboración internormativa entre el Estatuto y la LOPJ que ya aceptaba la citada STC 56/1990, el Consejo de Justicia podía disponer de cobertura constitucional.

Sin embargo, la STC 31/2010, en la lógica que preside su contenido, de degradar el Estatuto como norma, considera que «es notorio que el Estatuto catalán incurre en un evidente exceso al crear en el art. 97 un Consejo de Justicia...» (FJ 47): sus argumentos son que «*ningún órgano, salvo el CGPJ, 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*» (FJ 47). No obstante, el Tribunal no rechaza la posibilidad que sea la LOPJ –pero nunca el Estatuto– la que en su caso pueda prever una fórmula de desconcentración de funciones que corresponde al CGPJ, que pudiese resultar similar al Consejo de Justicia. Pero desiste de dar cabida a una solución constitucional a la forma de desconcentración administrativa tomada por el Estatuto en el gobierno del Poder Judicial, consistente en aceptar la interrelación entre el Estatuto y la LOPJ para que fuese ésta última la que determinase la efectividad plena del Consejo. El rechazo que la sentencia establece a esta posibilidad la conduce a declarar la inconstitucionalidad de la existencia del Consejo de Justicia (art. 97 EAC). Pero curiosa e incoherentemente, la sentencia extiende la inconstitucionalidad a parte de las atribuciones del Consejo pero reconoce la constitucionalidad de las restantes. El argumento es que en el primer caso se trata de aquellas que se proyectan sobre la función jurisdiccional y la independencia de su ejercicio, mientras



que las otras se acomodan a la Constitución pues se relacionan con las competencias de las CCAA relativas a la llamada *administración de la Administración de Justicia*. No parece que sea muy lógico expulsar del ordenamiento un órgano y al mismo tiempo, mantener una parte de las atribuciones que le han sido asignadas a un titular que ha dejado de existir. Ciertamente, todo ello podría verse reparado por una eventual reforma de la LOPJ. Aunque quizás –y ésta es cuestión distinta– no sería del todo ocioso plantearse la oportunidad de la desconcentración del órgano de gobierno del Poder Judicial habida cuenta de la cuestionable experiencia institucional que hasta ahora ha ofrecido el CGPJ.

### *La definición de las competencias*

En realidad la extensión de los fundamentos jurídicos sobre competencias (Título IV EAC) es más formal que otra cosa, puesto que la sentencia manifiesta aquí su carácter más apodíctico y, por tanto, un grado de argumentación que es más bien limitado. Y lo es en relación con uno de los pilares esenciales de la reforma estatutaria, como era –junto al sistema de financiación– el destinado a la determinación de las competencias (art. 147.1 d) CE.

La determinación de las competencias llevada a cabo el Estatuto estaba destinada a establecer una delimitación funcional y material a través del desglose de las submaterias que integran los diversos ámbitos competenciales. En ningún caso cabe deducir que el Estatuto definiese lo que son las competencias a ejercer por la Generalitat, sino a describir lo que ya establece la Constitución en relación a la función legislativa, reglamentaria y ejecutiva. Por esta razón, la sentencia presenta un carácter preventivo cuando se pregunta sobre el tema y responde afirmado: «*qué sea legislar, administrar, ejecutar o juzgar; cuáles son los términos de relación entre las distintas funciones normativas (...) (...) son cuestiones que, por constitutivas del lenguaje en el que ha de entenderse la voluntad del constituyente, no pueden tener otra sede que la Constitución formal, ni más sentido que el prescrito por su intérprete supremo (art. 1.1 LOTC)*» (FJ 57). Y éste es un *obiter dictum* perfectamente innecesario de la sentencia.

En realidad la determinación precisa del contenido formal y material de las competencias, respondía a la necesidad de evitar los efectos generados en la aplicación de una determinada concepción del sistema constitucional de distribución de competencias, que ha disminuido de forma notable la capacidad normativa del legislador autonómico. A través de dos vías: una, el legislador estatal a través de la interpretación expansiva del alcance que debía tener su legislación básica (art.149.1 CE), ha venido restringiendo el margen de maniobra del Parlamento autonómico; y la otra, que ha operado de forma simultánea a la primera, se ha producido través de la reiterada invocación estatal de los títulos horizontales que le atribuyen la competencia exclusiva (especialmente, los previstos en los arts. 149.1.1 y 13) sobre materias genéricas o transversales, lo que ha servido para diluir la competencia normativa autonómica sobre una competencia propia.

Pero, la respuesta dada por la STC 31/2010 a esta novedad estatutaria ha enervado el armazón jurídico que pretendía garantizar el contenido de las competen-

cias determinadas por el Estatuto. Sus argumentos se encuentran en los FFJJ 57 a 61 relativos al Capítulo I del Título IV, en los que se contienen dos resoluciones interpretativas sobre las competencias exclusivas (art. 110) y ejecutivas (art. 112) y una declaración de inconstitucionalidad y nulidad que afecta a una parte del art. 111, relativo a las competencias compartidas.

A) La decisión del Tribunal sobre las competencias exclusivas del art. 110 EAC ha sido de carácter interpretativo, pero sus efectos son demoledores sobre las pretensiones de la reforma estatutaria. Como apuntaba con anterioridad, el objetivo de la misma era asegurar la exclusividad de las competencias autonómicas. Se trataba con ello de evitar que en las submaterias resultantes del desglose de las materias competenciales principales no afectadas por la legislación básica estatal, ésta última no incidiese sobre su contenido ya que lo había hecho sobre la materia principal. Así cobraba sentido jurídico el significado de la garantía contenida en la cláusula «en todo caso» prevista en una buena parte de las competencias que se específicamente se concretan en el Capítulo II del Título IV. Pero el criterio adoptado por el Tribunal, aunque formalmente excluye la inconstitucionalidad del art. 110 y su proyección evidente sobre todo el Capítulo II, no hay duda que materialmente desactiva sus objetivos de preservación de las competencias. El Tribunal es muy explícito cuando limita el alcance de la exclusividad al afirmar que el art. 110 es constitucional siempre que: 1) no impida el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado (art. 149.1 CE); 2) ya sea cuando sus competencias concurren con las autonómicas sobre el mismo espacio u objeto jurídico; 3) o cuando se trate de materias propias de competencias compartidas, cualquiera que hayan sido los términos que haya utilizado el Estatuto para calificarlas; y 4) sin que, *«la expresión “en todo caso” reiterada en el Estatuto respeto de ámbitos competenciales autonómicos, tenga otra virtualidad que la meramente descriptiva ni impida, por sí sola, el pleno y efectivo ejercicio de las competencias estatales»*. (FJ 60). Por lo tanto, la cláusula «en todo caso» que desglosa las submaterias que integran la materia principal, no pasa de ser una concreción material sin fuerza vinculante para el legislador estatal el cual, en todo caso, siempre podrá incidir sobre las mismas. Esta es la regla general, con independencia de que la competencia de la Generalitat sea exclusiva o compartida.<sup>6</sup>

Este planteamiento del Tribunal se inserta en la lógica que preside toda la sentencia, de reducir el alcance del Estatuto como norma jurídica integrante del bloque de la constitucionalidad, que había de ser parámetro, junto con la Constitución, para la determinación de las competencias estatutarias. No es así puesto que la STC 31/2010 (FJ 57 y ss), sienta el criterio por el que en la tarea de delimitación de los ámbitos competenciales, han de ser la Constitución y su propia interpretación jurisdiccional los únicos referentes a tener en cuenta, dejando al Estatuto en una condición desvalorizada respecto de lo que pueda establecer sobre los títulos competenciales. Y, por supuesto, se rechaza que en el ámbito competencial el Estatuto, como complemento de la Constitución, presente una dimen-

6. Sobre la cláusula «en todo caso», véase el Dictamen del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya número 269, de 1 de septiembre de 2005, fundamento VI.2.A (relativo a la Proposición de Ley Orgánica por la que se establece el Estatuto de autonomía de Catalunya y se deroga la Ley Orgánica 4/1979, del 18 de diciembre, del Estatuto de autonomía de Catalunya.

sión materialmente constitucional. Para la STC 31/2010, ello no pasa de ser una posición doctrinal o académica (F J 3). La conclusión es que con esta concepción se degrada del Estatuto como norma y se modifica el criterio propugnado por la STC 247/2007, en el que sostenía la concepción de los Estatutos como normas subordinadas a la Constitución, que expresaban la concurrencia de diversas voluntades en su proceso de elaboración (paccionadas) y que presentaban un valor complementario en la determinación de las competencias.

B) En lo que concierne a las competencias compartidas, la sentencia declara inconstitucionalidad de una parte del art. 111 EAC. No cabe duda que las competencias compartidas han sido un punto de referencia para hacerse una idea cabal acerca del alcance efectivo de la autonomía política de las CCAA. Pero ha sido un hecho contrastado que el legislador estatal sobre la normativa básica se ha mostrado muy expansivo en la determinación del contenido material de las bases; y formalmente tampoco ha tenido muchas reservas en hacer uso de la potestad reglamentaria e, incluso, de los actos de ejecución para determinar la normativa básica. Y todo ello sin perjuicio de las advertencias en sentido contrario formuladas por el TC desde la STC 69/1988.

Precisamente, y acogiéndose a esta doctrina y al objeto de dotarse de una mayor garantía para preservar las competencias, la reforma estatutaria de 2006 pretendió incorporar esta jurisprudencia constitucional sobre el concepto formal de bases en el art. 111, con las excepciones establecidas por la Constitución y el Estatuto. Los términos en los que se expresaba el Estatuto establecían que las potestades normativas de la Generalitat se tenían que desarrollar «... *en el marco de las bases que fije el Estado, como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determinen de acuerdo con la Constitución y con este Estatuto*» (art. 111 EAC).<sup>7</sup> Sin embargo, a pesar de la expresa excepción que el Estatuto incorpora, una excepción que remitía no sólo a la Constitución y al Estatuto, sino lógicamente también a la interpretación que de la misma hiciese el TC, la sentencia interpreta que el precepto estatutario no se ajusta estrictamente al concepto constitucional de bases estatales. Su argumento afirmando que el Estatuto, «*las reduce a “los principios o mínimo común normativo” fijados por el Estado “en normas con rango de ley”, cuando es lo cierto que, conforme a nuestra jurisprudencia, siendo aquél el contenido que mejor se acomoda a la función estructural y homogeneizadora de las bases y ésta la forma normativa que, por razones de estabilidad y certeza, le resulta más adecuada (por todas, la STC 69/1988, de 19 de abril), no lo es menos que también es posible predicar el carácter básico de normas reglamentarias y de actos de ejecución del Estado (STC 235/1999, de 16 de diciembre)...*» (FJ 60). Lo cual lleva de inmediato a preguntarse sobre cuál es la diferencia substancial que el Tribunal ha detectado, entre esta jurisprudencia que él mismo rememora y la previsión establecida

---

7. En la redacción del texto del art. 111 aprobada por el Parlamento de Catalunya el 30 de septiembre de 2005 (BOPC, núm. 224, de 3 de octubre de 2005) se establecía un redactado ligeramente distinto pero de menor alcance en cuanto a las excepciones al empleo de la ley formal para determinar las normas básicas: «(...) *en el marco de los principios, los objetivos o los estándares mínimos que fije el Estado en normas con rango de ley, excepto en los casos que establezcan expresamente la Constitución y este Estatuto*».

en el art. 111 del Estatuto, para concluir con una solución jurisdiccional tan extrema como es la inconstitucionalidad y nulidad del precepto. Extrema hasta el punto de que parece ignorar que tal como el art. 111 fue aprobado en su redacción definitiva, ya ampliaba considerablemente las excepciones al uso de la ley formal como instrumento normativo para fijar las bases estatales a lo que de forma *genérica* –y no ya *expresa*, como establecía el texto inicialmente aprobado por el Parlamento catalán– establezca la Constitución y el Estatuto. Esa remisión en abstracto del art. 111 a ambas normas y, por tanto, a la interpretación de la excepción que hiciese el TC, dejaba las cosas en el mismo punto que las había fijado la STC 69/1988 a la que la STC 31/2010 se remite constantemente. Dicho de otra manera, la preocupación por los presuntos excesos susceptibles de inconstitucionalidad –a mi juicio inexistentes ya en el texto inicial– suscitados por el art. 111 en la redacción dada por el Parlamento de Cataluña, habían quedado desactivados con la redacción final dada al citado artículo en la reforma estatutaria.

Pues bien, a pesar de todo ello, para el Tribunal la respuesta a la incoherencia de declarar la inconstitucionalidad del art. 111 hasta aquí descrita, la encuentra al interpretar que, en realidad, los casos en los que la ley de las Cortes Generales no ha de ser la vía para la fijación de la legislación básica estatal no pueden ser entendidos «... como pura excepción al criterio que para el art. 111 EAC constituye la regla de principio (base principal o de mínimo normativo, formalizada como ley), sino como elementos de la definición del contenido y alcance de la competencia atribuida al Estado cuando éste es el titular de la potestad de dictar las bases de la disciplina de una materia determinada» (FJ 60). En consecuencia, la conclusión de esta interpretación parece obvia: la STC 31/2010 consolida la práctica llevada a cabo por el Estado, que el Tribunal había censurado desde la STC 69/1998 (FJ 5) –cuya doctrina ahora es revisada– pero que las Cortes Generales y el Gobierno central habían puesto en práctica reiteradamente a lo largo de los treinta años del Estado de las autonomías. Y ésta no otra que la que ha permitido que la determinación formal de las bases no esté sometida a un criterio formal previo, sino más bien a la libre disposición del Estado de hacerlo mediante ley formal, reglamento administrativo o acto de ejecución, según proceda. En consecuencia, la función complementaria del Estatuto respecto de la Constitución, como norma integrante del bloque de la constitucionalidad, para la plena determinación de las competencias, queda diluida en favor del legislador estatal que predetermina el alcance de las bases.

C) Finalmente, respecto de las competencias ejecutivas (art. 112 EAC) el Tribunal ha emitido una sentencia de carácter interpretativo, cuyos efectos dejan las cosas tal como estaban antes de la reforma. Este precepto pretendía incorporar a las competencias ejecutivas de la Generalidad el ejercicio de la potestad reglamentaria con efectos *ad extra*, cuando desarrollara la normativa del Estado y no sólo los reglamentos internos o autoorganizativos. Pero el Tribunal niega este objetivo fundamentándose –una vez más– en su jurisprudencia anterior (STC 51/2006, FJ 4) como parámetro interpretativo, que reproduce de forma apodíctica sin mayores argumentaciones adicionales y sin aceptar el reto interpretativo que la reforma le planteaba.

Recuerda al respecto su doctrina por la que la referencia al concepto de legis-

lación estatal comprende la normativa aprobada no sólo en el ejercicio de la potestad legislativa sino también de potestad reglamentaria. Mientras que el planteamiento del Estatuto era que, en función de las competencias que la Generalitat dispone en cada materia, la potestad reglamentaria que despliegue la legislación del Estado no había de ser ejercida exclusivamente por el propio Gobierno central sino también, en su caso, la ejercida por el Gobierno de la Generalitat. Pero, el Tribunal niega la constitucionalidad de esta previsión estatutaria interpretando que: «*si la competencia ejecutiva de la Generalitat puede ejercerse, a partir de la normativa (legal y reglamentaria) del Estado, no sólo como función ejecutiva strictu sensu, sino también como potestad reglamentaria de alcance general*» (FJ 61), la respuesta ha de ser negativa. Y acto seguido, apoyándose en la mencionada STC 51/2006, añade que la potestad reglamentaria de la Generalitat solamente puede tener cabida en la Constitución si se entiende «*limitada a la emanación de reglamentos de organización interna y de ordenación funcional de la competencia ejecutiva autonómica*» (FJ 61). Pues de esta forma –interpreta– que no perjudica la constitucionalidad del art. 112 del Estatuto. En consecuencia, queda imposibilitada la concurrencia de la potestad reglamentaria con efectos *ad extra* entre el Estado y la Generalitat.

Sobre este apartado referido a la tipología de las competencias (Capítulo I Título IV), cabe concluir que es el más decisivo de la sentencia. La declaración de inconstitucionalidad y nulidad declaradas sobre una parte el art. 111 (competencias compartidas) y el sentido tan restrictivo atribuido por las dos interpretaciones de los arts. 110 (competencias exclusivas) y 112 (competencias ejecutivas), analizadas conjuntamente, suponen la desnaturalización del sistema concreción funcional y material de las competencias que el Estatuto de 2006 había configurado, con el fin de garantizarlas ante la reiterada capacidad de penetración mostrada por el legislador estatal. En este sentido no puede haber temor a que el Tribunal haya modificado su doctrina sobre el Estado de las autonomías, sino que más bien ha optado por la interpretación más restrictiva en lo que concierne a las competencias. Sus efectos son demoleedores.

### *La previsión estatutaria de un régimen de financiación*

El punto de partida de la reforma estatutaria en este decisivo aspecto de la autonomía política era el de atribuir al Estatuto, fruto de su naturaleza de norma paccionada y de valor complementario a la Constitución, la condición de pilar básico para la garantía del sistema de financiación. La STC 31/2010 (FFJJ 130 a 142) rechaza de plano este planteamiento, dado que niega que el Estatuto pueda formar parte y participar como instrumento de la garantía del sistema de financiación.

La sentencia se ha pronunciado en este apartado del recurso con dos declaraciones de inconstitucionalidad sobre algunos incisos del contenido de dos preceptos (arts. 206.3 y 218.2 EAC) y diversas decisiones de carácter interpretativo que afectan a partes de los artículos: 206.5; 210.1 y 2.a, b) y d); las Disposiciones adicionales 3ª, ap. 1; 8ª, 9ª y 10ª del EAC, haciendo irrelevante su valor jurídico.

El Tribunal se ha ajustado en este apartado a su doctrina tradicional por la que el sistema básico para la financiación autonómica es el que determina la *Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas* (LOFCA), por lo que las previsiones estatutarias en materia de financiación serán válidas siempre que previamente estén contempladas en la citada LOFCA. Y en buena parte es lo que ha ocurrido con la aprobación de la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, en la medida que incorpora las previsiones del Estatuto. La consecuencia de este previsible planteamiento del Tribunal es que ha de ser la LOFCA y no el Estatuto la garantía del sistema de financiación. Para el Tribunal resulta menos relevante el hecho de que el Estatuto sea también una ley orgánica singular, que ha sido aprobada por las Cortes Generales en un procedimiento dotado de mayor rigidez que la propia LOFCA.

De acuerdo con la doctrina expuesta, y en relación con los mecanismos de nivelación previstos por el Estatuto (art. 206.3 y 5), el Tribunal niega que en lo que concierne a los recursos financieros de los que disponga la Generalitat y su participación al cumplimiento del principio de solidaridad con las otras CCAA, sea el Estatuto la norma que determine la regla de aplicación consistente en condicionar dicha participación, a que el resto de los entes autonómicos *lleven a cabo un esfuerzo fiscal similar* (mecanismo de *nivelación fiscal*, también prevista en la reformas estatutarias de Andalucía, Aragón e Islas Baleares). Antes al contrario, ha de ser el Estado quien regule dicho esfuerzo fiscal, de acuerdo con su competencia exclusiva en materia de hacienda general (art. 149.1.14ª CE). Con la supresión de esta referencia al esfuerzo fiscal similar, el mecanismo de nivelación queda desvirtuado porque aquellas CCAA que decidan reducir la carga tributaria sobre sus ciudadanos saben que la pérdida de capacidad financiera la podrán recuperar al través del mecanismo de nivelación.

Otra de las aportaciones del Estatuto era la incorporación del llamado *principio de ordinalidad* (art. 206.5 EAC) es decir, la garantía de que tras la aplicación de los mecanismos de nivelación fiscal, no se altere la posición de Cataluña en la ordenación de las rentas *per capita* entre las CCAA existente antes de la citada nivelación. El Tribunal, a través de una decisión interpretativa reconoce (FJ 134) que sería contrario a la solidaridad y al equilibrio territorial que el resultado de la aplicación de los mecanismos de nivelación y de solidaridad diesen como resultado que quien contribuya quede en una posición relativa peor a la que obtenga el beneficiario de la contribución al principio de solidaridad por parte del primero. En este sentido, interpreta que el art. 206.5 EAC solamente es constitucionalmente admisible si se refiere a los recursos que Cataluña aporta a los mecanismos de nivelación, pero excluye las aportaciones que el Estado pueda realizar, lo cual diluye los objetivos que el citado precepto establecía.

La otra declaración de inconstitucionalidad afecta a un inciso del art. 218 que en materia de financiación local incluye, «en el marco establecido por la Constitución y la normativa del Estado» la «capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales». Sin embargo, el Tribunal, siguiendo de nuevo su jurisprudencia anterior (STC 233/1999), excluye cualquier intervención legislativa de carácter tributario local que no sea la del Estado. Cuando de la Constitución (art. 133.2) no se deriva que la reserva de ley en este ámbito sea úni-

camente a favor de la ley estatal. Pero el Tribunal nada argumenta acerca de esta posibilidad de concurrencia legislativa que la Constitución no excluye, ni tampoco tiene en cuenta que el Estatuto era especialmente cuidadoso en prever que la capacidad legislativa en materia tributaria local, había de ser en el marco fijado por la Constitución y la legislación estatal. Es un nuevo supuesto en el que el Tribunal ha rechazado una interpretación conforme a la Constitución que era perfectamente factible.

El carácter interpretativo de la sentencia afecta también a la regulación de los mecanismos de colaboración entre la Generalitat y el Estado (arts. 210.1 y 2.a, b y d): la posición adoptada por el Tribunal es que la relación bilateral siempre habrá de ser de carácter complementario a la que se desarrolla en el seno de los órganos multilaterales. En cuanto a las previsiones estatutarias sobre la regulación de las inversiones del Estado en infraestructuras en Cataluña (Disp. Ad. 3ª ap. 1), interpreta que no tienen carácter vinculante para el Estado. Y finalmente, en relación a la participación de la Generalitat en tributos estatales (DD. AA. 8ª, 9ª y 10ª), se reitera que el Estatuto no es el instrumento adecuado para fijar dicha participación sino que habrá de seguirse el procedimiento correspondiente con «absoluto respeto a la potestad legislativa del Estado que ejercen las Cortes Generales» (FJ 137). De nuevo aquí el Estatuto como norma queda jurídicamente disminuido frente a la LOFCA, a pesar de ser una ley orgánica singular aprobada por las Cortes Generales. Es la ley estatal y no el Estatuto la garantía de la financiación autonómica.

### *Los votos particulares*

La STC 31/2010, de 28 de junio ha venido acompañada de votos particulares formulados por los magistrados Conde Martín de Hijas, Delgado Barrio, Rodríguez-Zapata Pérez, Rodríguez Arribas y Gay Montalvo. Los cuatro primeros en su sentido similar que se muestra radicalmente discrepante con la posición adoptada por la mayoría, argumentando que la contradicción del Estatuto con la Constitución es mucho mayor, por lo que el número de preceptos declarados inconstitucionales tendría que haber sido superior. Mientras que, por su parte, el último se pronuncia en un sentido opuesto al resto, en el sentido de apreciar la plena constitucionalidad del Estatuto.

En general, los argumentos de los cuatro magistrados que integran el primer grupo para oponerse a la posición de la mayoría se resumen en dos: la vulneración por parte del Estatuto de la reserva material que la Constitución establece en relación al contenido de la norma institucional básica en el art. 147.1 CE y el uso indebido por parte de la mayoría del TC de la técnica de la interpretación conforme, que de acuerdo con estos magistrados supone una manipulación de los enunciados estatutarios respecto del tenor literal de los mismos. Por estas dos razones, a juicio de estos magistrados las declaraciones de inconstitucionalidad habrían debido de alcanzar al concepto de nación enunciado en el preámbulo y proyectado sobre una parte del articulado del Estatuto; a la regulación del régimen lingüístico (la consideración del catalán como lengua vehicular en la ense-

ñanza), a la definición general de las competencias, así como también a la fórmula estatutaria de garantizar el contenido material de las competencias a través de la cláusula «en todo caso»; a algunos aspectos de las competencias en particular, como la referida a inmigración; al sistema de relaciones entre la Generalidad y el Estado, de forma que queda excluida cualquier tipo de imposición de la intervención de la Generalidad en los organismos del Estado, así como la determinación de los criterios de solidaridad en el ámbito de la financiación, como por ejemplo la demanda de alteración de la posición de Cataluña en la ordenación de la renta *per cápita* (principio de ordinalidad).

Por su parte el magistrado Gay Montalvo critica la afirmación contenida en la sentencia por la que «Cataluña como nación» y «la realidad nacional de Cataluña» carecen de eficacia jurídica interpretativa. Según este magistrado, contradice la doctrina de la propia jurisprudencia constitucional sobre la naturaleza jurídica de los preámbulos; y en relación al adjetivo nacional aplicado a Cataluña sostiene que no debía entenderse como contrapuesto a la Nación española, de la misma forma que los conceptos de ciudadanía catalana y pueblo catalán no significaban la negación de la existencia de la ciudadanía española o del pueblo español.

### *Valoración general de la sentencia*

La valoración que pueda hacerse de la misma no puede hacer abstracción de un contexto político institucional que no ha sido especialmente favorable para el Tribunal. Por razones internas y, por supuesto, también externas, el proceso de cuatro años para deliberar y aprobar la sentencia no ha sido positivo y ha supuesto un incuestionable desgaste institucional del Tribunal. En otro tiempo, uno de los órganos constitucionales del Estado y del sistema democrático español con mayor y reputado prestigio. Un prestigio que, desafortunadamente, ha aminorado en grado sumo no solo con ocasión del largo episodio protagonizado con ocasión de la sentencia del Estatuto de Cataluña, sino también por episodios poco afortunados que procedían de los años inmediatamente precedentes.

Por vez primera, con la STC 31/2010, el Tribunal se ha encontrado con la tesitura de tener que enjuiciar, en primer lugar, un Estatuto de autonomía en su práctica integridad, por la interposición de un recurso de inconstitucionalidad que cuestionaba en un alto porcentaje la constitucionalidad de buena parte de su contenido. Y en segundo lugar, además, un Estatuto que fue sometido y aprobado en referéndum por la población de Cataluña.

El resultado ha sido una sentencia formalmente extensa pero materialmente corta, sobre todo porque sus razonamientos son breves. En efecto, los mismos se han construido a partir de una argumentación de corte taxativo, que no admite la contradicción, su tenor es especialmente apodíctico, lo cual resulta decepcionante sobre todo si tiene en cuenta que la reforma estatutaria catalana suponía una evidente novedad respecto de los estatutos que dieron inicio al Estado de las autonomías.

Asimismo, con la lógica de atenerse como vía de seguridad a lo ya conocido



jurisprudencialmente, cabe subrayar que en la inmensa mayoría de sus fundamentos jurídicos, el Tribunal construye su argumentación con una reiterativa referencia a su jurisprudencia anterior que, en este sentido, aparece como una especie de canon codificado, sin que las novedades jurídico-normativas que el Estatuto presentaba sirviesen para que el Tribunal aceptase el reto de interpretarlas a la luz del cambio que suponía el nuevo Estatuto, como parte integrante del bloque de la constitucionalidad. El Tribunal lo rechaza y se refugia en su jurisprudencia (pero sólo instrumentalmente, pues no lo hace a toda ella), para negar el carácter complementario de la Constitución que el Estatuto como norma había de tener y que así le reconocía en la STC 247/2007 (FJ 6) relativa a la reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana. Ahora desvirtúa su rango jurídico y rechaza que pueda ser parámetro de constitucionalidad para la determinación de las competencias: esta condición únicamente la puede tener la Constitución y la jurisprudencia del TC, acogiéndose con ello a la cuestionable teoría que concibe la jurisdicción constitucional como un comisionado del poder constituyente; posición cuestionable si con ello se olvida que el Tribunal siempre será un poder constituido a quien se encomienda interpretar la Constitución y, en el caso español, el bloque de la constitucionalidad del que el Estatuto forma parte.

La sentencia trasluce también una constante desconfianza cuando no un evidente recelo respecto de la reforma estatutaria, que aparece de manera más intensa en los temas relacionados con los elementos simbólicos o la lengua, donde creen verse objetivos ocultos. Sin duda, el ejemplo más significativo de ello se encuentra en la decisión de llevar al fallo la ausencia de eficacia jurídica interpretativa de las referencias del Preámbulo a «Cataluña como nación» y a «la realidad nacional de Cataluña».

Otro aspecto de orden jurisdiccional de decisiva importancia es el empleo de la decisión interpretativa que la sentencia utiliza para resolver el objeto del recurso. Como es sabido, algunas de las conclusiones interpretativas han sido llevadas al fallo explícitamente, pero es lo cierto que en una buena parte de la sentencia, sobre todo en el decisivo Título IV referido a las competencias, la STC 31/2010 resuelve la litis que plantea cada caso, a través de decisiones interpretativas que si bien no son llevadas al fallo, de hecho, en realidad no dejan de ser decisiones falsas o vergonzantemente interpretativas, porque su efecto práctico, por utilizar una expresión ya citada anteriormente, no es otro que el desactivar el alcance de la reforma estatutaria.

Finalmente, sorprende en grado sumo que en su enjuiciamiento acerca de la constitucionalidad de la reforma estatutaria, la sentencia no entre en ningún momento a valorar que en *iter* prescrito por la Constitución para su aprobación, y una vez aprobada la proposición por las Cortes Generales, la misma fue sometida a referéndum. La incidencia que el ejercicio de este instrumento de participación política directa pudiese tener como factor añadido de un plus de legitimidad política de la norma institucional básica, no ha sido expresamente evocada por el Tribunal en su sentencia. Lo cual no deja de sorprender si como es preceptivo en el juicio de constitucionalidad, y siempre que lo admita la jerarquía normativa de la Constitución, el Tribunal no puede dejar de tener presente el principio de deferencia frente al legislador autor de la ley impugnada. En este caso, una ley or-

gánica que daba forma a un Estatuto aprobado antes en referéndum. Una ley orgánica, por esta razón, mucho más rígida que cualquier otra

Más allá de mayor o menor número de artículo afectados por una declaración de inconstitucionalidad o por una decisión interpretativa, incorporada o no al fallo, por las razones que expongo en las respuestas a las preguntas formuladas, lo cierto es que la STC 31/2010 ha desnaturalizado la reforma estatutaria. No obstante, el futuro más inmediato habrá de permitir constatar si dicha sentencia ha sido un episodio jurisdiccional susceptible de ser superado por interpretaciones más deferentes o bien si con ella se ha fijado un punto de no retorno en la configuración de la autonomía política de las CCAA.

*Las restantes sentencias del año: de nuevo la legislación básica y la territorialización de las subvenciones*

En las otras seis sentencias restantes dictadas por el Tribunal este año, la cuestión de orden competencial que aparece con más frecuencia es la relativa a la relación entre la legislación básica estatal y las disposiciones autonómicas que la desarrollan. No se aprecian elementos de novedad jurisprudencial sobre al respecto, que permitan apuntar cambios en la doctrina del Tribunal.

Algunas de estas resoluciones versan sobre el régimen jurídico de la función pública, ámbito en el que la legislación básica estatal ha sido modificada tras la derogación de la antigua Ley 30/1984, por la todavía reciente Ley /2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleo público. Así, la STC 8/2010 dictada en relación a una cuestión de inconstitucionalidad planteada sobre el *Decreto-Legislativo 1/1991, de 19 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de ordenación de la función pública de Aragón*, en la que el órgano judicial promotor consideraba que existía una contradicción con la ley básica estatal en materia de movilidad de los funcionarios, el Tribunal salva la constitucionalidad de la ley autonómica. Concretamente, la supuesta contradicción con la Constitución que planteaba el órgano judicial se cifraba en que la Ley estatal 30/1984 se remitía a lo que establezcan las relaciones de puestos de trabajo, mientras que el precepto legal autonómico condicionaba la posibilidad de que los funcionarios de la administración del Estado puedan incorporarse a la de la Comunidad Autónoma, a que así se expresase en las oportunas convocatorias. El TC es deferente con la norma autonómica a través de una interpretación conforme, al entender que lo único que hace con respecto a la estatal es añadir un requisito adicional, sin contradecirla.

En el ámbito también de la función pública, la STC 113/2010, relativa al recurso de inconstitucionalidad contra la *Ley de Parlamento de Canarias 8/1999, de 27 de abril, de creación de las escalas de profesores numerarios y maestros de taller de formación profesional y marítimo pesquera*, la cuestión controvertida se centraba en si el mecanismo de acceso a la función pública previsto, en particular la dispensa de la titulación necesaria en atención a la previa titulación de interinidad, resultaba ajustado al orden constitucional de competencias. El TC juzga en este caso que no lo respecta, porque si bien la disposición autonómica respondía en este punto a una situación de excepcionalidad, por sí misma esta cir-

cunstancia no justifica su constitucionalidad puesto que conculca los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a la función pública.

También el terreno de la determinación del ámbito de lo básico, la STC 88/2010, juzga que la *Ley del Parlamento de Cantabria 1/2002, de 26 de febrero, del comercio*, es contraria a la legislación básica en materia de comercio interior, relativa a la fijación de los horarios comerciales (Ley 1/2004), puesto que el precepto estatutario restringe el régimen establecido en la legislación básica estatal.

Sobre la constante disputa competencial que suscita el deber constitucional de territorializar la gestión de las subvenciones, la STC 65/2010, referida al el *Real Decreto 1229/2005, de 13 de octubre, por el que se regulan las subvenciones públicas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado en las áreas de influencia socioeconómica de los Parques Nacionales*, el TC desestima la pretensión del Gobierno de Aragón, entendiendo que el Real Decreto estatal es un complemento necesario de la legislación básica, por lo que no ofrece objeción desde un punto de vista formal. Y desde una perspectiva material, considera que tampoco genera dificultades al respecto porque atribuye un margen a las CCAA para concretar con mayor detalle el destino de las subvenciones.

En este mismo contexto de la actividad de fomento del Estado a través de la subvención del Estado, es preciso subrayar la STC 129/2010, que ha resuelto el conflicto de competencias planteado por el Gobierno de la Comunidad de Madrid sobre la totalidad del Real Decreto 1472/2007, por el que se regula la renta básica de emancipación de los jóvenes, arguyendo que dicha normativa vulneraba sus competencias en materia de vivienda, organización propia y juventud, y que, asimismo, infringía, la jurisprudencia constitucional sobre subvenciones, en la medida que establece un régimen de consignación y gestión centralizada de las ayudas que hace irrelevante la intervención de la Comunidad Autónoma. El Tribunal interpreta que el establecimiento de ayudas directas del Estado destinadas al apoyo económico para el pago del alquiler de una vivienda que constituye el domicilio habitual y permanente de personas de edades comprendidas entre los 22 y 30 años, encuentra una adecuada cobertura competencial en el art. 149.1.13 CE y, que por tanto, permite al Estado adoptar dicha iniciativa de creación de ayudas dirigida a la dinamización del mercado de arrendamientos y determinar los posibles beneficiarios, así como la determinación de los elementos centrales de las condiciones de otorgamiento de las ayudas, cuyo carácter detallado –denunciado por la Comunidad Autónoma– resulta una exigencia de la percepción uniforme de las mismas en todo el territorio del Estado. Con todo, el Tribunal rechaza algunos aspectos de la regulación del régimen de las ayudas que viene a juzgar como excesivamente precisa, que justifique su condición de norma básica: por ejemplo, establecer como requisito para la percepción de la renta básica de emancipación, la domicialización bancaria en alguna entidad de crédito colaboradora con el Ministerio de la Vivienda; o que la gestión de las ayudas se realice conforme a lo que establezcan los convenios de colaboración que el Ministerio de la Vivienda suscriba con las Comunidades Autónomas; o, en fin, el condicionamiento de la concesión de las ayudas a un informe favorable de una comisión ministerial prevista en el Real Decreto, puesto que las CCAA, dentro del respeto a los elementos indispensables que la norma estatal arbitra para

alcanzar los fines perseguidos entre las personas beneficiarias de la ayuda. La STC interpreta sobre este particular que las CCAA cuentan con un margen de libertad de decisión en la materia que no puede sujetarse a la calificación de excepcionalidad o modulación que dicte el informe favorable de una comisión ministerial.

Finalmente, la STC 7/2010, dictada en relación a la *Ley de la Comunidad Valenciana 10/2001, de 27 de diciembre, de presupuestos de la Generalidad para el ejercicio 2002*, el TC rechaza las imputaciones de inconstitucionalidad consistentes en que dicha ley estaba vulnerando el principio constitucional de prohibición de la modificación de tributos mediante una ley de presupuestos. El TC argumenta que con respecto a lo previsto en el art. 134.7 CE prohíbe es la creación, pero no la a modificación, esta limitación no es de aplicación a la leyes de presupuestos de las CCAA. Niega también que la ley valenciana altere el principio de capacidad económica del art. 31.1, entre otras razones porque el impuesto sobre actos jurídicos documentados no constituye un pilar básico del sistema tributario.

## TRAMITACIÓN DE CONFLICTOS DE COMPETENCIA ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

---

*Marc Carrillo  
Ramón Riu*

En el tercer año de la IX Legislatura de las Cortes Generales, se ha registrado un considerable repunte de la conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas (CCAA). La reforma en los últimos años transcurridos de diversos Estatutos de Autonomía, no parece haber supuesto una mayor clarificación en la delimitación de los ámbitos competenciales entre el Estado y las CCAA. Tanto las CCAA que disponen de un nuevo Estatuto (sobre todo, Cataluña, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla y León) y el propio Estado siguen trasladando al TC un buen número de controversias competenciales.

Finalmente, tras cuatro tortuosos años, la jurisdicción constitucional ha resuelto los siete recursos de inconstitucionalidad que un grupo de diputados del Congreso, el Defensor del Pueblo y las CCAA de Murcia, La Rioja, Aragón, Comunidad Valenciana e Islas Baleares presentaron contra la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006. El punto de referencia jurisprudencial esencial se encuentra en la primera de estas sentencias, la STC 31/2010, de 28 de junio. El tiempo venidero habrá de permitir determinar en qué medida esta importante resolución del Tribunal constituye un elemento tangible para paliar la conflictividad competencial o más bien la incentiva. Sea como fuere lo que el futuro depare, a treinta años de experiencia descentralizadora, la conflictividad registrada en 2010 es a todas luces excesiva.

En el año pasado poníamos de manifiesto que el número de nuevos conflictos registrados había disminuido notoriamente: 22, lo que suponía el 50% menos que en 2008. Por el contrario, este año la cifra se ha disparado a nada menos que 47 nuevos conflictos. De todos ellos, 23 han sido planteados por los órganos centrales del Estado, de los cuales 6 han sido promovidos **por diputados y senadores** de las Cortes Generales. Además del Poder Judicial a través de las habituales Cuestiones de Inconstitucionalidad ha presentado 5 y el Defensor del Pueblo ha presentado 3 recursos de inconstitucionalidad, todos ellos contra leyes del Parlamento de Cataluña. Por su parte, las CCAA han promovido 22. En este año se han plantado también dos conflictos en defensa de la autonomía local.

Los desistimientos o situaciones procesales similares prosiguen la línea descendente de los últimos años. En 2009 la cifra había sido de 4, de los cuales sólo uno es propiamente un desistimiento mientras que los tres restantes son supuestos de extinción del conflicto por desaparición sobrevenida del objeto o conclusión del procedimiento por falta de objeto. En 2010 se han producido solamente dos su-

puestos: en ambos el conflicto se ha extinguido por desaparición sobrevenida del objeto.

Por lo que se refiere a los incidentes de suspensión previstos en relación con las previsiones del art. 161.2 CE se han producido 5. En uno levanta la suspensión; en dos de ellos el Tribunal mantiene la suspensión, y en los otros dos la solución es mixta: el auto del Tribunal levanta la suspensión de los preceptos impugnados y la mantiene respecto del resto.

De acuerdo con el criterio que habitualmente es empleado en la elaboración de esta sección del Informe, se analizan las actuaciones que presentan relevancia procesal ante TC, respecto de las diversas formas de controversia sobre el contencioso competencial entre el Estado y las CCAA, así como también la nueva conflictividad que puede promoverse en defensa de la autonomía local. Se dan cuenta de los nuevos conflictos, incorporándose las providencias a través de las cuales se admiten los recursos de inconstitucionalidad y los conflictos de competencia, a los que hay que añadir las cuestiones de inconstitucionalidad presentadas por los órganos judiciales, siempre que su objeto, además de los aspectos de legalidad ordinaria, trate de problemas de orden competencial, que los tribunales ordinarios no pueden obviar para llegar a una resolución conforme a derecho. También se añaden los supuestos que se produzcan en defensa de la autonomía local, que como antes se señalaba se han vuelto a plantear. Además, se analizan los Autos mediante los cuales el TC resuelve sobre circunstancias procesales de relevancia competencial relativas al desistimiento entre las partes y la extinción del conflicto por desaparición sobrevenida del objeto. En tercer lugar, se tratan los supuestos en los que el TC resuelve acerca del incidente procesal relativo a la medida de suspensión de la disposición autonómica impugnada, cuando a ésta se adjunta a la invocación por el Presidente del Gobierno o por el Gobierno del Estado del art. 161.2 de la CE, con los efectos suspensivos automáticos previstos sobre la disposición de la Comunidad Autónoma que ha sido impugnada. Finalmente, se prosigue con la iniciativa incorporada el año pasado de incluir también los casos registrados a lo largo del año, de situaciones procesales que podrían definirse como pre-conflictuales o de resolución extra-jurisdiccional de conflictos, como son las previstas por el art. 33.2 de la LOTC tras la reforma operada por la Ley 1/2000, de 7 de enero y que, en síntesis, significa que el Presidente del Gobierno y los órganos colegiados ejecutivos de las CCAA, puedan interponer el recurso de inconstitucionalidad en el plazo de nueve meses, contra leyes y disposiciones con fuerza de ley en relación a las cuales, y con la finalidad de evitar la interposición del recurso se cumplan los siguientes requisitos: 1) Que se reúna la Comisión Bilateral de Cooperación entre el Estado y las CCAA; 2) que en el seno de la mencionada Comisión Bilateral, se haya adoptado un acuerdo sobre iniciación de negociaciones para resolver las discrepancias; y 3) que el citado acuerdo sea puesto en conocimiento del TC por las partes que se encuentran en controversia competencial.

Las leyes respecto de las cuales no ha habido acuerdo previo y que, por tanto, que ya han sido objeto de los nuevos conflictos a través del procedimiento del recurso de inconstitucionalidad planteado, ya sea por el Estado o por las CCAA han sido las siguientes: por parte de la Presidencia del Gobierno: *Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalidad Valenciana, de ordenación y gestión de la Función*

*Pública; Ley 3/2010, de 26 de febrero, de creación del Colegio Profesional de higienistas dentales de Extremadura; Ley 2/2010, de 26 de febrero, de creación del Colegio Profesional de logopedas de Extremadura; Ley 1/2010, de 11 de febrero, de modificación de diversas leyes de Galicia para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior; Ley 2/2010, de 31 de marzo, de la Generalidad Valenciana, de medidas de protección y revitalización del conjunto histórico de la ciudad de Valencia; Ley de la Comunidad Autónoma de Aragón 9/2009, de 22 de diciembre, reguladora de los concejos abiertos; Ley 10/2009, de 30 de diciembre, de modificación del Decreto legislativo 1/2005, de 10 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de las Leyes 7/1985, de 17 de julio y 4/1996, de 31 de mayo, de cajas de ahorros de Galicia y Ley del Parlamento de Cataluña 5/2009, de 28 de abril, de los recursos contra la calificación negativa de los títulos o las cláusulas concretas en materia de derecho catalán que deban inscribirse en un registro de la propiedad, mercantil o de bienes muebles de Cataluña.*

En todos estos recursos, de acuerdo con la tónica habitual de cada año, el Presidente del Gobierno ha invocado el art. 161.2 CE, que produce la automática suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados.

Por su parte, el Congreso de los Diputados, ha recurrido las leyes siguientes: *Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado, para 2010; Ley 20/2010, de 7 de julio, del cine de Cataluña; Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña; Decreto-ley de Andalucía 5/2010, de 27 de julio, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de reordenación del sector público y la Ley Orgánica 27/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo.*

Asimismo, el Senado ha recurrido la *Ley del Parlamento de Cataluña 28/2010, de 3 de agosto, de modificación del texto refundido de la Ley de protección de los animales.*

Las tres leyes del Parlamento de Cataluña que este año han sido recurridas por el Defensor del Pueblo han sido: *Ley 22/2010, de 22 de julio, del Código de Consumo; Ley 10/2010, de 7 de mayo, de acogida de las personas inmigradas y de las regresadas a Cataluña y Ley 24/2009, de 23 diciembre, del Síndic de Greuges.*

Por parte de las CCAA ha hecho uso del recurso de inconstitucionalidad:

- A) Canarias, contra: *Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.*
- B) Castilla y León: *dos recursos contra Ley orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las Leyes orgánica del TC y del Poder Judicial.*
- C) Cataluña contra: *Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito; Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre, por el que se crea el fondo estatal para el empleo y la sostenibilidad local y Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.*

- D) Extremadura contra: *Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito.*
- E) Galicia contra: *Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito.*
- F) La Rioja contra: *dos recursos contra Ley Orgánica 1/2010, de 19 de febrero, de modificación de las Leyes orgánicas del TC y del Poder Judicial.*
- G) Madrid contra: *Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito.*
- H) Navarra contra: *Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y Ley Orgánica 27/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo.*

Por lo que concierne a los conflictos positivos de competencia, una vez más, tampoco este año el Gobierno del Estado tampoco ha planteado ninguno. Lo que de nuevo contrasta con el activismo mostrado por las CCAA en este ámbito procesal, que han sido parte en 9 conflictos positivos. Galicia y Cataluña han sido las dos CCAA que este año ha hecho uso de este procedimiento constitucional:

a) Por parte de Galicia: *el Real Decreto 1549/2009, de 9 de octubre, sobre ordenación del sector pesquero y adaptación del Fondo Europeo de Pesca.* El resto son una serie de disposiciones del Estado sobre ayudas y subvenciones públicas referidas a: ejecución de planes de formación mediante convenios para trabajadores ocupados; implantación y desarrollo de la responsabilidad social en las pequeñas y medianas empresas; realización de programas específicos de formación e inserción laboral para jóvenes desempleados; entidades no gubernamentales de ámbito estatal relacionadas con la preservación del medio natural y la biodiversidad, y programas dirigidos a las entidades locales para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de los inmigrantes.

b) Por parte de Cataluña: *Real Decreto 199/2010, de 26 de febrero, por el que se regula el ejercicio de la venta ambulante o no sedentaria; Real Decreto 405/2010, de 31 de marzo, por el que se regula el uso del logotipo «Letra Q» en el etiquetado de la leche y los productos lácteos.* Además de una disposición sobre subvenciones en materia de política social y consumo.

El uso del procedimiento de la cuestión de inconstitucionalidad cuyo contenido exprese también una controversia competencial, ha seguido la tónica de los últimos años: en 2009 la cifra fue de 6 leyes y este año han sido 5, todas ellas de las CCAA. Por tanto, al igual que entonces, en 2010 los órganos dependientes del Poder Judicial no han encontrado motivos para cuestionar ninguna ley del Estado.

En transcurso de los años pone de manifiesto que la jurisdicción ordinaria, sigue planteando al TC cuestiones de inconstitucionalidad en procesos en los que, en el contexto del juicio de legalidad que corresponde realizar, previamente se suscitan también problemas relativos a la delimitación competencial. Se trata de una constante en la historia de los litigios competenciales del Estado de las au-



tonomías. Como es habitual, entre los órganos judiciales promotores destacan los pertenecientes a la jurisdicción contencioso-administrativa. Este año han sido: la Sala de lo contencioso-administrativo del TSJ de Madrid y los Juzgados nº 3 y nº 5 del mismo orden jurisdiccional de Santander y Zaragoza respectivamente, además de la Sala de lo Civil y Penal del TSJ de Galicia.

En este año ha reaparecido en escena el conflicto en defensa de la autonomía local con dos nuevos supuestos, referidos a dos leyes autonómicas: la *Ley de Castilla y León 1/2010, de 2 de marzo, de declaración del Parque Natural de Laguna Negra y Circos Glaciares de Urbión (Soria)* y la *Ley 3/2010, de 10 de marzo, del Parlamento de la Rioja, por la que se aprueba la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y de Uruñuela*.

En el orden metajurídico del análisis de la conflictividad competencial, se constata de nuevo la ya tradicional línea de comportamiento procesal –con alguna excepción– por el que las controversias competenciales acostumbran a estar dirigidas frente a disposiciones de instituciones donde no gobierna la misma fuerza política que la promueve. Y a la inversa, resulta más excepcional que se registren conflictos cuando existe una coincidencia entre las fuerzas políticas que disponen de plena capacidad de decisión, en las instituciones legitimadas para promover o no controversias ante el TC. No obstante, y al igual que ocurrió el año pasado, la tendencia en el presente ha quedado matizada por la excepción que ofrecen los casos de gobiernos de coalición, como se pone de manifiesto sobre todo en Cataluña con gobierno tripartito (PSC-ERC-ICV) con una cierta hegemonía del PSC y también en Aragón (coalición PSOE– PAR) y el gobierno monocolor Extremadura. La constatación de esta tendencia se hace, claro está, sin perjuicio de la presunción de la buena fundamentación jurídica que pueda acompañar a los respectivos recursos de inconstitucionalidad y conflictos positivos de competencia promovidos ante el TC.

Los datos relativos a esta tendencia y a sus excepciones son los siguientes: en los nueve nuevos conflictos iniciados por el Gobierno del Estado (PSOE), siete de ellos fueron dirigidos contra leyes de CCAA donde dicho partido no tiene responsabilidades de gobierno. La excepción la representaban hasta 2010: Aragón donde el PSOE gobierna en coalición con el PAR y Extremadura donde lo hacía en solitario.

La misma regla, esta vez sin excepciones, se cumple en los seis recursos de inconstitucionalidad presentados por el Congreso de los Diputados (5) y el Senado (1): los diputados recurrentes (en todos los casos, pertenecientes Grupo Parlamentario del PP) han recurrido leyes del Estado, de Cataluña y de Andalucía, donde dicho partido está en la oposición.

No obstante, es en los diez nuevos conflictos planteados por las CCAA, que pueden encontrarse algunas excepciones a la inveterada regla de no recurrir frente a disposiciones del propio partido, sea cual sea la Administración en la que tiene responsabilidades de gobierno. Es el caso de Cataluña con gobierno de coalición con participación del PSC y de Extremadura con gobierno monocolor del PSOE.

En este contexto relativo a la afinidad política que motiva o, en su caso, enerva las iniciativas conflictuales, el año pasado destacábamos algunas diferencias que en este sentido presentaban las iniciativas preconflictuales del art. 33.2

LOTC, en las que se apreciaban una mayor distensión o flexibilidad respecto al criterio de la proximidad política de la otra parte. Es decir, importaba menos cuestionar a la Administración afín políticamente. Este año, la tendencia es algo menor: de las 27 iniciativas preconflictuales registradas, en 11 la controversia se da entre el Gobierno del Estado (PSOE) y CCAA donde esta formación política también forma parte del respectivo Gobierno autonómico. Pero de entre las mismas, solo en Extremadura y Andalucía el gobierno es monocolor, lo cual pone de relieve que en los casos de gobiernos de coalición existentes en el resto la decisión de promover iniciativas conflictuales acostumbra a ser más plural.

Las materias competenciales sobre las que principalmente ha recaído la nueva conflictividad en 2009, se refieren a ámbitos muy diversos. Entre otros destacan porque se reiteran en más de una ocasión las referidas a: cajas de ahorro; administración local, jurisdicción constitucional; servicios sociales; formación profesional; comercio y consumidores. En supuestos aislados cabe resaltar: agricultura; medio ambiente; energía, colegios profesionales; cine; legislación civil, pesca marítima, defensor del pueblo autonómico, etc.

A diferencia del año pasado, que el procedimiento del conflicto positivo de competencias superaba ligeramente al recurso de inconstitucionalidad como vía para la formulación de litigios competenciales, este año el recurso de inconstitucionalidad (31) promovido por todos los órganos legitimados para ello, supera con creces al conflicto positivo de competencias (9). Pero en este ámbito procesal se sigue manteniendo el predominio casi absoluto de las CCAA a la hora de acudir al procedimiento del conflicto positivo: si en 2007 los conflictos de competencia planteados por las CCAA eran 12 por uno sólo el Gobierno central y en 2008 el balance era absolutamente favorable a las CCAA (con 16 conflictos positivos) por ninguno el Estado, igual que en 2009 donde la tendencia se repetía (9 las CCAA y ninguno el Estado), este año se vuelve a reiterar la misma cifra de 9. En todo caso, conviene resaltar de nuevo la frecuencia de conflictos planteados como consecuencia de la eventual incidencia en sus competencias de la actividad de fomento del Estado a través de las subvenciones. Entre otras destacan los planteados en relación a: *Real Decreto 1549/2009, de 9 de octubre, sobre ordenación del sector pesquero y adopción al Fondo Europeo de la Pesca*; *Real Decreto 199/2010, de 26 de febrero, por el que se regula el ejercicio y la venta ambulante o no sedentaria*; *Real Decreto 405/2010, de 31 de marzo, por el que se regula el uso del Logotipo «Letra Q» en el etiquetado de la leche y los productos lácteos*; *Orden SAS/2080/2009, de 21 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones sometidas al régimen general de subvenciones de la Secretaría General de Política Social y Consumo*; *Orden y TC/404/2010, de 22 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas públicas a la implantación y desarrollo de la responsabilidad social en las pequeñas y medianas empresas: «Iniciativa RES-PYME»* y *Resolución del 22 de marzo, de la Secretaría General de Industria, por la que se efectúa para el año 2010 la convocatoria de ayudas*; *Resolución de 1 de febrero de 2010, del Servicio público de empleo estatal, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión, con cargo al ejercicio presupuestario de 2010, de subvenciones públicas para la ejecución de planes de formación mediante convenios, de ámbito estatal, dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados*; *Resolución de 22 de septiembre de*

2009, del Servicio público de empleo estatal, por la que se convoca una concesión de subvenciones para la realización de programas específicos de formación y inserción laboral a favor de los jóvenes desempleados en situación o con riesgo de exclusión social; Resolución de 31 de agosto de 2009, de la Dirección General de Medio Natural y Política Forestal, por la que se 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 y la Resolución de 16 de julio, de 2009, de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, por la que se convoca la concesión de subvenciones a municipios, mancomunidades de municipios y comarcas para el desarrollo de programas innovadores a favor de la integración de los inmigrantes.

Otro dato que ya es clásico y que vuelve reiterarse es el grado de la litigiosidad protagonizada por las diversas CCAA frente al Estado, a través del recurso de inconstitucionalidad y el conflicto de competencias ante el TC: este año, es Galicia con 7 nuevos conflictos quien ostenta el mayor número; Cataluña le sigue con 6 seguida de Castilla y León, La Rioja, Navarra (2) junto a Madrid y Canarias (1).

Los Autos de desistimiento por los que se da por concluida la controversia –como decíamos con anterioridad– han sido únicamente dos, y en ambos por causa de la desaparición sobrevinida del objeto con respecto a: la Ley 9/1997, de 22 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares y la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 10/2005, de 15 de diciembre, de horarios comerciales.

Las decisiones jurisdiccionales del TC relativas a este incidente procesal del art. 161.2 CE ha sido las siguientes: Ley 2/2010, de 31 de marzo, de la Generalidad Valenciana, de medidas de protección y revitalización del conjunto histórico de la ciudad de Valencia, respecto de la cual el TC mantiene la suspensión; Ley de la Comunidad Autónoma de Aragón 9/2009, de 22 de diciembre, reguladora de concejos abiertos, en relación a la cual el TC levanta la suspensión. Y en las tres leyes que siguen, el TC adopta una decisión de carácter mixto por la que levanta y mantiene en parte de la disposición la suspensión de los artículos que han sido objeto del recurso: Ley del Parlamento de Cataluña 5/2009, de 28 de abril, de los recursos contra la calificación negativa de los títulos o las cláusulas concretas en materia de derecho catalán que deban inscribirse en un registro de la propiedad mercantil o de bienes muebles de Cataluña; Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de las Leyes 7/1985, de 17 de julio y 4/1996, de 31 de mayo, de cajas de ahorros y Ley 13/2004, de 27 de diciembre, de caza de la Comunidad Valenciana.

Finalmente, cabe constatar un cambio en la aplicación de las previsiones referidas a las iniciativas preconflictuales del art. 33.2 LOTC. Durante el año pasado su utilización por el Estado y por las CCAA (en 22 casos) se encontraba casi a la par: el primero lo hizo respecto de 13 leyes autonómicas, mientras que las CCAA lo había iniciado con relación a 9 leyes estatales. Este año, el número total se ha acrecentado a 27, pero de éstas sólo en cuatro ocasiones lo han sido a iniciativa de las CCAA con respecto a leyes estatales, mientras que el Estado sí que se ha mostrado mucho más proclive a intentar esta vía previa extrajurisdiccional,

haciendo uso de la misma en 23 ocasiones. De las 27 controversias **seguidas a lo largo** de 2010, 6 de ellas han sido resueltas por esta vía de acuerdo, evitando acceder al TC. Las 21 restantes quedan pendientes.

NUEVOS CONFLICTOS (en general) .....	47
DESISTIMIENTOS/ALLANAMIENTOS .....	2
Extinción por desaparición sobrevenida del objeto .....	2
<i>En conflicto iniciado por órgano judicial</i> .....	1
<i>En conflicto iniciado por la Presidencia del Gobierno</i> .....	1
INCIDENTES DE SUSPENSIÓN .....	5
Se levanta la suspensión .....	1
Se levanta y mantiene en parte la suspensión .....	2
Se mantiene la suspensión .....	2
PROCEDIMIENTOS CONSTITUCIONALES DE LOS NUEVOS CONFLICTOS	
Recursos de inconstitucionalidad .....	31
Planteados por el Presidente del Gobierno .....	9
Planteados por el Congreso de los Diputados .....	5
Planteados por el Senado .....	1
Planteados por las CCAA .....	13
Por el Defensor del Pueblo .....	3
Conflictos positivos de competencia .....	9
Planteados por el Gobierno .....	0
Planteados por las CCAA .....	9
Cuestiones de Inconstitucionalidad .....	5
Contra ley estatal .....	0
Contra ley autonómica .....	5
Por la Sala de los C-A del TSJ de Madrid .....	2
Por la Sala de lo Civil y Penal del TSJ de Galicia .....	1
Por el Juzgado de lo C-A nº5 de Zaragoza .....	1
Por el Juzgado de lo C-A nº3 de Santander .....	1
Conflictos en defensa de la autonomía local .....	2
Contra ley autonómica .....	2
LOS NUEVOS CONFLICTOS PLANTEADOS POR LOS ÓRGANOS	
CENTRALES DEL ESTADO (23 en total, de los cuales 9 por el Gobierno)	
Por las Cortes Generales. ....	6
RI contra ley estatal .....	2
RI contra ley autonómica .....	4
Por el Gobierno .....	9
Recurso de Inconstitucionalidad .....	9
Conflicto de competencia .....	0
CI planteadas por el Poder Judicial .....	5
Por el Defensor del Pueblo .....	3

LOS NUEVOS CONFLICTOS PLANTEADOS POR EL GOBIERNO	
CONTRA LAS CCAA .....	9
Aragón .....	1
Comunidad Valenciana .....	4
Galicia .....	2
Extremadura .....	2
LOS NUEVOS CONFLICTOS PLANTEADOS POR LAS CCAA	
CONTRA EL ESTADO .....	22
Canarias .....	1
Castilla y León .....	2
Cataluña .....	6
Extremadura .....	1
Galicia .....	7
La Rioja .....	2
Madrid .....	1
Navarra .....	2
INICIATIVAS PRECONFLICTUALES DEL ART. 33.2 LOTC .....	
En relación a leyes del Estado .....	4
CA promotora:	
Canarias .....	3
Galicia .....	1
En relación a leyes de las CCAA .....	23
El Estado la ha promovido en relación a:	
Andalucía .....	1
Aragón .....	1
Asturias .....	1
Canarias .....	4
Cantabria .....	1
Castilla y León .....	1
Cataluña .....	5
Comunidad Valenciana .....	1
Extremadura .....	3
Galicia .....	2
La Rioja .....	1
Madrid .....	1
Navarra .....	1
<i>Balance de la aplicación del art. 33.2 de la LOTC en 2010</i>	
Controversias resueltas .....	6
Controversias pendientes .....	21

## Relación de casos en los que se ha utilizado el procedimiento constitucional del art. 33.2 LOTC en 2009

**Objeto de la discrepancia:** Ley del Estado 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

**Resultado de la negociación:** Las partes consideran resueltas las discrepancias y comunican su acuerdo al TC. BOE 25/10/2010

**Desenlace final:** Fin de la controversia

**Objeto de la discrepancia:** Ley del Estado 5/2009, de 29 de junio, por la que se modifican la Ley 24/1988, de 28 de julio, del mercado de valores, la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre disciplina e intervención de las entidades de crédito y el Texto Refundido de la Ley de ordenación y supervisión de los seguros privados, aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre, para la reforma del régimen de participaciones significativas en empresas de servicios de inversión, en entidades de crédito i en entidades aseguradoras.

**Resultado de la negociación:** Las partes consideran resueltas las discrepancias y comunican su acuerdo al TC. BOE 3/05/2010

**Desenlace final:** Fin de la controversia

**Objeto de la discrepancia:** Ley de Canarias 7/2010, de 15 de julio, por la que se modifica la Ley 13/2009, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias.

**Resultado de la negociación:** Las partes consideran resueltas las discrepancias y comunican su acuerdo al TC. BOE 16/12/2010

**Desenlace final:** Fin de la controversia

**Objeto de la discrepancia:** Ley 13/2007, de 17 de mayo, de ordenación del transporte por carretera de Canarias.

**Resultado de la negociación:** Las partes consideran resueltas las discrepancias y comunican su acuerdo al TC. BOE 10/09/2010

**Desenlace final:** Fin de la controversia

**Objeto de la discrepancia:** Ley de Cantabria 5/2009, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para el año 2010

**Resultado de la negociación:** La controversia ha dejado de tener objeto a la luz de las disposiciones del Real Decreto Ley 8/2010, de 20 de mayo, por lo que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, y de la Ley de Cantabria 5/2010, de 6 de julio, de modificación parcial de la Ley 5/2009, objeto de la controversia. BOE 6/09/2010

**Desenlace final:** Fin de la controversia

**Objeto de la discrepancia:** Ley de Aragón 4/2009, de 22 de junio, de ordenación del territorio

*Resultado de la negociación:* Las partes consideran resueltas las discrepancias y comunican su acuerdo al TC. BOE 3/05/2010

*Desenlace final:* Fin de la controversia

*Objeto de la discrepancia:* Ley 1/2010, de 1 de marzo, del Parlamento de Galicia, de reforma de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista

*Resultado de la negociación:* Las partes inician negociaciones, designan un Grupo de trabajo para hacer una propuesta a la Comisión Bilateral de Cooperación y comunican este acuerdo al TC. BOE 14/06/2010

*Desenlace final:* Pendiente

*Objeto de la discrepancia:* Ley del Estado 13/2010, de 5 de julio, por la que se modifica la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, para perfeccionar i ampliar el régimen general de comercio de derechos de emisión e incluir la aviación en el mismo.

*Resultado de la negociación:* Las partes inician negociaciones, designan un Grupo de trabajo para hacer una propuesta a la Comisión Bilateral de Cooperación y comunican este acuerdo al TC. BOE 25/10/2010

*Desenlace final:* Pendiente

*Objeto de la discrepancia:* Ley de Cataluña 21/2010, de 7 de julio, de acceso a la asistencia sanitaria de cobertura pública a cargo del servicio catalán de salud.

*Resultado de la negociación:* Las partes inician negociaciones, designan un Grupo de trabajo para hacer una propuesta a la Comisión Bilateral de Cooperación y comunican este acuerdo al TC. BOE 28/12/2010

*Desenlace final:* Pendiente

*Objeto de la discrepancia:* Ley de Cataluña 22/2010, de 22 de julio, del código de consumo de Cataluña.

*Resultado de la negociación:* Las partes inician negociaciones, designan un Grupo de trabajo para hacer una propuesta a la Comisión Bilateral de Cooperación y comunican este acuerdo al TC. BOE 28/12/2010

*Desenlace final:* Pendiente

*Objeto de la discrepancia:* Ley 4/2010, de 4 de junio, del catálogo canario de especies protegidas.

*Resultado de la negociación:* Las partes inician negociaciones, designan un Grupo de trabajo para hacer una propuesta a la Comisión Bilateral de Cooperación y comunican este acuerdo al TC. BOE 28/12/2010

*Desenlace final:* Pendiente

*Objeto de la discrepancia:* Ley de Cataluña 25/2010, de 29 de julio, del libro segundo del Código civil, relativo a la persona y la familia.

*Resultado de la negociación:* Las partes inician negociaciones, designan un

Grupo de trabajo para hacer una propuesta a la Comisión Bilateral de Cooperación y comunican este acuerdo al TC. BOE 28/12/2010

*Desenlace final:* Pendiente

**Objeto de la discrepancia:** Decreto Ley de la Junta de Andalucía 4/2010, de 6 de julio, de medidas fiscales para la reducción del déficit público y para la sostenibilidad.

*Resultado de la negociación:* Las partes inician negociaciones, designan un Grupo de trabajo para hacer una propuesta a la Comisión Bilateral de Cooperación y comunican este acuerdo al TC. BOE 15/12/2010

*Desenlace final:* Pendiente

**Objeto de la discrepancia:** Ley de la Comunidad de Madrid 5/2010, de 12 de julio, de medidas fiscales para el fomento de la actividad económica.

*Resultado de la negociación:* Las partes inician negociaciones, designan un Grupo de trabajo para hacer una propuesta a la Comisión Bilateral de Cooperación y comunican este acuerdo al TC. BOE 19/11/2010

*Desenlace final:* Pendiente

**Objeto de la discrepancia:** Ley de la Comunidad Autónoma de Extremadura 7/2010, de 19 de julio, de modificación de la Ley 3/2002, de 19 de mayo, de comercio de la Comunidad Autónoma.

*Resultado de la negociación:* Las partes inician negociaciones, designan un Grupo de trabajo para hacer una propuesta a la Comisión Bilateral de Cooperación y comunican este acuerdo al TC. BOE 15/11/2010

*Desenlace final:* Pendiente

**Objeto de la discrepancia:** Ley de Canarias 7/2010, de 15 de julio, por la que se modifica la Ley 13/2009, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para el 2010.

*Resultado de la negociación:* Las partes inician negociaciones, designan un Grupo de trabajo para hacer una propuesta a la Comisión Bilateral de Cooperación y comunican este acuerdo al TC. BOE 25/10/2010

*Desenlace final:* Pendiente

**Objeto de la discrepancia:** Ley de la Comunidad Valenciana 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunidad Valenciana.

*Resultado de la negociación:* Las partes inician negociaciones, designan un Grupo de trabajo para hacer una propuesta a la Comisión Bilateral de Cooperación y comunican este acuerdo al TC. BOE 22/10/2010

*Desenlace final:* Pendiente

**Objeto de la discrepancia:** Ley de Castilla y León 6/2010, de 28 de mayo, de declaración de proyecto regional del «Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Eskí»



*Resultado de la negociación:* Las partes inician negociaciones, designan un Grupo de trabajo para hacer una propuesta a la Comisión Bilateral de Cooperación y comunican este acuerdo al TC. BOE 28/09/2010

*Desenlace final:* Pendiente

*Objeto de la discrepancia:* Ley Foral de Navarra 12/2010, de 11 de junio, por la que se adaptan a la Comunidad Foral de Navarra las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

*Resultado de la negociación:* Las partes inician negociaciones, designan un Grupo de trabajo para hacer una propuesta a la Comisión Bilateral de Cooperación y comunican este acuerdo al TC. BOE 27/09/2010

*Desenlace final:* Pendiente

*Objeto de la discrepancia:* Ley de La Rioja 5/2010, de 14 de mayo, de coordinación de policías locales.

*Resultado de la negociación:* Las partes inician negociaciones, designan un Grupo de trabajo para hacer una propuesta a la Comisión Bilateral de Cooperación y comunican este acuerdo al TC. BOE 15/09/2010

*Desenlace final:* Pendiente

*Objeto de la discrepancia:* Ley del Estado 7/2010, de 31 de marzo, general de comunicación audiovisual.

*Resultado de la negociación:* Las partes inician negociaciones, designan un Grupo de trabajo para hacer una propuesta a la Comisión Bilateral de Cooperación y comunican este acuerdo al TC. BOE 19/07/2010

*Desenlace final:* Pendiente

*Objeto de la discrepancia:* Ley 4/2010, de 17 de marzo, de consultas populares por vía de referéndum.

*Resultado de la negociación:* Las partes inician negociaciones, designan un Grupo de trabajo para hacer una propuesta a la Comisión Bilateral de Cooperación y comunican este acuerdo al TC. BOE 19/07/2010

*Desenlace final:* Pendiente

*Objeto de la discrepancia:* Ley 2/2010, de 25 de marzo, de medidas urgentes de modificación de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia.

*Resultado de la negociación:* Las partes inician negociaciones, designan un Grupo de trabajo para hacer una propuesta a la Comisión Bilateral de Cooperación y comunican este acuerdo al TC. BOE 12/07/2010

*Desenlace final:* Pendiente

*Objeto de la discrepancia:* Ley 3/2010, de 26 de febrero, de creación del Colegio Profesional de Higienistas Dentales de Extremadura.

*Resultado de la negociación:* Las partes inician negociaciones, designan un Grupo de trabajo para hacer una propuesta a la Comisión Bilateral de Cooperación y comunican este acuerdo al TC. BOE 14/06/2010

*Desenlace final:* Pendiente

**Objeto de la discrepancia:** Ley 2/2010, de 26 de febrero, de creación del Colegio Profesional de Logopedas de Extremadura.

**Resultado de la negociación:** Las partes inician negociaciones, designan un Grupo de trabajo para hacer una propuesta a la Comisión Bilateral de Cooperación y comunican este acuerdo al TC. BOE 14/06/2010

*Desenlace final:* Pendiente

**Objeto de la discrepancia:** Ley 1/2010, de 11 de febrero, de modificación de diversas leyes de Galicia para su adaptación a la Directiva 2006/123/CEE, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior.

**Resultado de la negociación:** Las partes inician negociaciones, designan un Grupo de trabajo para hacer una propuesta a la Comisión Bilateral de Cooperación y comunican este acuerdo al TC. BOE 14/06/2010

*Desenlace final:* Pendiente

**Objeto de la discrepancia:** Ley del Principado de Asturias 2/2010, de 12 de marzo, de integración del «Hospital del Oriente de Asturias Francisco Grande Govián» y de su personal en el Servicio de Salud del Principado de Asturias

**Resultado de la negociación:** Las partes inician negociaciones, designan un Grupo de trabajo para hacer una propuesta a la Comisión Bilateral de Cooperación y comunican este acuerdo al TC. BOE 14/06/2010

*Desenlace final:* Pendiente

## JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

---

*Marc Carrillo  
Maribel González Pascual*

### Consideraciones generales

Durante el período comprendido entre septiembre de 2009 y junio de 2010, la actividad de la Sala de lo contencioso-administrativo del TS ha generado toda una serie de sentencias que además de las cuestiones de legalidad ordinaria, también tratan temas relativos a litigios competenciales. En estas resoluciones del Supremo se manifiesta la necesaria incidencia que la jurisprudencia constitucional establecida sobre la delimitación de competencias debe tener como criterio interpretativo (art. 9.1 CE y art. 5.1 LOPJ) en la actividad del órgano supremo de la jurisdicción ordinaria.

El año pasado se aportaban 24 sentencias que presentaban un interés específico al respecto. En el presente se han seleccionado 40 resoluciones que contienen aspectos de diversa relevancia para la delimitación competencial, cuyo enjuiciamiento debe ser también atendido por la Sala de lo contencioso-administrativo del TS. Como es habitual, en esta selección de sentencias analizadas se han incorporado aquéllas que se caracterizan por presentar un mayor interés en el ámbito de la delimitación de competencias, además de las cuestiones de legalidad ordinaria que a ellas vienen incorporadas.

Los temas de mayor relevancia jurídica que en el período analizado relacionados con las controversias competenciales son, entre otros, los siguientes: la normativa básica estatal fijada a través de reglamentos administrativos, la cláusula de prevalencia; la competencia concurrente sobre cultura; la territorialización de las subvenciones; la naturaleza de la cooperación entre diversas administraciones públicas; la naturaleza jurídica de la Juntas Generales del País Vasco; las competencias ejecutivas de las CCAA; el territorio como ámbito de delimitación de las competencias, las competencias del Estado sobre la ordenación del crédito, la banca y los seguros, etc.

Las materias competenciales más habituales de las sentencias del TS este año son las referidas, sobre todo a: deportes, sanidad, administración local, notarías. De forma individualizada destacan toda una serie de materias diversas como las relacionadas con los tributos de las CCAA, empleo, lenguas oficiales, ordenación del crédito, ganadería, comercio, industria, policía, administración penitenciaria, procedimiento administrativo del Estado, telecomunicaciones, etc.

Del total de las 40 sentencias en las que el TS se pronuncia preferentemente sobre cuestiones de orden competencial, 29 corresponden a disposiciones y resoluciones de las Comunidades Autónomas, 9 al Estado y las 2 restantes proceden de las Corporaciones Locales. Como es habitual, una buena parte de ellas, el TS se acoge expresamente a la jurisprudencia constitucional para fundamentar su decisión sobre la controversia competencial que subyace a su juicio de legalidad.

Las disposiciones del Estado que han sido objeto de los contenciosos resueltos durante el período analizado, son las siguientes: *Real Decreto 509/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación; la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 208/2006, de 4 de abril, por la que se convocan para el ejercicio 2006 ayudas a programas pluriregionales de formación dirigidos a los profesionales del sector agroalimentario y del medio rural; Real Decreto 1505/2007, de 23 de noviembre, por el que se regula el sistema cartográfico nacional y Real Decreto 172/2007, de 9 de febrero, sobre modificación de la demarcación de los registros de la propiedad, mercantiles y de bienes muebles.*

Por lo que concierne a las disposiciones de las Corporaciones Locales, entre otras, cabe citar las siguientes: *Norma Foral 11/2000, de 29 de diciembre, de las Juntas Generales de Vizcaya, sobre medidas fiscales de fomento del ahorro y la inversión y otras medidas tributarias y Acuerdos del Pleno del Ayuntamiento del Condado de Treviño y del Pleno del Ayuntamiento de la Puebla de Arganzón, que aprueban suscribir tres convenios de colaboración con el Gobierno Vasco en materia de educación y cultura, sanidad, promoción económica y desarrollo rural, y anulándolos por no ser conformes a derecho.*

En lo que afecta a las numerosas disposiciones de las Comunidades Autónomas, entre otras destacan las siguientes: *Orden de 13 de septiembre de 2005, del Departamento de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno Vasco sobre ascensores instalados en viviendas unifamiliares; Orden del Departamento de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno de Aragón de 25 de noviembre de 2003, por la que se determinan las fechas de inicio y final de las temporadas de rebajas; Orden de 30 de junio de 2003, del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, por la que se convocan ayudas destinadas a subvencionar desplazamientos para visitar a personas penadas o en prisión preventiva internadas en un centro penitenciario fuera de la Comunidad Autónoma del País Vasco; Orden de la Consejería de Ganadería, Agricultura y Pesca del Gobierno de Cantabria de 25 de enero de 2005, por la que se establecen normas de control sanitario y de desarrollo de campañas de saneamiento de la cabaña bovina, ovina y caprina; Decreto 99/2005, de 1 de junio, del Gobierno de Canarias, por el que se declara bien de interés cultural, con categoría de monumento el almacén de Cepsa, en el término municipal de Santa Cruz de Tenerife; Decreto 226/2001, de 18 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de los festejos taurinos populares; Órdenes de la Consejería de Cultura y Educación de la Generalidad Valenciana de 4 de abril de 2005, sobre concurso-oposición para ingreso en el cuerpo de maestros; Decreto 223/2003, de 6 de noviembre, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, que regula la gestión del servicio de Ins-*

*pección Técnica de Vehículos durante el período transitorio definido por el Real Decreto 833/2003, de 27 de junio; Decreto 132/2005, de 25 de octubre, por el que se regula el Boletín Oficial de las Islas Baleares; Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía 1/2006, de 10 de enero, por el que se regula el régimen jurídico de las televisiones locales por ondas terrestres; Decisión del Gobierno de Cataluña de realizar una campaña publicitaria para destacar sus mil días de gestión; Requerimiento a la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Guipúzcoa y San Sebastián, efectuado el 4 de abril de 2005, por el director de finanzas del Departamento de Hacienda y Administración Pública del Gobierno Vasco, para que realizase determinadas actuaciones en relación con el informe de inspección acerca del estado financiero de dicha Caja de Ahorros y Acuerdo del Gobierno Vasco de 12 de julio de 2005, por el que se rechaza el requerimiento efectuado en fecha 15 del mes anterior por el Banco de España al citado departamento autonómico de Hacienda, para que anulara o revocara y dejara sin efecto el requerimiento realizado anteriormente a la citada Caja de Ahorros; Resolución del Departamento de Interior del Gobierno Vasco a AENA, requiriéndole copia de la autorización para la contratación de los servicios de seguridad con armas que se prestan en su establecimiento; Resolución del Tribunal Económico-Administrativo Regional de 10 de octubre de 2001, relativa a liquidación girada en concepto de canon por saneamiento; Resolución de 15 de mayo de 2007, del director de deportes del Gobierno Vasco, por la que se aprueba e inscribe en el registro de entidades deportivas de Euskadi la modificación de los estatutos de la Federación Vasca de Piragüismo (más nueve resoluciones similares relacionadas con otras tantas federaciones deportivas vascas, etc.).*

## Recursos contra actuaciones del Estado

La cuestión de la legislación básica estatal vuelve a estar de nuevo presente este año, entre otras, en la STS 21/10/2009, por la que el Tribunal no acepta las alegaciones de la Comunidad Autónoma de Canarias en relación al Real Decreto 509/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación. Canarias cuestionaba el carácter básico de la disposición estatal, pero el Tribunal considera que dicho carácter deriva de la Ley 16/2002, sin que el hecho de que las bases sean determinadas también por reglamento le suscite reticencia alguna al respecto, puesto que en este caso el reglamento es un complemento normativo mínimo e indispensable de la Ley para la protección de este aspecto relacionado con el medio ambiente.

Otro tema de especial relevancia es el que concierne a la territorialización de las subvenciones como un criterio que ya vino sentado por la tantas veces reiterada STC 13/1992. La *Unió de Pagesos* de Cataluña recurrió la orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 208/2006, de 4 de abril, por la que se convocan para el ejercicio de 2006 ayudas a programas publiregionales. El citado sindicato cuestionaba el criterio empleado por la Orden Ministerial, porque consideraba que la ejecución de las políticas formativas derivadas de las subvenciones pertenecía a las Comunidades Autónomas. Pero, frente a ello el TS considera que el ámbito de aplicación de las ayudas que se financian exceden del territorio de

Cataluña, razón por la cual la competencia se traslada al Estado, permaneciendo no obstante intacta en la competencia de la Generalidad para la aprobación de programas formativos de ámbito exclusivamente autonómico.

Una tercera cuestión que aborda el TS es la referida al alcance que han de tener los diversos instrumentos de colaboración entre diversas administraciones públicas, en este caso de la cooperación que como tal es voluntaria. La cuestión trae causa del Real Decreto 1545/2007, de 23 de noviembre, por el que se regula el sistema cartográfico nacional, que prevé la integración de las administraciones públicas en el mismo. La Generalidad de Cataluña considera que dicho decreto deja en una situación de desventaja a aquellas administraciones que no quieran ser parte de dicho sistema de ámbito estatal. Pero el TS afirma que aquellas administraciones que no quieran formar parte pueden suscribir otros acuerdos de cooperación con otras administraciones incluido el propio Estado; en este sentido, la obligación de que las administraciones que formen parte del sistema deban asumir el conjunto de las normas del mismo, sin posibles excepciones, tampoco se considera contraria a los principios que rigen la cooperación entre administraciones públicas, al ser un sistema voluntario que no excluye otro tipo de acuerdos.

El Tribunal ha resuelto en diversas sentencias –por todas, la STS 16/9/2009– el alcance que puede tener la inactividad de la Ministra de Sanidad y Consumo, en su condición de presidente del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, al no convocar una reunión del pleno de este órgano que había solicitado más de la tercera parte de los miembros. El TS considera que en este caso la representación del Gobierno Central personificada en la Ministra responde a la figura del «primus inter pares» que le asiste, razón por la cual las Comunidades Autónomas también disponen de capacidad de iniciativa para convocar el Consejo conforme a su Reglamento y disponen de potestad para decidir el orden del día de las reuniones. Por lo que en estas funciones de coordinación el Estado a través de la Ministra de Sanidad y Consumo no ocupa posición alguna de preeminencia.

Finalmente, en la STS 22/9/2009, guarda relación con las consecuencias derivadas de la reforma estatutaria de 2006, respecto de las competencias de la Generalidad de Cataluña en materia de las demarcaciones registrales en su territorio. El Tribunal considera que sin perjuicio de la reforma estatutaria del art. 147.1.c EAC que reconoce que la competencia corresponde a la Generalidad, afirma que el Estado puede seguir ejerciendo la competencia que sobre ese ámbito tenía hasta que no se produzca el decreto de traspasos, puesto que no se pueden retrasar las modificaciones exigidas para la mayor prestación a la espera de ese hipotético traspaso de competencias. Porque –afirma la sentencia– que mientras tanto el Estado debe mantener el deber constitucional de velar para que los servicios públicos se presten adecuadamente.

## **Recursos contra actuaciones de las Corporaciones Locales**

La naturaleza jurídica de las Juntas Forales del País Vasco ha sido planteada por la STS 9/12/2009, relativa a la Norma Foral 11/2000, de 29 de diciembre, de las Juntas Generales de Vizcaya sobre medidas fiscales de fomento del ahorro y

la inversión y otras medidas tributarias. Su condición de administración local encuentra un supuesto de excepción, cuando como es el caso que se plantea en esta sentencia, las juntas ejercen la potestad tributaria; en este sentido el Tribunal con motivo de los límites al ejercicio de la capacidad normativa tributaria de las Juntas Generales, afirma que reconocida la potestad tributaria de las autoridades de los territorios históricos vascos, establece que la naturaleza de las Normas Forales es un producto normativo propio de las Juntas Generales, que por falta de una previsión expresa en la Ley Orgánica del TC, la jurisdicción constitucional no ejerce control sobre ellas. Ahora bien, ello no comporta que las Juntas Generales hayan de ser consideradas una administración pública cuando regulan el régimen tributario.

La STS 16/3/2010, referida a los acuerdos del pleno del Ayuntamiento del Condado de Treviño y del pleno del Ayuntamiento de la Puebla de Arganzón, que aprueban suscribir tres convenios de colaboración con el Gobierno Vasco en materia de educación y cultura, además de otros ámbitos materiales, afronta la alegación de que el Estado no está legitimado para recurrir un acuerdo entre un ayuntamiento y una Comunidad Autónoma, cuando las competencias supuestamente vulneradas eran las de otra comunidad (en este caso Castilla y León). Pues bien, el TS niega que ello deba ser así puesto que ha de reconocerse la legitimación de quien ostenta la competencia exclusiva para dictar la legislación básica a tenor del art. 149.1.18 CE. Afirma el Tribunal que es también evidente la competencia en este caso del Estado, al ocasionar los actos administrativos impugnados la infracción del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, norma que en todo caso ha de considerarse que forma parte del ordenamiento del Estado, atendida su doble vinculación con el derecho estatal y el autonómico.

### **Recursos contra actuaciones de las Comunidades Autónomas**

La cuestión de las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas se plantea con claridad en la STS 29/9/2009, relativa a una Orden del Departamento de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno de Aragón sobre la fijación de las fechas de la temporada de rebajas en las empresas comerciales. El Tribunal recuerda que del ejercicio de las competencias de desarrollo legislativo y de ejecución, en el marco de la legislación básica del Estado sobre comercio interior y defensa del consumidor y usuario, la Comunidad Autónoma dispone de la competencia para la fijación del calendario de rebajas así como también de las limitaciones para este tipo de venta. Y así por ejemplo fijar como lo hace en este caso el Gobierno de Aragón, que el período de rebajas se podrá aplicar en aquellos establecimientos comerciales con superficie igual o superior a 300 metros cuadrados, porque ello se enmarca dentro de los límites fijados por la legislación básica estatal.

También en el marco de la legislación básica y sus límites, la STS 2/9/2009, considera que, por el contrario, otra disposición autonómica del Gobierno de Aragón relativa al Reglamento de festejos taurinos populares, regulada por el Decreto 226/2001, de 18 de septiembre, sí que vulnera la legislación básica en materia de sanidad porque allí donde ésta establece que para los citados festejos exista un míni-

mo de personal sanitario fijado en dos profesionales, la disposición aragonesa únicamente sólo exige un solo médico.

La distinción material de las competencias de telecomunicaciones y régimen de la radio televisión y prensa, se plantea en la STS 26/6/2010, en la que el Tribunal asume la jurisprudencia constitucional al respecto. Y en este sentido confirma la decisión del TSJ de Andalucía que anuló algunos preceptos del Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía 1/2006, de 10 de enero, por el que se regula el régimen jurídico de las televisiones locales por ondas terrestres. Como así lo establece la jurisprudencia constitucional, la determinación del ámbito material de las telecomunicaciones viene definido por los aspectos técnicos de esta forma de comunicar información, mientras que el ámbito relativo a radio televisión y prensa se define por la incidencia que tiene en el ejercicio de los derechos del art. 20 CE. Pues bien, el TSJ anulaba el citado decreto porque incidía justamente en los aspectos técnicos de la televisión local atribuidos a la competencia exclusiva del Estado, ya que en los mismos se establecía una definición de lo que ha de entenderse por gestión técnica de un canal múltiple, lo cual queda vedado a la competencia autonómica.

El Tribunal también se ha pronunciado en un buen número de sentencias, a lo largo del período estudiado en este informe, sobre diversas resoluciones del Director de Deportes del Gobierno Vasco por las que se aprobaba y se inscribía en el Registro de Entidades Deportivas de Euskadi, la modificación de los estatutos de diversas federaciones deportivas vascas. A modo de ejemplo, la STS 4/5/2010, referida a la Federación de Piragüismo, el TS se refería al alcance de los efectos del auto de suspensión decretado por el TC, en relación al art. 16.6 de la Ley 14/1998, de 11 de junio, del deporte del País Vasco que establece que: «la Federación vasca de cada modalidad deportiva será la única representante del deporte federado vasco en el ámbito estatal e internacional». El TS recuerda a este respecto la sumisión del reglamento a la ley así como a las potestades de la jurisdicción contencioso-administrativa al respecto; y, en este sentido, afirma, que aunque la suspensión de una norma no conlleve la anulación ni derogación de la misma, sí que la priva temporalmente de eficacia y con ello impide también temporalmente el reconocimiento de derechos. Además, como es el caso que aquí se produce, el desarrollo reglamentario de una norma suspendida en términos idénticos a la misma supone un acto de ejecución de la ley que pretende desconocer los efectos de la suspensión impuesta por el TC. Ante tal obviedad jurídica, era evidente que al TS no le cabía otra solución que la tomada, ante un reglamento administrativo que reproduce el contenido de una ley cuya eficacia ha quedado en suspenso.

El Tribunal trata también este año en dos sentencias, cuestiones relativas a las competencias en materia de seguridad pública concernientes a la autorización de servicios de seguridad con armas. En ambas sentencias el punto de conexión relevante para la determinación de la competencia es el territorio. Así en el primer caso la STS 16/11/2009, el Tribunal remitiéndose a la jurisprudencia constitucional fijada en la STC 154/2005, establece que la competencia para autorizar los servicios que los vigilantes de seguridad pueden prestar con armas bajo determinadas circunstancias, corresponde a los órganos policiales de la Comunidad Autónoma que la tenga en materia de seguridad pública. En el caso que ahora aquí



nos concierne, se trataba de determinar si el Departamento de Interior del País Vasco podía llevar a cabo un requerimiento al Parque Tecnológico de Álava para que le fuese remitida copia de la autorización para contratar servicios de seguridad privada con arma de fuego. El Tribunal establece que ello forma parte de las competencias del País Vasco en materia de seguridad pública, sobre todo porque el requerimiento citado no afectaba a ninguno de los espacios extracomunitarios y supracomunitarios reservados a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado.

Caso distinto es el abordado por la STS 13/11/2009, también referido en este caso a una resolución del Departamento de Interior del Gobierno Vasco dirigida a AENA, requiriéndole copia de la autorización para la contratación de los servicios de seguridad con armas que se prestan en sus establecimientos aeroportuarios. Aquí el Tribunal resuelve de manera distinta, basándose en que la competencia en materia de seguridad pública en los aeropuertos supracomunitarios gestionados por AENA corresponde con carácter exclusivo a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado.

El criterio del territorio como límite para el ejercicio de las competencias aparece de nuevo en la STS 30/9/2009 que se refiere a la materia competencial de asistencia social. Se trataba de una Orden del 30 de julio de 2003, del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del País Vasco, por la que se convocaban ayudas destinadas a subvencionar desplazamientos para visitar a personas penadas o en prisión preventiva internadas en centros penitenciarios fuera del País Vasco. El Tribunal acude al límite de la territorialidad en el ejercicio de las competencias, para establecer que si la asistencia social penitenciaria se produce fuera de la Comunidad Autónoma del País Vasco, éste carece de competencia para llevarla a cabo. El criterio del Tribunal no deja de plantear algún interrogante porque, si el objetivo de la Orden tenía como destinatarios a los internos en prisiones fuera de Euskadi y a la propia familia de los mismos, a fin de paliar los efectos negativos del cumplimiento de las condenas en lugares alejados de su residencia, esta decisión suscita dudas en la medida en que el criterio del territorio en este caso niega los efectos extraterritoriales de la competencia en materia de servicios o asistencia social. No parece que si se hubiesen reconocido estos efectos supraterritoriales en razón de las personas afectadas (los presos y sus familias), la Orden del Gobierno Vasco hubiese invadido competencias del Estado, salvo que se entienda que en este caso de asistencia social penitenciaria de los internos, el título competencial preeminente fuese el relativo a administración penitenciaria y no el que concierne a asistencia social.

La STS 7/10/2009 plantea la relevante cuestión de las garantías al ejercicio del derecho constitucional a la libertad de empresa. El tema tiene su origen en una Orden de la Consejería de Ganadería, Agricultura y Pesca del Gobierno de Cantabria, por la que se establecían normas de control sanitario y de desarrollo de las campañas de saneamiento de la cabaña bovino, ovina y caprina; en dicha Orden se establecía la exigencia de que los animales contaminados fuesen sacrificados exclusivamente en mataderos de la Comunidad Autónoma, lo cual suscitó el recurso de la Unión de Ganaderos y Agricultores Montañeses, quienes consideraron que tal previsión normativa era contraria a la legislación básica estatal. La sentencia les da la razón porque esta opción del legislador autonómico la consi-

dera restrictiva a la libre circulación de bienes en todo el territorio español, puesto que la limitación que establece a favor de los mataderos cántabros constituye un tratamiento jurídico diferenciado, que no resulta justificado a los fines perseguidos ni tampoco respeta la igualdad entre todos los españoles en la medida en que se restringen las oportunidades y la capacidad de elección empresarial de los ganaderos para sacrificar a la parte de su cabaña que haya quedado contaminada. En definitiva, la discriminación normativa que establece el legislador cántabro no supe el test de razonabilidad.

La STS 26/1/2010 suscita interés desde la perspectiva que el TS tiene acerca de la cláusula de prevalencia en el Derecho Autonómico. El TS afirma en este sentido que para solucionar los conflictos de leyes (el Decreto 99/2005, de 1 de junio del Gobierno de Canarias por el que se declara un bien de interés cultural y el Ley 4/1999, de 15 de marzo, de patrimonio histórico de Canarias) está plenamente consolidada en los sistemas jurídicos la técnica de la primacía entendida como prevalencia, y así se aplica entre el ordenamiento comunitario europeo y los derechos internos de los Estados de la Unión, un método previsto también en el art. 149.3 CE cuando la materia no viene atribuida a la competencia de las CCAA. EL TSJ de Canarias inaplicó la ley canaria en beneficio de la regulación contenida en la Ley 39/1992, respecto de la caducidad del procedimiento administrativo, al entender que ésta había derogado a la primera. Para solucionar el conflicto, el TS renuncia a plantear la cuestión de inconstitucionalidad que le reclama el Gobierno canario y sostiene que para resolver la eventual controversia competencial acerca de la caducidad del procedimiento administrativo, la simple contradicción entre normas sólo admite la aplicación de una, y esta ha de ser la norma prevalente que no es otra que la estatal. No obstante, el interrogante que plantea la sentencia era si, en realidad, el problema en ella planteado no era el de la simple aplicación de la legislación básica estatal.

La cuestión del régimen lingüístico en las CCAA en las que existe doble oficialidad de lenguas es abordada por la STS 31/3/2010, respecto del recurso planteado contra diversas Órdenes de la Consejería de Cultura y Educación de la Generalidad Valenciana de 14 de abril de 2005, sobre concurso-oposición para el ingreso en el cuerpo de maestros. El objeto del recurso consistía en que las citadas órdenes determinaban los títulos que eximían de tener que hacer el examen oficial de valenciano y no incluían entre los mismos a la licenciatura en Filología Catalana. El Tribunal resuelve que, sin perjuicio de considerar que la identidad o no entre el catalán y el valenciano no es un tema que compete al Derecho, existen datos suficientes en el campo científico y académico que revelan la unidad lingüística entre ambas lenguas, mientras que hasta ahora no se han ofrecido a los tribunales datos procedentes que exterioricen la existencia de corrientes doctrinales de similar magnitud que sostengan opiniones discrepantes acerca de si el valenciano y el catalán constituyen o no un mismo sistema lingüístico. En consecuencia la exclusión establecida en las citadas órdenes de la Generalidad Valenciana son contrarias a los arts. 14 y 23.2 CE. Desde un punto de vista del método hermético empleado por el TS, cabe reseñar la apelación que para su resolución jurídica basada en la garantía de los citados derechos fundamentales, hace de las aportaciones derivadas de otras ciencias sociales complementarias en el este caso al método jurídico.

Sin abandonar el régimen relativo a las lenguas, la STS 17/5/2010 resuelve el recurso del abogado del Estado contra el Decreto 132/2005, de 25 de octubre, por el que se regula el Boletín Oficial de las Islas Baleares. El Tribunal rechaza que esta norma reglamentaria pueda imponer a la Administración General del Estado, la carga de que sus textos oficiales vengan ya redactados en las dos lenguas cooficiales y que el envío de ambas versiones sea simultáneo. Al ser así lo previsto en el Decreto autonómico, ello supone una interferencia en el modo en que la Administración del Estado tramita sus propios procedimientos administrativos. Lo cual no le impide recordar, que la legislación administrativa común del Estado (art. 36.1 de la Ley 30/1992) no excluye que los procedimientos de la Administración General del Estado se desarrollen también en lengua distinta al castellano.

La STS 14/6/2010 aborda algunos aspectos de interés relacionados con la materia competencial de industria, desvinculada de la seguridad vial. La cuestión trae causa del Decreto 223/2003, de 6 de noviembre, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, que regula la gestión del servicio de Inspección Técnica de Vehículos. Dicho Decreto establecía que el servicio de la ITV puede ser prestado no solamente por la administración competente de forma directa o a través de sociedades de economía mixta (que es lo que fija la normativa estatal) sino también por consorcios públicos, entidades locales y organismos y entidades dependientes, directamente o a través de sociedades de economía mixta en cuyo capital participen mayoritariamente. El Tribunal considera que aquí no existe ningún exceso competencial por parte de la CCAA, puesto que este añadido de entidades que pueden dispensar el servicio de la ITV se incardina en la competencia de industria que corresponde a la comunidad autónoma, en tanto en cuanto no interfiere el ámbito competencial de seguridad vial que es ajeno a ella.

Sin abandonar el tema de la seguridad industrial, merece ser evocada aquí también la STS 29/9/2009, referida a una Orden de 13 de septiembre de 2005, del Departamento de Industria, Comercio y Turismo del Gobierno Vasco sobre ascensores instalados en viviendas unifamiliares. La disposición vasca establecía que los ascensores de las citadas viviendas debían ser revisados cada cuatro meses y no cada mes como establece el reglamento estatal. Sin embargo a criterio del TS la norma del Gobierno Vasco disminuye el número de revisiones y constituye una reforma «in peius» al disminuir la seguridad de estas instalaciones. La cuestión decisiva que aquí se plantea, es que el reglamento estatal tiene carácter básico de acuerdo con las competencias del Estado ex art. 149.1.13 y 149.1.1 CE sobre la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de seguridad industrial. Pero en ningún momento el TS se plantea o cuestiona si ha sido adecuada utilización del reglamento para la determinación de la normativa básica estatal, con independencia –claro está– del tema sustantivo relativo a cual de los sistemas de control temporal expuestos sobre estos ascensores es o no el más seguro.

El principio constitucional de la autonomía local y de la suficiencia financiera arts. 137, 140 y 142 CE, es planteado en la STS 2/10/2009, como consecuencia de un acuerdo de la Junta Superior de Hacienda de la Consejería de Presidencia y Hacienda de la Comunidad de Madrid de 28 de noviembre de 2002, por la que desestimaba una reclamación económico-administrativa interpuesta por el

Ayuntamiento de Coslada sobre la tasa por la cobertura del servicio de prevención y extinción de incendios y salvamentos de la Comunidad Autónoma de Madrid. El Tribunal fija el ámbito competencial de la controversia de la siguiente manera: la CCAA no está exigiendo al Ayuntamiento un gravamen desautorizado por el bloque de la constitucionalidad, sino que lo que le reclama es una tasa para financiar un servicio que en principio es de competencia municipal. Pero como resulta que de acuerdo con la legislación en materia de régimen local, el ente autonómico está obligado a satisfacer dicho servicio si el municipio incumple su obligación, la exigencia de la tasa está justificada. Según el TS aquí se trata, afirma, de una competencia compartida o, al menos, de una competencia autonómica subsidiaria o supletoria. Probablemente la apelación a la condición a la competencia subsidiaria sería la más correcta.

La cuestión de la determinación formal de las bases adquiere especial importancia en la relevante STS 4/5/2010, relativa a un requerimiento hecho a la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Guipúzcoa y San Sebastián, efectuado el 4 de abril de 2005, por el Departamento de Hacienda y Administración Pública del Gobierno Vasco, para que dicha entidad financiera realizase determinadas actuaciones. A dicho requerimiento se añade también como objeto de la sentencia el acuerdo del Gobierno Vasco de 12 de julio de 2005 por el que rechazaba un requerimiento anterior del Banco de España al citado Departamento Vasco de Hacienda y Administración Pública, para que anulara o revocara el requerimiento realizado anteriormente por el ejecutivo autonómico a la citada Caja de Ahorros de Guipúzcoa y San Sebastián, entendiendo que ello invadía competencias del Banco de España. En esta importante sentencia se plantean dos cuestiones, la primera es de orden jurisdiccional mientras que la segunda es obviamente, de carácter competencial en materia de ordenación y disciplina de las entidades de crédito, especialmente porque hay que tener en cuenta que como primer motivo de casación alegado por el Gobierno Vasco, el litigio constituía en realidad un conflicto de competencias que correspondía promover al Estado ante el TC.

En relación a la primera el TS sostiene que lo que aquí se produce es una concurrencia competencial entre la jurisdicción contencioso-administrativa y la jurisdicción constitucional, en la que siempre debe prevalecer el juicio del TC en cuanto garante último del orden constitucional de competencias. En este sentido afirma que la jurisprudencia del TC en ningún caso se ha pronunciado contra la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de los vicios de competencia interterritorial que pudieran afectar a cualesquiera actos o disposiciones administrativas, sino que siempre se ha afirmado su propia capacidad para determinar el orden constitucional de competencias. En relación a la segunda, el TS entiende que las funciones ejecutivas de disciplina, inspección y sanción corresponden al Estado cuando forman parte de las bases de la ordenación del crédito o de la planificación general de la actividad económica o elementos de coordinación de la misma. El Tribunal considera que estas facultades, incluso en su vertiente de ejecución corresponden al Estado y en concreto al Banco de España como ente regulador. Ya que deben reputarse como bases de la ordenación del crédito de acuerdo con lo dispuesto en el art. 149.1.11 CE. Mientras que la CCAA sólo le corresponde la facultad de recabar información necesaria sobre la actuación de las cajas de ahorro para valorar su actuación, pero defiriendo al Banco de Espa-

ña la decisión sobre el cumplimiento o incumplimiento de sus obligaciones; y entre dichas decisiones del ente regulador bancario se encuentran los requerimientos de actuación que fuesen pertinentes para asegurar la solvencia y seguridad crediticia de dichas instituciones. En consecuencia el factor de conexión territorial, como es el lugar donde radique la sede estatutaria de la entidad, no atribuye a la CCAA la potestad de inspección. Esto es, las funciones de vigilancia, inspección y control no pueden separarse de las competencias sustantivas de ordenación del crédito a las que sirven.

Como es sabido la legislación sobre financiación de las CCAA prohíbe que las mismas impongan tributos sobre hechos imposables y agravados por el Estado. La cuestión que plantea la STS 24/3/2010 deriva del recurso presentado por un particular en relación con el canon de saneamiento en su modalidad de carga contaminante establecido por la Comunidad Autónoma de Galicia. A su juicio el hecho imponible fijado por la Ley gallega es idéntico al Canon de vertidos al mar previsto por la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. El Tribunal resuelve que dicha identidad impositiva, no se produce ya que el hecho imponible de la tasa estatal está determinado por el uso especial del dominio marítimo mientras que en la Ley gallega 8/1993, el hecho imponible es el propio vertido.

Finalmente, cabe hacer mención de la STS 14/6/2010, que aborda el controvertido tema de la publicidad institucional y sus límites. El objeto de la controversia fue la publicidad llevada a cabo por el entonces Gobierno de Cataluña durante el tercer trimestre del año 2006 sobre los «1000 días de Gobierno». El Tribunal señala que uno de los objetivos de la prohibición de las campañas institucionales establecidos en la Ley del Estado 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional, es el de garantizar la igualdad de armas de las diversas fuerzas políticas, evitando la utilización por los que gobiernan de los medios públicos de que disponen para ensalzar su actuación. De acuerdo con ello, el TS confirma en su integridad la sentencia del TSJ de Cataluña, por la que resolvió que el contenido de la citada campaña era contraria a la prohibición fijada en la ley básica estatal.

## FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

### LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA EN LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 31/2010 SOBRE EL *ESTATUT*

*Julio López Laborda*

#### Introducción

La autonomía financiera regional es la capacidad de las Comunidades Autónomas de decidir el volumen (el cuánto) y la composición (el cómo) de sus ingresos y gastos públicos. Indudablemente, la autonomía financiera –en sus dos vertientes– es un instrumento indispensable de la autonomía política: sin aquella, no existe esta, y sin autonomía financiera en el lado del ingreso, la autonomía en el lado del gasto se debilita sustancialmente. Si esto es así, también habrá que aceptar que la ordenación de la actividad financiera y, en particular, de la hacienda de la comunidad autónoma, constituye un contenido legítimo de los estatutos de autonomía, en cuanto norma institucional básica de las Comunidades Autónomas.

Ahora bien, la autonomía financiera regional en la vertiente de los ingresos está sujeta a algunos límites, derivados de la escasez de los recursos globales de que dispone el país para satisfacer las necesidades colectivas y de la desigual distribución territorial de los mismos. Los recursos que se atribuyan a una Comunidad Autónoma no pueden venir determinados por esa misma comunidad, ni unilateralmente ni de manera bilateral con el Estado, aunque lo haga en su estatuto de autonomía, porque esa asignación afectará necesariamente a los recursos de que puedan disponer las restantes comunidades y el nivel central para desempeñar sus funciones. Por tal motivo, la configuración del sistema de financiación autonómica debe estar atribuida a quien representa los intereses generales del país, esto es, a los órganos centrales del Estado. Y por tratarse, como se ha dicho, de una materia en la que están implicados los intereses generales y autonómicos, el Estado debe actuar de manera coordinada con el conjunto de Comunidades Autónomas, sin perjuicio de las relaciones del nivel central con cada comunidad autónoma, encaminadas a facilitar acuerdos o a concretar la aplicación de los mismos. Dentro de este marco puede desenvolverse la competencia de las Comunidades Autónomas de regulación de su hacienda en sus respectivos estatutos de autonomía.

Lo anterior es lo que dicta la lógica económica, lo que establece la Constitución española y la doctrina reiterada del TC.<sup>1</sup> Por un lado, la Constitución otorga a las

---

1. Recientemente recordada, de forma brillante, en la Sentencia 13/2007, de 18 de enero, magistrado ponente Guillermo Jiménez, en el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Parlamento de Andalucía en relación con los arts. 83, 84 y 85 y las cuantías fijadas en la Sección 32 de la Ley 65/1997, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1998, sobre la financiación de las Comunidades Autónomas a las que no se aplica el modelo para el quinquenio 1997-2001.

Comunidades Autónomas autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias, con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles (art. 156.1). Por otro lado, atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la Hacienda general (art. 149.1.14) y la potestad originaria para establecer los tributos (art. 133.1), le encomienda la garantía de la realización efectiva del principio de solidaridad entre nacionalidades y regiones (art. 138.1) y le faculta para regular mediante Ley Orgánica el ejercicio de las competencias financieras autonómicas, las normas de resolución de conflictos y la colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado (art. 157.3). Esta Ley Orgánica, que desempeña una función delimitadora de las competencias financieras del Estado y las Comunidades Autónomas, existe desde 1980 –la LOFCA, Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre– y en ella se contiene el marco jurídico general del sistema de financiación aplicable a todas las comunidades de régimen común. Su última modificación se ha llevado a cabo mediante la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre. La propia LOFCA establece en su disposición final que sus normas deben interpretarse armónicamente con las contenidas en los estatutos de autonomía.

La LOFCA crea un órgano multilateral de coordinación y cooperación en materia fiscal y financiera, el Consejo de Política Fiscal y Financiera (art. 3 LOFCA), que entiende de todo aspecto de la actividad financiera de las Comunidades Autónomas y de la hacienda del Estado que, dada su naturaleza, precise de una actuación coordinada. El Consejo es un órgano de carácter consultivo y deliberante, cuyos acuerdos adoptan la forma de recomendaciones que se elevan al Gobierno central, a quien le corresponde, a su vez, elevar a las Cortes Generales su propia propuesta.

Pese a la sorpresa de algunos comentaristas, la sentencia del TC 31/2010, de 28 de junio, Magistrada ponente María Emilia Casas, en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por noventa y nueve diputados del Grupo Parlamentario Popular contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, mantiene la doctrina anterior del Tribunal sobre la atribución de competencias en materia de financiación autonómica, aunque con algún matiz en el que resulta forzoso detenerse. El Tribunal revela una extraordinaria (y justificada) deferencia hacia el legislador estatuyente, que tiene, al menos, dos manifestaciones. La primera es una utilización amplísima de la técnica de la interpretación conforme que, en ocasiones, no se lleva al fallo de la sentencia.

Sobre este uso se ha escrito abundantemente y se ha argumentado con solidez que se trata, más bien, de un auténtico abuso. Comprendo los reproches, pero creo que la solución adoptada, aun no siendo buena, es mejor que la alternativa de la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos afectados, porque los costes derivados de la opción por la interpretación conforme van a ser, seguramente, inferiores a los beneficios generados por la misma, en términos de una mejor garantía de la unidad y permanencia del Estado.

El Tribunal también pone de manifiesto su deferencia hacia el legislador estatuyente al prescindir completamente en su argumentación de la LOFCA, pese a tratarse de una norma integrante del bloque de constitucionalidad (art. 28.1

LOTC).<sup>2</sup> El Tribunal se pregunta cuál es el contenido válido del *Estatut* en materia financiera, utilizando la Constitución como único parámetro para enjuiciar su validez. O, de otra manera, el TC se plantea qué puede decir el *Estatut* sobre la hacienda de la Generalitat de acuerdo con la Constitución, con independencia de cómo ejerza el Estado sus competencias en la LOFCA, esto es, «para cualquier LOFCA». Como trataré de justificar más adelante, esta marginación de la LOFCA tiene consecuencias en la sentencia: el único precepto declarado inconstitucional por el Tribunal es, siempre en mi opinión, perfectamente conforme a la Constitución, porque se atiene a lo establecido por el legislador estatal de acuerdo con sus competencias; algún precepto interpretado en la sentencia conforme a la Constitución solo es constitucional porque se limita a reproducir lo ya regulado en la LOFCA.

En las siguientes secciones de este trabajo se va a comentar y valorar la sentencia del TC 31/2010 sobre el *Estatut*, en la parte de la misma que se refiere a la impugnación de los preceptos relacionados con la financiación de la Comunidad Autónoma de Cataluña: Capítulo I del Título VI (“La hacienda de la Generalitat”) y disposiciones adicionales tercera y séptima a décima.<sup>3</sup> La argumentación del Tribunal se desarrolla en los fundamentos jurídicos 130 a 138. Analizaré, sucesivamente, los siguientes temas: las relaciones bilaterales y multilaterales, los tributos cedidos, la solidaridad y las inversiones del Estado en Cataluña. Cerraré el trabajo con una reflexión sobre la acomodación a la sentencia del modelo de financiación autonómica acordado y aprobado en 2009.

## Determinación bilateral o multilateral del modelo de financiación

Los recurrentes impugnan diversos preceptos relacionados con la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat. En primer lugar, el art. 201.3, a cuyo tenor, «[e]l desarrollo del presente Título corresponde a la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat.» Del art. 210 se impugnan los apartados 1 y 2 a), b) y d), cuyo contenido es el siguiente:

Art. 210.1. La Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat es el órgano bilateral de relación entre la Administración del Estado y la Generalitat en el ámbito de la financiación autonómica. Le corresponden la concreción, la aplicación, la actualización y el seguimiento del sistema de financiación, así como la canalización del conjunto de relaciones

2. El Tribunal solo se apoya en la LOFCA una vez, en el FJ 132, para justificar que la competencia de «inspección» de los tributos cedidos está incluida en el ámbito genérico de la «gestión», como así lo entiende el art. 19 de la LOFCA, en su redacción previa a la reforma de 2009.

3. El fallo de la STC 31/2010 en materia de hacienda autonómica se reitera en las sentencias sobre los recursos interpuestos por la Generalitat de la Comunidad Valenciana (STC 48/2010, de 9 de septiembre, Magistrado ponente Pablo Pérez Tremps), el Defensor del Pueblo (STC 137/2010, de 16 de diciembre, Magistrado ponente Jorge Rodríguez-Zapata) y el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Rioja (STC 138/2010, de 16 de diciembre, magistrado ponente Eugenio Gay).



fiscales y financieras de la Generalitat y el Estado. Está integrada por un número igual de representantes del Estado y de la Generalitat. La presidencia de esta Comisión Mixta es ejercida de forma rotatoria entre las dos partes en turnos de un año. La Comisión adopta su reglamento interno y de funcionamiento por acuerdo entre las dos delegaciones. La Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat ejerce sus funciones sin perjuicio de los acuerdos suscritos por el Gobierno de Cataluña en esta materia en instituciones y organismos de carácter multilateral.

2. Corresponde a la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat:

A) Acordar el alcance y condiciones de la cesión de tributos de titularidad estatal y, especialmente, los porcentajes de participación en el rendimiento de los tributos estatales cedidos parcialmente, al que hace referencia el art. 206, así como su revisión quinquenal.

B) Acordar la contribución a la solidaridad y a los mecanismos de nivelación prevista en el art. 206.

(...)

D) Negociar el porcentaje de participación de Cataluña en la distribución territorial de los fondos estructurales europeos.

(...)

El TC entiende que el papel atribuido a la Comisión Mixta es constitucional si se interpreta de acuerdo con su doctrina sobre la actuación de los órganos bilaterales de cooperación en el ámbito de la financiación autonómica. Eso quiere decir que la existencia y funciones de la Comisión Mixta «no excluyen ni limitan la capacidad de las instituciones y organismos de carácter multilateral en materia de financiación autonómica, no afectan a la reserva de Ley Orgánica prevista en el art. 157.3 CE ni sustituyen, impiden o menoscaban el libre y pleno ejercicio por el Estado de sus propias competencias» (FJ 135). En consecuencia, a la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat no le compete «alcanzar los acuerdos que posteriormente determinen el desarrollo normativo o la aplicación del título VI» del Estatuto (FJ 131), sino, más bien, realizar actuaciones complementarias a las de los órganos multilaterales, abordando asuntos que requieran un tratamiento específico, preparando los acuerdos de estos órganos o deliberando sobre su aplicación en la Comunidad Autónoma.

De esta manera debe interpretarse también el último párrafo de la disposición adicional séptima del Estatuto de Autonomía, cuando establece que «[e]l alcance y condiciones de la cesión [de tributos] se establecerán por la Comisión Mixta a que se refiere el art. 210 que, en todo caso, lo referirá a rendimientos en Cataluña. El Gobierno tramitará el Acuerdo de la Comisión como Proyecto de Ley.» Según el Tribunal, este párrafo «únicamente configura un procedimiento para la formalización en un marco de relaciones bilaterales de las decisiones que sobre la cesión de tributos estatales se hayan adoptado en el seno del órgano multilateral (Consejo de Política Fiscal y Financiera). En cuanto a su tramitación como proyecto de ley, constituye una garantía procedimental que no impide, limita ni me-

noscaba la potestad legislativa plena que, de acuerdo con el art. 66.2 CE, ejercen las Cortes Generales» (FJ 136).

No cabe duda, por tanto, de que el TC descarta sin ambages la determinación unilateral o bilateral del sistema de financiación autonómica, al tratarse de una competencia que corresponde al Estado y que este debe ejercer en un marco de coordinación y cooperación multilateral.

### Tributos cedidos

El recurso afecta a aspectos materiales y formales de la cesión de tributos a las Comunidades Autónomas. Las disposiciones adicionales octava, novena y décima del Estatuto catalán establecen que «[e]l primer Proyecto de Ley de cesión de impuestos que se apruebe a partir de la entrada en vigor del Estatuto contendrá, en aplicación de la Disposición Adicional Séptima», un porcentaje de cesión, respectivamente, del 50% del rendimiento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas; del 58% del rendimiento del Impuesto sobre Hidrocarburos, Impuesto sobre las Labores del Tabaco, Impuesto sobre el Alcohol y Bebidas Derivadas, Impuesto sobre la Cerveza, Impuesto sobre el Vino y Bebidas Fermentadas e Impuesto sobre Productos Intermedios; y del 50% del rendimiento del Impuesto sobre el Valor Añadido.

El TC sostiene que estos preceptos no son más que otra manifestación de las relaciones de colaboración entre el Estado y la Comunidad Autónoma, necesarias en un tema de tanto relieve como «la puesta en funcionamiento del nuevo régimen estatutario y sus consiguientes necesidades de financiación» (FJ 137), y que constituyen una especialidad procedimental que solo puede traducirse en un compromiso de la Generalitat y el Gobierno central de acordar en Comisión Mixta –de nuevo, con sujeción a lo dispuesto en el marco de cooperación multilateral y al ejercicio de las facultades de coordinación del Estado– la elaboración y el contenido de un proyecto de ley ordinaria, con respeto absoluto a la potestad legislativa del Estado ejercida por las Cortes Generales.

Creo que las disposiciones impugnadas tienen mucho más calado del que aprecia la sentencia. Sin abandonar la línea argumental mantenida por el Tribunal, el citado compromiso de la Generalitat y el Gobierno también alcanza a la elaboración de un proyecto de modificación de la LOFCA, para elevar los porcentajes máximos de cesión de tributos vigentes en el momento de aprobarse el Estatuto catalán: del 33 al 50% en el IRPF, del 35 al 50% en el IVA y del 40 al 58% en los Impuestos Especiales de Fabricación. Esa reforma de la LOFCA es absolutamente imprescindible para proceder a la ulterior modificación de la ley de cesión de tributos. Lo cierto es, desde luego, que, en el momento de dictarse la STC 31/2010, ya se ha producido la reforma de la LOFCA en la dirección querida por el *Estatut* y se ha publicado la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía. Y, poco después de dictarse la sentencia, se publican las Leyes 16 a 30/2010, de 16 de julio, reguladoras del régimen de cesión de tributos a las Comunidades Autónomas y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión. Precisamente, el art.1 de la Ley 16/2010, de

cesión de tributos a Cataluña, modifica la relación de tributos cedidos contenida en la disposición adicional séptima del Estatuto de Autonomía, con la finalidad de incorporar los nuevos porcentajes de cesión.

Los arts. 204 y 205 tampoco merecen reproche alguno de inconstitucionalidad por parte del Tribunal. Del primer precepto se impugnan los apartados 1 y 4:

Art. 204.1. La gestión, recaudación, liquidación e inspección de todos los tributos propios de la Generalitat de Cataluña, así como, por delegación del Estado, de los tributos estatales cedidos totalmente a la Generalitat, corresponden a la Agencia Tributaria de Cataluña.

(...)

4. La Agencia Tributaria de Cataluña debe crearse por ley del Parlamento y dispone de plena capacidad y atribuciones para la organización y el ejercicio de las funciones a que se refiere el apartado 1.

En el ámbito de los tributos cedidos, la sentencia interpreta, correctamente (FJ 132), que el apartado 1 se limita a concretar la previsión constitucional del art. 156.2 CE, que prevé la actuación por delegación de las Comunidades Autónomas en las tareas de aplicación de los tributos del Estado, en los términos que establezca, en su caso, la propia normativa estatal. De la misma manera, las competencias de la Agencia Tributaria de Cataluña referidas en el apartado 4 del art. 204 no afectan en nada al ámbito reservado al legislador estatal.

El primer párrafo del art. 205 dispone que «[l]a Generalitat debe asumir, por medio de sus propios órganos económico-administrativos, la revisión por la vía administrativa de las reclamaciones que los contribuyentes puedan interponer contra los actos de gestión tributaria dictados por la Agencia Tributaria de Cataluña.» Nuevamente, el Tribunal sostiene que esta norma no menoscaba la competencia del Estado para decidir si atribuye o no a la comunidad autónoma la potestad revisora relativa a los tributos cedidos (FJ 133).

Como es sabido, tras la reforma del art. 20 de la LOFCA llevada a cabo por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, el art. 59 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, recoge la posibilidad de que las Comunidades Autónomas asuman la competencia para la revisión de los actos por ellas dictados en relación con determinados tributos cedidos. En el caso de Cataluña, tal competencia se asume en el art. 2.1, segundo párrafo, de la Ley 16/2010, de 16 de julio, de cesión de tributos.

## Solidaridad y nivelación

La sentencia realiza en su FJ 134 unas consideraciones sobre el principio y los instrumentos de la solidaridad que presentan un gran interés para la teoría y práctica del federalismo fiscal. Tras precisar que la garantía del principio de solidaridad constituye una competencia estatal (art.138.1 CE) que no puede ser limitada o desvirtuada por los estatutos de autonomía, se afirma que el principio de solidaridad tiene dos objetivos, que se trata de alcanzar con, al menos, dos instrumentos diferentes.

El primer objetivo es la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los ser-

vicios públicos fundamentales en todo el territorio español (arts. 139.1, 149.1.1 y 158.1 CE). Se trata de una garantía que se proyecta, por tanto, sobre los individuos. El instrumento previsto por la Constitución para dar cumplimiento a este objetivo es la asignación presupuestaria del art. 158.1 CE.

El segundo objetivo –que la sentencia denomina de solidaridad «interterritorial», aunque el anterior también lo sea– es la corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales (arts. 2, 138.1 y 156.1 CE), y su instrumento, el fondo de compensación del art. 158.2 CE. Como puede comprobarse, esta segunda garantía se proyecta directamente sobre los territorios.

Esta distinción entre objetivos e instrumentos de la solidaridad no es, en modo alguno, desconocida para la literatura económica sobre federalismo fiscal, que la plantea de la siguiente manera. Un primer objetivo de la solidaridad es favorecer la reducción de las desigualdades de renta y riqueza entre regiones. El instrumento que se emplea para alcanzar este objetivo son las transferencias –preferentemente, condicionadas– de desarrollo regional, como el Fondo de Compensación Interterritorial o los fondos europeos. El segundo objetivo es tratar de evitar que las diferencias de renta y riqueza entre las regiones se traduzcan en un acceso desigual de los ciudadanos a los bienes y servicios públicos prestados por sus respectivas regiones. El instrumento adecuado para lograr este objetivo son las transferencias –preferentemente, incondicionadas– de nivelación.

Es importante tener clara la distinción anterior, primero, porque, en sentido estricto, solo las transferencias de nivelación son un instrumento ordinario de financiación de las competencias de las Comunidades Autónomas.<sup>4</sup> Y además, para evitar la realización de propuestas o la adopción de medidas inapropiadas en el ámbito de la solidaridad. Si se piensa que la solidaridad interterritorial (en el sentido de la STC 31/2010) es demasiado elevada, la solución no puede encontrarse en una reducción de las transferencias de nivelación. Y viceversa, si se cree que la política de nivelación es excesiva, la solución no puede ser la minoración de las transferencias de desarrollo regional. En ambos casos, se crearía un nuevo problema, sin resolver el preexistente.

Por otro lado, la concepción de la solidaridad expuesta por el TC en su Sentencia 31/2010 podría tener alguna consecuencia sobre la financiación de las comunidades forales del País Vasco y Navarra, en concreto, en el cálculo del cupo vasco y la aportación navarra. Las Leyes del Concierto y del Convenio establecen que el cupo/aportación es una contribución a todas las cargas del Estado que no asuma la comunidad autónoma (esto es, las cargas generales del Estado), considerando como tales las cargas que correspondan a competencias cuyo ejercicio no haya sido asumido efectivamente por la comunidad (arts. 49 y 52.1 de la Ley

---

4. No obstante, y pese a haberse conseguido en 1990 extraer del Fondo de Compensación Interterritorial los elementos que correspondían más a la financiación de competencias autonómicas ordinarias que al objetivo de corrección de las disparidades territoriales, la reforma del sistema de financiación autonómica de 2009 ha vuelto a introducir cierta confusión en este ámbito, al incluir como un instrumento de financiación regional incondicionada el Fondo de Cooperación, cuyo objetivo expreso es favorecer la convergencia regional. De este fondo me ocupé en el *Informe* del pasado año.

12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, art. 4.1 de la Ley 29/2007, de 25 de octubre, por la que se aprueba la metodología de señalamiento del cupo del País Vasco para el quinquenio 2007-2011 y arts. 52 y 54.1 de la Ley 25/2003, de 15 de julio, por la que se aprueba la modificación del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra).

Pues bien, es evidente que la solidaridad es una competencia estatal que tiene, como hemos visto, dos garantías y, por lo menos, dos instrumentos: la nivelación de los servicios públicos fundamentales y la solidaridad interterritorial. Por lo tanto, a la hora de calcular el cupo/aportación, además de las cantidades asignadas en los Presupuestos Generales del Estado al Fondo de Compensación Interterritorial (ya previstas en los arts. 52.3.a) de la Ley del Concierto, 4.3.a) de la Ley del cupo y 54.2.a) de la Ley del Convenio), deberían tener también la consideración de carga no asumida los demás instrumentos de la solidaridad del Estado y, entre ellos, las transferencias destinadas a la nivelación de los servicios autonómicos. Esta corrección en el cálculo de los flujos financieros entre las comunidades forales y el Estado contribuiría a reducir la discrepancia entre los resultados financieros generados por los regímenes de financiación común y foral y, consiguientemente, a disminuir la principal fuente de inestabilidad del propio sistema común.

En la sentencia que nos ocupa, el TC aborda la impugnación de tres preceptos relacionados con la solidaridad: los arts. 206.3 y 201.4. El art. 206.3 dispone lo siguiente:

Los recursos financieros de que disponga la Generalitat podrán ajustarse para que el sistema estatal de financiación disponga de recursos suficientes para garantizar la nivelación y solidaridad a las demás Comunidades Autónomas, con el fin de que los servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales del Estado del bienestar prestados por los diferentes gobiernos autonómicos puedan alcanzar niveles similares en el conjunto del Estado, siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar. En la misma forma y si procede, la Generalitat recibirá recursos de los mecanismos de nivelación y solidaridad. Los citados niveles serán fijados por el Estado.

Contrariamente a lo manifestado por los recurrentes, el Tribunal estima que la expresión «servicios de educación, sanidad y otros servicios sociales esenciales» carece de eficacia reductora de la política de nivelación, ya que dicha expresión es equivalente a la de «servicios públicos fundamentales» del art. 158.1 CE, correspondiendo al Estado determinar qué servicios públicos son fundamentales y cuál sea su nivel de prestación (FJ 134).

No puedo estar de acuerdo con esta interpretación. Es cierto que el Estatuto no impide que el Estado atribuya la condición de fundamentales a otros servicios no incluidos en la relación del art. 206.3, pero sí que está limitando indebidamente las competencias estatales al imponer ese carácter a los servicios de educación y sanidad. En mi opinión, si la expresión debatida es constitucional es, más sencillamente, porque coincide con la definición de servicios públicos fundamentales recogida en el art. 15.1 de la LOFCA, en la redacción dada por la Ley Orgánica 3/2009.

Sin embargo, el Tribunal declara que el inciso «siempre y cuando lleven a cabo

un esfuerzo fiscal también similar» incurre en inconstitucionalidad, ya que «la determinación de cuál sea el esfuerzo fiscal que hayan de realizar las Comunidades Autónomas es cuestión que sólo corresponde regular al propio Estado (...). Se trata, en suma, de una cuestión que, en ningún caso, puede imponer el Estatuto a las demás Comunidades Autónomas, pues al hacerlo así se vulneran, a la vez, las señaladas competencias del Estado y el principio de autonomía financiera de aquéllas, autonomía financiera que el art. 156.1 CE conecta expresamente con el principio de coordinación con la hacienda estatal» (FJ 134).<sup>5</sup>

Tengo que discrepar de la conclusión alcanzada en esta ocasión por el Tribunal, porque creo que el *Estatut* no hace más que reiterar una condición que ya ha sido establecida por el legislador estatal, que hace depender el importe de las transferencias de nivelación de la capacidad tributaria y, por tanto, como intentaré explicar seguidamente, del esfuerzo fiscal de las Comunidades Autónomas.

Efectivamente, ya en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, el art. 13.2 de la LOFCA establecía que «[e]l Fondo de suficiencia cubrirá la diferencia entre las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía propio y su capacidad fiscal.» De acuerdo con el art. 6 de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, la «capacidad fiscal» es la «recaudación normativa» o «en valores normativos» de los tributos cedidos y las tasas afectas a los servicios transferidos.

Tras la reforma operada mediante Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, el art.13.2 de la LOFCA mantiene una redacción similar, pero referida solo al Fondo de Suficiencia Global: «El Fondo de Suficiencia Global cubrirá la diferencia entre las necesidades de gasto de cada Comunidad Autónoma y Ciudad con Estatuto de Autonomía y la suma de su capacidad tributaria y la transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales.» La nivelación de los servicios públicos fundamentales se regula en el art. 15.2 de la LOFCA de la siguiente manera: «En cumplimiento del art. 158.1 de la Constitución y dando satisfacción a lo dispuesto en el apartado anterior, el Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales tendrá por objeto garantizar que cada Comunidad recibe, en los términos fijados por la Ley, los mismos recursos por habitante, ajustados en función de sus necesidades diferenciales, para financiar los servicios públicos fundamentales, garantizando la cobertura del nivel mínimo de los servicios fundamentales en todo el territorio. Participarán en la constitución del mismo las Comunidades Autónomas con un porcentaje de sus tributos cedidos, en términos normativos, y el Estado con su aportación, en los porcentajes y cuantías que marque la Ley.» El art. 9.c) de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas

5. El mismo inciso se encuentra, en iguales o parecidos términos, en otros estatutos de autonomía de reciente reforma: arts.123.2 de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares; 175.2.c) de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía; 107.2 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, especifica que la transferencia del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales de cada comunidad autónoma es la diferencia entre el importe de su participación en el Fondo de Garantía y el 75% de sus recursos tributarios en términos normativos.

La capacidad tributaria —o recaudación normativa o en términos normativos— sigue siendo, por tanto, un elemento central del nuevo modelo de financiación autonómica. Por capacidad tributaria de una comunidad autónoma debemos entender el rendimiento que puede obtener esa comunidad de sus tributos cedidos, si impone a sus ciudadanos en dichos tributos un determinado esfuerzo fiscal, igual al exigido por las demás comunidades.<sup>6</sup> El esfuerzo fiscal es la carga que soporta un individuo de acuerdo con la legislación de cada tributo, es decir, el cociente entre la deuda tributaria fijada por la ley y el importe de su renta, patrimonio o consumo. Si dos individuos de dos comunidades distintas tienen la misma capacidad económica y soportan la misma carga tributaria, se les estará exigiendo idéntico esfuerzo fiscal.

En el IVA, por ejemplo, la capacidad tributaria de una Comunidad Autónoma coincide simplemente con la recaudación efectiva imputada a esa comunidad según su consumo relativo (o, de otra manera, con el IVA efectivamente soportado en esa región). Como el IVA que se aplica en toda España es el mismo, ya que únicamente el Estado puede ejercer competencias normativas en este impuesto, también será igual el esfuerzo fiscal exigido en todas las Comunidades Autónomas.

En el IRPF, la capacidad tributaria coincide con la recaudación efectiva en cada comunidad, pero sin computar, en su caso, los incrementos o reducciones de recaudación derivados del ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias normativas en el impuesto (modificando la tarifa, introduciendo deducciones, etc.). En efecto, si no se tienen en cuenta estas competencias, el IRPF que se aplica en todo el territorio común es el mismo, por lo que también lo será el esfuerzo fiscal exigido en todas las comunidades a sus respectivos ciudadanos. La misma argumentación empleada en estos dos ejemplos puede aplicarse a otros tributos cedidos. Obsérvese que la forma de cálculo de la capacidad tributaria no afecta a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Con el límite de sus competencias, cada una puede imponer a sus ciudadanos el esfuerzo fiscal que desee, asumiendo íntegramente las consecuencias recaudatorias, negativas o positivas, de su decisión. Una comunidad no recibirá más transferencias si reduce el esfuerzo fiscal de sus ciudadanos, ni menos si lo aumenta.

Si comparamos dos comunidades, una rica y otra pobre, aun exigiendo ambas igual esfuerzo fiscal a sus ciudadanos, la capacidad tributaria de la comunidad pobre será menor que la de la rica, por lo que su transferencia tendrá que ser mayor, para las mismas necesidades de gasto.

En resumen, el art. 206.3 del *Estatut* se limita a reproducir un elemento del

---

6. De manera más precisa, y de acuerdo con la teoría del federalismo fiscal, la capacidad tributaria debería definirse como el rendimiento que puede obtener una comunidad de sus tributos cedidos, si impone a sus ciudadanos en dichos tributos el mismo esfuerzo fiscal y *realiza el mismo esfuerzo de gestión tributaria* que las demás Comunidades.

sistema de nivelación que ya ha sido regulado por el legislador estatal en el ejercicio de sus competencias.

El art. 206.5 introduce en el Estatuto catalán la debatida cláusula o principio de «ordinalidad»: «El Estado garantizará que la aplicación de los mecanismos de nivelación no altere en ningún caso la posición de Cataluña en la ordenación de rentas per cápita entre las Comunidades Autónomas antes de la nivelación».

El TC afirma que este precepto no contiene «una condición impuesta al Estado por el Estatuto de Autonomía de Cataluña, sino sólo la expresión reiterada de un deber que para el Estado trae causa inmediata y directa de la propia Constitución (...). El art. 206.5 EAC ha de entenderse, en definitiva, como la manifestación expresa de un principio inherente al modelo de solidaridad interterritorial, en cuya virtud el Estado viene constitucionalmente obligado a procurar un ‘equilibrio económico, adecuado y justo’ entre las Comunidades Autónomas que no perjudique a las más prósperas más allá de lo razonablemente necesario para el fin de promoción de las menos favorecidas» (FJ 134).

Estoy de acuerdo con el razonamiento del Tribunal, pero no con sus conclusiones: «De modo que la garantía del Estado a que se refiere este precepto sólo operaría cuando la alteración de la posición de la Comunidad Autónoma de Cataluña se debiera, no a la aplicación general de los mecanismos de nivelación, sino exclusivamente a la aportación que realizase Cataluña como consecuencia de su posible participación en dichos mecanismos. Con ese limitado alcance, así interpretado, el precepto no es contrario a la Constitución» (FJ 134).

En efecto, creo que la obligación de procurar un equilibrio económico, adecuado y justo entre las regiones impone al Estado algunas restricciones en su actuación. Así, no resultaría aceptable que la solidaridad interregional alterara la ordenación de los territorios según su renta. El límite que no debería sobrepasarse sería la igualación de la renta de todas las regiones. Como afirma el propio TC, «ni la solidaridad, rectamente entendida, es exigencia de uniformidad ni como privilegio puede proibirse toda diferencia e incluso mejora» (STC 64/1990, de 5 de abril, magistrado ponente Fernando García Mon, FJ 9).

Pero dicho esto, inmediatamente hay que introducir algunas precisiones. En primer lugar, no es correcto realizar la comparación entre las Comunidades Autónomas en términos de su renta *por habitante*, porque eso significaría dejar de lado otros factores que influyen en el gasto realizado en cada región (como su estructura demográfica, su superficie o la distribución de su población en el territorio). Utilizando la terminología del nuevo sistema de financiación regional, resultaría más adecuada la comparación de la renta por «unidad de necesidad» o «por habitante ajustado». En segundo lugar, dado el carácter plurianual de muchas de las intervenciones del Estado, no tiene sentido imponer el cumplimiento año a año de esa cláusula.

En tercer lugar, si la garantía de ordinalidad no es más que una consecuencia del principio constitucional de solidaridad, entiendo que, para comprobar el cumplimiento de aquella, debería tomarse en consideración la aplicación *general* de *todos* los instrumentos de solidaridad, es decir, tanto los mecanismos de nivelación como los de solidaridad interterritorial, y no solamente, como sostiene el



TC, «la aportación que realizase Cataluña como consecuencia de su posible participación en dichos mecanismos» de nivelación (FJ 134). Creo que el Tribunal se contradice aquí con lo que (acertadamente, por lo que ahora nos interesa) afirma en el FJ 138: «a los fines de la realización efectiva del principio de solidaridad, no puede atenderse únicamente a una sola de entre las numerosas variables que, como la ahora examinada, concurren a la formación de un sistema de financiación autonómica, del que han de predicarse, en su conjunto y por su resultado, los principios constitucionales».

Y, en cuarto lugar, esta garantía que, como estamos viendo, se aplica a la renta, es distinta de la que impide que la nivelación altere la posición de las regiones en la ordenación de su *capacidad fiscal* per cápita. Esta última cláusula es la que se ha venido demandando por una parte de la doctrina en nuestro país, alegando el ejemplo de Alemania (también existe en Canadá e Italia), y es la que, en alguna medida, ha acabado introduciéndose en el nuevo modelo de financiación autonómica aprobado en 2009.

El recurso de inconstitucionalidad se dirige también contra el art. 201.4 del Estatuto de Autonomía, que establece lo siguiente: «De acuerdo con el art. 138.2 de la Constitución, la financiación de la Generalitat no debe implicar efectos discriminatorios para Cataluña respecto de las restantes Comunidades Autónomas. Este principio deberá respetar plenamente los criterios de solidaridad enunciados en el art. 206 de este Estatuto.» El Tribunal afirma, con acierto, que el primer inciso de este precepto «responde directamente, a contrario, a lo establecido en el art. 138.2 CE que (...) rechaza los privilegios económicos o sociales entre Comunidades Autónomas» (FJ 131). La remisión al art. 206 del Estatuto debe entenderse de acuerdo con la interpretación de este precepto realizada por el Tribunal.

## Inversiones del Estado en Cataluña

El análisis de la STC 31/2010 en los aspectos relacionados con la financiación autonómica podría haber terminado en la sección anterior, porque la disposición adicional tercera.<sup>1</sup> del Estatuto de Autonomía de Cataluña no tiene nada que ver con la financiación de las Comunidades Autónomas. Este precepto es del siguiente tenor: «La inversión del Estado en Cataluña en infraestructuras, excluido el Fondo de Compensación Interterritorial, se equipará a la participación relativa del producto interior bruto de Cataluña con relación al producto interior bruto del Estado para un período de siete años. Dichas inversiones podrán también utilizarse para la liberación de peajes o construcción de autovías alternativas.»<sup>7</sup>

Esta disposición trata de regular el ejercicio de determinadas competencias del Estado en el territorio de Cataluña, por lo que no tiene ninguna relación ni con las competencias de gasto ni con los ingresos autonómicos. Se equivoca, por

---

7. En otros estatutos de autonomía recientemente reformados volvemos a encontrar cláusulas que persiguen la misma finalidad de condicionar las inversiones del Estado en la región: disposición transitoria novena del Estatuto balear, adicional tercera del andaluz, adicional sexta del aragonés y art. 83.8 del castellano-leonés.

tanto, el Tribunal (como también lo hacen los demandantes y las demás partes personadas en el proceso) cuando en su argumentación considera estas inversiones estatales como una de las variables que «concurren a la formación de un sistema de financiación autonómica» (FJ 138).

Por lo demás, el Tribunal realiza, una vez más, una interpretación conforme de este precepto, que no representaría más que un compromiso «que no vincula al Estado en la definición de su política de inversiones, ni menoscaba la plena libertad de las Cortes Generales para *decidir sobre la existencia y cuantía de dichas inversiones*» (FJ 138). Como es conocido, el Estado viene satisfaciendo todos los años el compromiso derivado de la disposición adicional tercera del *Estatut*.

Como resumen general de la Sentencia, el TC declara en el fallo la inconstitucionalidad del inciso «siempre y cuando lleven a cabo un esfuerzo fiscal también similar» del art. 206.3, y la constitucionalidad del art. 206.5, art. 210.1 y 2.a), b) y d), disposición adicional tercera.1 y disposiciones adicionales octava, novena y décima, siempre que se interpreten en los términos establecidos en los correspondientes fundamentos jurídicos; y desestima el recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

### **La sentencia del Tribunal Constitucional, el Estatuto de Autonomía de Cataluña y el nuevo modelo de financiación autonómica**

Como se ha comentado más arriba, al dictarse la STC 31/2010, de 28 de junio, ya se ha aprobado la última reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común. Este nuevo modelo (al que me referiré también como Modelo de 2009) está condicionado de una manera fundamental por el Estatuto de Autonomía de Cataluña y no colisiona con la doctrina del TC manifestada en la sentencia que analizamos.

En el *Informe Comunidades Autónomas 2009* ya realicé un análisis detallado del nuevo modelo de financiación regional. En esta sección me voy a limitar a resaltar algunos de los elementos básicos del modelo que son plasmación de las normas sobre financiación contenidas en el *Estatut*.

Desde luego, la adopción del nuevo modelo de financiación autonómica se ha atendido escrupulosamente al procedimiento previsto constitucionalmente. El acuerdo de reforma se tomó en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, órgano de coordinación y cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas,<sup>8</sup> y condujo a la reforma de la LOFCA por Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, y al desarrollo del sistema por la Ley 22/2009, de 18 de diciembre. Ahora bien, es indudable la relevancia que han tenido en este proceso las negociaciones bilaterales del Estado con algunas Comunidades Autónomas y, especial-

8. Acuerdo 6/2009, de 15 de julio, para la reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía. Puede consultarse en [http://www.meh.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/AcuerdosConsejo/Acuerdo%206\\_2009%20Reforma%20Sistema%20Financiacion.pdf](http://www.meh.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/FinanciacionTerritorial/Autonomica/AcuerdosConsejo/Acuerdo%206_2009%20Reforma%20Sistema%20Financiacion.pdf).

mente, con Cataluña. La negociación de la reforma ha reproducido el modelo teórico de negociación legislativa (*legislative bargaining*), en el que la Comunidad Autónoma de Cataluña ha actuado simultáneamente como jugador con veto y como fijador de la agenda (*agenda setter*). Es decir, por un lado, se ha tratado de un agente cuya aceptación ha sido imprescindible, por diversos motivos, para alterar el statu quo representado por el modelo entonces en vigor. Por otra parte, la Comunidad de Cataluña ha podido actuar como *agenda setter*, al ser el primer jugador en disponer de un modelo de financiación alternativo al vigente hasta ese momento: el contenido en el Estatuto de Autonomía de 2006. Esta posición privilegiada de Cataluña le ha permitido influir decisivamente sobre la estructura del Modelo de 2009, sobre el volumen global de ingresos adicionales suministrados por el Estado y sobre los recursos correspondientes a cada Comunidad Autónoma.

Quizás los dos elementos más significativos que el nuevo sistema de financiación haya tomado del *Estatut* sean la elevación del porcentaje de cesión del IRPF, IVA e Impuestos Especiales de Fabricación, y la aplicación de un sistema explícito de nivelación, estática y dinámica, que trata de asegurar la igualdad en el acceso a los servicios públicos fundamentales (sanidad, educación y servicios sociales esenciales) en todas las Comunidades Autónomas, a igualdad de esfuerzo fiscal. Ahora bien, como traté de explicar en el pasado *Informe*, el hecho de que en el Modelo de 2009 se garantice la financiación de todos los servicios públicos autonómicos, fundamentales y no fundamentales, significa que se ha descartado la aplicación de un sistema de nivelación parcial como el que parece deducirse del Estatuto de Autonomía de Cataluña. De acuerdo con el *Estatut*, solo deberían nivelarse los servicios esenciales del Estado de bienestar, mientras que, para la provisión de los restantes servicios, cada comunidad no dispondría más que de sus recursos tributarios, de forma que la prestación de niveles similares de bienes y servicios públicos por todas las Comunidades Autónomas solo sería posible con esfuerzos fiscales diferentes. En cambio, en el nuevo modelo, además de nivelarse los servicios fundamentales, también se asegura la financiación del resto de los servicios autonómicos con transferencias complementarias de los tributos regionales. En realidad, si se tiene en cuenta el funcionamiento del «componente de equidad» del nuevo Fondo de Competitividad, puede concluirse que con el Modelo de 2009 se sigue persiguiendo, como con los anteriores, la nivelación del conjunto de servicios públicos regionales. Por su parte, el «componente de eficiencia» del Fondo de Competitividad adapta la garantía de ordinalidad del *Estatut*, al dotar de recursos a las comunidades cuya financiación total por habitante ajustado sea inferior en un año determinado a su capacidad fiscal por habitante ajustado.

No voy a reiterar aquí mi valoración del nuevo sistema de financiación autonómica, pero sí creo que merece la pena señalar que, si el Modelo de 2009 ha resultado el más complejo de los cinco aprobados durante la vigencia del denominado «período definitivo» de financiación autonómica, ello ha sido debido, sobre todo, a la dificultad de integrar en el sistema algunos de los elementos contenidos en el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

# LA UNIÓN EUROPEA Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

## LA ACTIVIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

*Andreu Olesti Rayo*

La actividad de la Unión Europea durante el año 2010 ha estado condicionada por dos hechos muy relevantes. El primero se refiere al ejercicio por España, de la Presidencia del Consejo durante el primer semestre del año; y el segundo, que en la práctica ha ensombrecido al primero, ha sido la crisis financiera de algunos Estados miembros, entre ellos España, que ha tenido importantes consecuencias en el funcionamiento de la Unión Europea.

Durante el primer semestre del 2010, España ha ostentado la presidencia del Consejo, que es ocupado rotatoriamente por cada Estado miembro durante seis meses. La presidencia española ha sido la primera desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y le ha correspondido iniciar las nuevas relaciones entre las diferentes instituciones. En este sentido, la presidencia española ha puesto en marcha los cambios institucionales introducidos por el Tratado de Lisboa, y aplicando lo establecido por éste, ha cedido el protagonismo y ha apoyado la acción del Presidente del Consejo Europeo y de la Alta Representante para Asuntos Exteriores y de Seguridad Común de la UE. Esta nueva situación ha reducido el margen de maniobra de la Presidencia española la hora de plantear iniciativas y ponerlas en práctica. Entre las realizaciones más relevantes cabría mencionar la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) mediante la adopción, el 26 de julio, de la Decisión del Consejo que establece su organización y el funcionamiento. Este servicio trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados Miembros y estará compuesto por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión y por personal en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales. Actuará bajo la autoridad de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

El segundo elemento que condiciona el año 2010, y la Presidencia española, es la crisis financiera generada por el elevado déficit público de algunos Estados miembros, y las dificultades que ha comportado la financiación de este déficit que ha puesto en riesgo la estabilidad financiera de la Unión monetaria.

En efecto, según los datos de Eurostat (*Eurostat. Newsrelease Euroindicators* 55/2010, 22 abril 2010) en el año 2009, varios países de la Unión Europea mantenían unos déficits muy elevados, que dejaban atrás el límite máximo del 3% previsto en el Protocolo núm. 12 sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit público: Grecia tenía un déficit público equivalente al 13,6% (con reservas, pues la oficina estadística tenía dudas de la calidad de los datos suministrados por las autoridades, y consideraba que una vez contrastados el déficit podría elevarse entre 0,3 y 0,5%); Irlanda del 14,3%; Reino Unido, 11,4%; España 11,2%; Portugal

9,4%; Letonia 9%; Lituania, 8,9%; Francia 7,5%; Italia, 5,3%.... Ningún país tenía superávit presupuestario y los tres Estados con menos déficit público eran: Suecia 0,5; Luxemburgo 0,7%; y Estonia, 1,7%. Pero además, 12 Estados miembros registraban un volumen de deuda pública superior al 60% del PIB. Se trataba de los siguientes: Italia (115,8%), Grecia (115,1%), Bélgica (96,7%), Hungría (78,3%), Francia (77,6%), Portugal (76,8%), Alemania (73,2%), Malta (69,1%), Reino Unido (68,1%), Austria (66,5%), Irlanda (64%) y Países Bajos (60,9%). España con el 53,2% quedaba dentro de los márgenes previstos en el Protocolo, pero su deuda pública había aumentado en casi un cincuenta por ciento en tan sólo un año (en el año 2008, la deuda pública representaba el 39,7% del PIB).

El 16 de febrero del año 2010 el Consejo aprobó la Decisión 2010/182 formulando una advertencia a Grecia para que adoptase las medidas necesarias para reducir el déficit público (como paso previo, en caso de no seguir la advertencia, a la adopción de sanciones). Además, el mismo día, el Consejo publicó la Recomendación 2010/190 con vistas a eliminar las contradicciones entre las acciones de las autoridades griegas y las orientaciones generales de política económica formuladas por el Consejo. La Recomendación, ante el deterioro de las condiciones macroeconómicas de Grecia y la gravedad de la situación, proponía un plan de medidas que implicaban la adopción de reformas estructurales en la economía helénica. El contexto económico no favorecía el cumplimiento de las orientaciones previstas por el Consejo y la Comisión y, rápidamente, el Consejo, el 8 de junio, vuelve a adoptar una Decisión de advertencia de déficit público dirigida a Grecia. Esta segunda Decisión no obedece a un incumplimiento de la primera por las autoridades griegas, sino que se debe al rápido deterioro de las finanzas helénicas y a la intensidad de la contracción económica, a «un cambio repentino de la situación económica» que provoca que las medidas previstas en la Decisión de febrero deban complementarse con otras (Decisión del Consejo 2010/320 de 8 de junio).

Simultáneamente a la situación de Grecia, otros Estados participantes, como Irlanda, Portugal o España, veían agravada su situación financiera, se les encarecía la financiación de su déficit público y se dificultaba la obtención de capital que adquiriese su deuda pública. Con estos datos y ante la extrema falta de confianza de los mercados financieros en que algunos países pudieran retornar el montante de su deuda, el Consejo celebrado el 9 y 10 de mayo aceptó la creación de un mecanismo europeo de estabilización financiero de la zona euro por un importe total de hasta 750.000 millones de euros. Este importe se desglosaba en una cantidad de 60.000 millones de euros, justificada en base al art. 122.2 del TFUE que prevé la posibilidad de que la Unión conceda ayuda financiera a un Estado miembro que esté en dificultades o en riesgo de dificultades graves «ocasionadas por catástrofes naturales o acontecimientos excepcionales que dicho Estado no pudiera controlar» (este instrumento fue creado por el Consejo mediante el Reglamento 407/2010 de 11 de mayo). Los 440.000 millones de euros aportados por los Estados miembros de la zona del euro se ejecutan mediante la creación de una entidad instrumental temporal que vence a los tres años y que está garantizada por los Estados participantes de forma proporcional y coordinada. El montante restante (250.000 millones) le corresponde al Fondo Monetario Internacional pues se prevé que facilite la mitad de la aportación prevista de la Unión Europea (Sesión extraordinaria del Consejo. Asuntos Económicos u Financieros. Comunicado de Prensa en doc. 9596/10).

Conviene detenernos en el segundo de los instrumentos que hemos mencionado. Los Estados miembros de la zona euro firmaron, el 7 de junio, el Acuerdo marco de la Facilidad Europea de Estabilización Financiera (el Acuerdo marco de la FEEF), y son los accionistas de una sociedad anónima constituida en Luxemburgo y denominada «European Financial Stability Facility, Société Anonyme» (FEEF). El Acuerdo marco de la FEEF entró en vigor el 4 de agosto de 2010 y prevé su liquidación el 30 de junio de 2013. Cada Estado miembro garantiza proporcionalmente una parte de los 440.000 millones que pueden concederse a los países\* en dificultades. A título ilustrativo, España garantiza un máximo de 52.352 millones de euros (mientras que Alemania garantiza un máximo de 119.390 millones de euros, Francia 89.657 millones; Italia 78.784 millones; en el otro lado de la balanza, Malta 398 millones; y Chipre 863 millones ([http://www.efsf.europa.eu/attachments/efsf\\_framework\\_agreement\\_en.pdf](http://www.efsf.europa.eu/attachments/efsf_framework_agreement_en.pdf)). La concesión de la ayuda significa que el Estado beneficiado acepte un programa estricto de ajustes económicos y presupuestarios para reducir el déficit público y garantizar la sostenibilidad de la deuda.

El Consejo Europeo en su reunión de 28 y 29 de octubre decidió, entre otras cuestiones, que era necesario, para garantizar la estabilidad financiera de la zona euro, que se estableciera un mecanismo permanente de financiación para hacer frente a las posibles crisis financieras. Para ello se invitaba al Presidente del Consejo Europeo a iniciar consultas con los Estados miembros para realizar una modificación del TFUE. Después de varias vicisitudes, en el Consejo Europeo celebrado el 16 y 17 de diciembre de 2010, se llegó a un acuerdo sobre el texto de la Decisión que debiera revisar el TFUE para permitir la permanencia del nuevo mecanismo de estabilización (Conclusiones del Consejo Europeo celebrado el 16 y 17 de diciembre de 2010, en Doc. EUCO 30/10). El proyecto de Decisión, incluido en el anexo I de las Conclusiones, implica añadir un tercer párrafo al art. 136 del TFUE indicando que, los Estados miembros cuya moneda sea el Euro podrán establecer un mecanismo de estabilidad que se activará cuando sea indispensable para salvaguardar la estabilidad de la zona euro. La concesión de esta ayuda se supeditará a condiciones estrictas y será activado cuando, de mutuo acuerdo, los Estados participantes en la unión monetaria consideren que existe un riesgo para la estabilidad de la zona euro. La aprobación de la Decisión y la puesta en práctica de la revisión del TFUE tendrá lugar durante el año 2011.

Pasamos a continuación a examinar las actividades más relevantes desarrolladas por las instituciones de la Unión Europea durante el año 2010, en las diferentes áreas temáticas que comprenden el ejercicio de sus competencias.

## Competencia

En el art. 101.1 del TFUE se prohíben todos los acuerdos entre empresas, las decisiones de asociaciones de empresas y las prácticas concertadas que puedan afectar al comercio entre los Estados miembros y que tengan por objeto o efecto impedir, restringir o falsear la libre competencia dentro del mercado interior. Ahora bien, en el art. 101.3 TFUE se dispone que pueden quedar exentos de la aplicación de la prohibición, los acuerdos, decisiones o prácticas que, aunque le-

sionen al juego de la libre competencia, contribuyan a mejorar la producción o la distribución de los productos o a fomentar el progreso técnico o económico, y reserven al mismo tiempo a los usuarios una participación equitativa en el beneficio resultante. En este contexto, la Comisión se ha mostrado activa este año y ha adoptado varios Reglamentos que excusan la aplicación de las normas sobre libre competencia a algunas categorías generales de acuerdos que reúnen determinadas características y que comportan un cambio en el marco regulatorio europeo. Así, el Reglamento (UE) núm. 330/2010, de 20 de abril, prevé una exención a determinadas categorías de acuerdos verticales y prácticas concertadas (entró en vigor el 1 de junio de 2010 y finalizará el 13 de mayo de 2022); el Reglamento (UE) núm. 1217/2010, de 14 de diciembre, excusa a determinadas categorías de acuerdos de investigación y desarrollo, (entró en vigor el 1 de enero de 2011 y finalizará el 31 de diciembre de 2022); y el Reglamento (UE) núm. 1218/2010, de 14 de diciembre referido a determinadas categorías de acuerdos de especialización (entró en vigor el 1 de enero de 2011 y finalizará el 31 de diciembre de 2022).

La Comisión también ha aplicado esta exención en la aplicación de las normas sobre libre competencia a acuerdos celebrados en algunos sectores económicos específicos. Tal sería el supuesto del Reglamento (UE) núm. 267/2010, de 24 de marzo, que exime a determinadas categorías de acuerdos entre empresas, decisiones y prácticas concertadas en el sector de los seguros (entró en vigor el 1 de abril de 2010 y expirará el 31 de marzo de 2017); y el Reglamento (UE) núm. 461/2010, de 27 de mayo, que excusa a determinadas categorías de acuerdos verticales y prácticas concertadas en el sector de los vehículos de motor (entró en vigor el 1 de junio de 2010 y finalizará el 31 de mayo de 2023).

En el ámbito de las ayudas estatales, el Consejo ha adoptado su Decisión 2010/787/UE, de 10 de diciembre, relativa a las ayudas estatales destinadas a facilitar el cierre de minas de carbón no competitivas. En la Decisión se establecen las condiciones y requisitos para que estas ayudas a la industria del carbón puedan considerarse compatibles con el correcto funcionamiento del mercado interior y no sean contrarias al derecho comunitario europeo.

Además, la Comisión ha dirigido varias Decisiones a España sobre la compatibilidad de la concesión de las ayudas estatales con el derecho comunitario europeo. Entre ellas, se subrayan las dos siguientes: la Decisión 2010/473/UE, de 25 de diciembre, en la que se reconoce que las ayudas estatales a favor de las cooperativas agrarias tras la subida del coste de combustible que fueron contempladas en el Decreto ley núm. 10/2000 son contrarias al derecho comunitario y deben de ser devueltas; y la Decisión 2011/1/UE, de 20 de julio, que declara que la financiación del organismo público de radiodifusión Corporación de Radio y Televisión Española (RVTE), tal y como se prevé en la Ley 8/2009 relativa a la financiación de RTVE, es compatible con el mercado interior.

## Consumidores

En el ámbito de la protección de los consumidores, se debe resaltar la aprobación, el 24 de noviembre, del Reglamento (UE) núm. 1177/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre los derechos de los pasajeros que viajan por

mar y por vías navegables. Este Reglamento, que modifica al Reglamento (CE) núm. 2006/2004, de 27 de octubre, sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores, establece las normas aplicables en lo que respecta a garantizar la protección de pasajeros que utilizan el transporte marítimo. Con carácter general, se regulan las obligaciones de los transportistas y de los operadores de las terminales en caso de interrupción del viaje; incluyendo de forma específica, la protección de los derechos de las personas con discapacidad y de las personas con movilidad reducida. En este sentido, se obliga a no discriminar a los pasajeros en cuanto a las condiciones de transporte ofrecidas por los transportistas; se relacionan los derechos de los pasajeros en caso de cancelación o retraso; se exige la publicación de la información sobre los derechos de los pasajeros contenidos en el Reglamento y se requiere que los transportistas y las terminales dispongan de un mecanismo que tramite las reclamaciones.

En esta línea, el 12 de mayo, la Comisión aprobó una Recomendación (2010/304) sobre el uso de una metodología armonizada para la clasificación y notificación de las reclamaciones y consultas de los consumidores. En la Recomendación se dispone la información que los órganos de gestión de reclamaciones deberían recoger y registrar. En esencia, estos órganos deben incluir los siguientes datos: información general (país del consumidor, país del comerciante, nombre del órgano de gestión de reclamaciones, motivo de contacto del consumidor, distinguiendo entre reclamaciones y consultas, fecha de recepción de la reclamación o la consulta, método de venta); información sobre el sector productivo en el que se incluye el producto o servicio; y la información sobre la reclamación o la consulta. Además se recomienda que se recoja otra información adicional: método de venta utilizado, otra información general (en el caso de las reclamaciones: método publicitario, forma de pago, nombre del comerciante, valor de la transacción, valor de la pérdida sufrida por el consumidor); tipo de información de la reclamación (precisando el motivo y la razón que origina la reclamación).

Mediante una Comunicación, y de acuerdo con lo previsto en el Reglamento 2006/2004 del Parlamento Europeo y el Consejo, sobre la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores, la Comisión publicó, el 10 de septiembre (D.O. C244), las autoridades competentes y las oficinas de enlace únicas responsables que le habían sido comunicadas por los Estados miembros. En España, la oficina de enlace única es el Instituto Nacional de Consumo, mientras que las autoridades competentes son variadas, dependen de la Directiva en concreto que es aplicable a cada ámbito o sector de la actividad; y son por regla general el mismo Instituto Nacional de Consumo y los organismos autonómicos correspondientes: Dirección General de Consumo (Junta de Andalucía); Dirección General de Consumo (Gobierno de Aragón); Agencia de Sanidad Ambiental y Consumo (Principado de Asturias); Dirección General de Consumo (Gobierno de las Islas Baleares); Dirección General de Consumo (Gobierno de Canarias); Dirección General de Comercio y Consumo (Gobierno de Cantabria); Instituto de Consumo de Castilla-La Mancha (Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha); Agencia de Protección Civil y Consumo (Junta de Castilla y León); Consejería de Sanidad y Consumo (Ciudad Autónoma de Ceuta); Dirección General de Consumo y Salud Comunitaria (Junta de Extremadura); Instituto Galego del Consumo (Xunta de Galicia); Agencia Ca-



talana del Consumo (Generalitat de Cataluña); Dirección General de Salud Pública y Consumo (Comunidad Autónoma de La Rioja); Dirección General de Consumo (Comunidad Autónoma de Madrid); Dirección General de Atención al Ciudadano, Drogodependencias y Consumo (Comunidad Autónoma de la Región de Murcia); Directora General de Familia, Infancia y Consumo (Gobierno de Navarra); Dirección de Consumo (Gobierno Vasco); Dirección General de Comercio y Consumo (Generalitat Valenciana). De todas formas, en algunas directivas las autoridades competentes son estatales, tal es el caso por ejemplo de: la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información (correspondiente a la Directiva 89/552 sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva); la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (autoridad competente a los efectos de la Directiva 2001/83, por la que se establece un código comunitario sobre medicamentos para uso humano); la Agencia Española de Protección de Datos (autoridad competente para la Directiva 2002/58/CE, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas).

## Empleo y asuntos sociales

En el ámbito de la participación de los interlocutores sociales con vistas a dotar de contenido el diálogo social en el seno de la Unión Europea, conviene referenciar la adopción de dos directivas. La primera es la Directiva 2010/18/UE del Consejo, de 9 de marzo, por la que se aplica el Acuerdo marco revisado sobre el permiso parental celebrado el 18 de junio, por las organizaciones europeas de interlocutores sociales intersectoriales (Business Europe, anteriormente UNICE, –Unión de Industrias de la Comunidad Europea–; UEAPME –Asociación europea representante de las PYMES y de las empresas artesanales de los países de la Unión Europea–; CEEP –Centro Europeo de la Empresa Pública–; y CES, –Confederación Europea de Sindicatos–) y que deroga la Directiva 96/34/CE. Este acuerdo revisa el anteriormente vigente, celebrado el 14 de diciembre de 1995 (y que fue incluido en la Directiva 96/34/CE), y que continuará en vigor hasta su finalización el 8 de marzo de 2012, fecha en la que los Estados miembros deberán haber implementado las disposiciones contenidas en el nuevo Acuerdo marco al ordenamiento jurídico interno. El objeto del Acuerdo es establecer disposiciones mínimas para facilitar la conciliación de las responsabilidades familiares y profesionales a los trabajadores con hijos. Se concede un derecho individual de permiso parental a los trabajadores, hombres o mujeres, por motivo de nacimiento o adopción de un hijo, para cuidarlo hasta una edad determinada (máximo de 8 años) y que precisarán los Estados miembros o los interlocutores sociales, siendo la duración mínima cuatro meses. Las condiciones de acceso y las normas de aplicación del permiso parental se definirán por ley o convenio colectivo en los Estados miembros con arreglo a las disposiciones mínimas previstas en el Acuerdo.

La segunda, es la Directiva 2010/32/UE del Consejo, de 10 de mayo, que aplica el Acuerdo marco para la prevención de las lesiones causadas por instrumen-

tos cortantes y punzantes en el sector hospitalario y sanitario celebrado por la Asociación Europea de los Empresarios del Sector Hospitalario y Sanitario (HOSPEM) y la Federación Sindical Europea de los Servicios Públicos (EPSU), el 17 de julio de 2009. Los Estados miembros tienen de plazo hasta el 11 de mayo de 2013 para transponer las medidas contenidas en el Acuerdo a sus respectivos ordenamientos jurídicos internos.

En materia de igualdad entre hombres y mujeres, se debe subrayar la adopción de la Directiva 2010/41/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de julio, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejercen una actividad autónoma (derogando la regulación anterior prevista en la Directiva 86/613/CE). El objeto de la Directiva es instituir un marco para hacer efectivo, en los Estados miembros, el principio de igualdad de trato entre los hombres y las mujeres que ejercen una actividad autónoma o contribuyen al ejercicio de una actividad de ese tipo, en relación con aquellos ámbitos que no están cubiertos por la Directiva 2006/54/CE (aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación) y la Directiva 79/7/CEE (aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de seguridad social). Se entiende, en la Directiva, por igualdad de trato, la ausencia de práctica discriminatoria por razón de sexo en los sectores público o privado, ya sea directa o indirectamente. A título ilustrativo se menciona la exigencia de igualdad de trato en la creación, el equipamiento o la ampliación de una empresa o en el inicio o la ampliación de cualquier otra forma de actividad autónoma. El plazo de transposición de la Directiva finaliza el 5 de agosto de 2012.

Cabe destacar también la creación de un instrumento financiero denominado Progress. Mediante la Decisión 283/2010/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de marzo, se establece un instrumento europeo de microfinanciación para el empleo y la inclusión social. Se trata de proporcionar recursos europeos que faciliten el acceso a la microfinanciación, y su disponibilidad, a grupos de personas que han perdido o se encuentran en riesgo de perder su puesto de trabajo o que se encuentran dificultades para acceder o reincorporarse al mercado laboral, o se encuentran en una posición de desventaja en lo relativo al acceso al mercado crediticio convencional y desean seguir desarrollando su microempresa o convertirse en trabajadores por cuenta propia. La contribución financiera con cargo al presupuesto de la Unión destinada a este instrumento para el período entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2013 será de 100 millones de euros.

En este contexto de instrumentos financieros, subrayar el Reglamento (UE) 437/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo, que modifica el Reglamento (CE) 1080/2006, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, por lo que se refiere a la subvencionalidad de las intervenciones en materia de vivienda a favor de las comunidades marginadas. Esta modificación establece que los gastos subvencionables de vivienda sólo son aplicables a los Estados miembros de la Unión que se adhirieron con posterioridad al 1 de mayo de 2004, y en el marco de un enfoque de desarrollo urbano; y para todos los Estados miembros, sólo, en el marco de un enfoque integrado en favor de las comunidades marginadas.

Finalmente señalar la publicación de la Decisión 2010/707 del Consejo, de 21 de octubre, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros. Mediante este acto se jerarquizan las directrices de las políticas de empleo de los Estados miembros para el año. En concreto las prioridades se centran en los siguientes aspectos: aumentar la participación de mujeres y hombres en el mercado laboral; reducir el empleo estructural y fomentar el empleo de calidad; conseguir una población activa cualificada que responda a las necesidades del mercado laboral y promover el aprendizaje permanente; mejorar la calidad y los resultados de los sistemas educativos y de formación en todos los niveles e incrementar la participación en la enseñanza superior o equivalente; y promover la inclusión social y luchar contra la pobreza.

## Energía

En el ámbito energético se debe mencionar la Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo, relativa a la eficiencia energética de los edificios (y que, a partir del 1 de febrero de 2012, derogará a la anterior Directiva 2002/91/CE, y sus posteriores modificaciones). El objetivo de la Directiva es promover la eficiencia energética de los edificios (cantidad de energía calculada o medida que se necesita para satisfacer la demanda de energía asociada a un uso normal del edificio, y que incluye, entre otros aspectos, la energía consumida en la calefacción, la refrigeración, la ventilación, el calentamiento del agua y la iluminación). Por razón de la Directiva, los Estados asumen la obligación de adoptar a nivel estatal y regional, una metodología del cálculo de la eficiencia energética de los edificios que tengan en cuenta ciertos elementos, y muy especialmente: las características térmicas del edificio (capacidad térmica, aislamiento, etc.); la instalación de calefacción y de agua caliente; las instalaciones de aire acondicionado; la instalación de iluminación incorporada; y las condiciones ambientales interiores. Los Estados miembros deben poner en marcha un sistema de certificación de la eficiencia energética de los edificios, cuya validez no exceda de los diez años, que incluya, en especial, la información sobre el consumo energético de los edificios (un indicador de la eficiencia energética) y que recoja las recomendaciones para mejorar su eficiencia energética. Cuando un edificio o una unidad de un edificio se venda o alquile, el indicador de eficiencia energética del certificado de eficiencia debe figurar en la publicidad que aparezca en los medios promocionales. El objetivo es que el 31 de diciembre de 2020 todos los edificios nuevos deben tener un consumo de energía casi nulo.

En la misma fecha, se aprobó la Directiva 2010/30/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la indicación del consumo de energía y de otros recursos de los productos relacionados con la energía, mediante el etiquetado y una información normalizada. Con este acto se crea un marco que armoniza las medidas nacionales de los Estados miembros sobre la información suministrada al usuario final (especialmente mediante el etiquetado) sobre el consumo de energía y, cuando corresponda, sobre otros recursos esenciales de los productos relacionados con la energía durante su utilización, de manera que los usuarios finales puedan comparar y elegir los productos más eficientes. A tal efecto, la Directiva impone

un conjunto de obligaciones a los Estados miembros, a los proveedores y distribuidores que incluyen la exigencia de informar obligatoriamente de determinadas características del producto (el plazo de transposición de la Directiva finaliza el 20 de junio de 2011). Con posterioridad, el 28 de septiembre, la Comisión adoptó un conjunto de Reglamentos Delegados para complementar la Directiva 2010/30, estableciendo un etiquetado específico para determinados productos: lavavajillas domésticos (Reglamento Delegado (UE) núm. 1060/2010); aparatos de refrigeración domésticos (Reglamento Delegado (UE) núm. 1060/2010); lavadoras domésticas (Reglamento Delegado (UE) núm. 1061/2010); televisiones (Reglamento Delegado (UE) núm. 1062/2010 de la Comisión).

En este orden de ideas, el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron, el 15 de diciembre, el Reglamento (UE) núm. 1233/2010 que modifica el Reglamento (CE) núm. 663/2009, por el que se establece un programa de ayuda a la recuperación económica mediante la concesión de asistencia financiera comunitaria a proyectos del ámbito de la energía. En concreto, con las modificaciones introducidas, se trata de desarrollar, un instrumento financiero de la UE para fomentar proyectos de ahorro energético, de eficiencia energética y de energías renovables y para facilitar la financiación de las inversiones en estos ámbitos por las autoridades públicas locales, regionales y, en casos debidamente justificados, nacionales. El instrumento servirá para proyectos energéticos sostenibles, especialmente, en medios urbanos. Incluirá, en particular, y a título ilustrativo: proyectos relativos a: edificios públicos y privados que incorporen soluciones de eficiencia energética o energías renovables, o ambas; transporte urbano limpio en pro de una mayor eficiencia energética, infraestructura local, incluidos el alumbrado eficiente exterior de infraestructuras públicas; fuentes renovables de energía descentralizadas instaladas localmente y su integración en las redes eléctricas....

El Reglamento (UE, Euratom) núm. 617/2010 del Consejo, de 24 de junio, ha regulado el procedimiento para la comunicación a la Comisión de los proyectos de inversión e infraestructuras energéticas en la Unión Europea (derogando el Reglamento anterior (CE) núm. 736/96). En este acto se establece un marco común para la comunicación a la Comisión de los datos e información sobre los proyectos de inversión en infraestructuras energéticas en los sectores del petróleo, el gas natural, la electricidad (incluyendo la procedente de fuentes renovables y los biocombustibles); así como sobre los proyectos de inversión relacionados con la captura y el almacenamiento de dióxido de carbono producido por estos sectores. Los detalles técnicos y la forma en la que se dispone esta comunicación, ha sido objeto de una regulación específica en el Reglamento (UE, Euratom), núm. 833/2010 de la Comisión, de 21 de septiembre, por el que se aplica el Reglamento 617/2010.

## **Espacio de libertad, seguridad y justicia**

En el ámbito de la cooperación judicial en materia civil, conviene mencionar al Reglamento (UE) núm. 416/2010 de la Comisión, de 12 de mayo, por el que se modifican los anexos I, II, y III del Reglamento (CE) núm. 44/2001 del Consejo relativo a la competencia judicial, al reconocimiento y a la ejecución de re-

soluciones judiciales en materia civil y mercantil. En este acto se relaciona la legislación de algunos Estados miembros que modifican las reglas de competencia nacionales y los tribunales o las autoridades competentes. En lo que corresponde a España, se dispone que serán los juzgados de primera instancia los que conocerán, y tramitarán, las solicitudes de otorgamiento de la ejecución de las resoluciones judiciales en materia civil y mercantil dictadas por las autoridades competentes de los Estados miembros; y que corresponderá a las Audiencias Provinciales, conocer de los recursos interpuestos contra las decisiones de otorgamiento de ejecución.

En la misma esfera de actuación civil se debe subrayar que, el 12 de julio, el Consejo, mediante su Decisión 2010/405, autorizó una cooperación reforzada para que un grupo de Estados, entre los que se encuentra España, establecieran un marco jurídico en el ámbito de la ley aplicable al divorcio y a la separación legal (el resto de los Estados participantes son: Bélgica, Bulgaria, Alemania, Grecia, Francia, Italia, Letonia, Luxemburgo, Hungría, Malta, Austria, Portugal, Rumanía y Eslovenia). La cooperación reforzada ha dado sus frutos con la aprobación del Reglamento (UE) núm. 1259/2010 del Consejo, de 20 de diciembre, que establece un conjunto de normas uniformes sobre la ley aplicable al divorcio y a la separación judicial.

En las cuestiones relativas al control de los flujos migratorios, se subraya a la Decisión 2010/252 del Consejo, de 26 de abril, que completa el Código de fronteras Schengen por lo que se refiere a la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea. En este acto se fijan las normas (vinculantes) y las directrices (no vinculantes) que han de formar parte de los planes operativos que elabore la Agencia para cada una de las operaciones que coordine.

Además, se debe aludir a un conjunto de actuaciones relativas al nuevo Sistema de Información Schengen (SIS II). Entre ellas, las Decisiones de la Comisión 2010/260 y 2010/261, ambas de 4 de mayo, relativas al plan de seguridad del funcionamiento del Sistema de Información de Visados (SIV) y del Sistema de Información Schengen (SIS II) Central y la Infraestructura de comunicación; que organizan y establecen las medidas de seguridad para proteger los datos almacenados en el SIV y el SIS II contra las amenazas que afecten a su disponibilidad, integridad y confidencialidad.

En el ámbito del asilo se subraya la creación de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (Reglamento (UE) núm. 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo) cuya sede se encuentra en La Valetta (Malta) (Decisión 2010/ 762/UE de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 25 de Febrero). La finalidad de la Oficina es contribuir a una mejor implantación del sistema europeo común de asilo (SECA), reforzar la cooperación práctica en materia de asilo entre los Estados miembros y prestar apoyo operativo, o coordinar el prestado a los Estados miembros.

La actuación en el seno de la cooperación policial se ha centrado en la adopción de la Resolución del Consejo, de 3 de junio de 2010, relativa a un manual

actualizado de recomendaciones para la cooperación policial internacional y de medidas de prevención y lucha contra la violencia y los desórdenes relacionados con los partidos de fútbol de dimensión internacional en los que se vea afectado al menos un Estado miembro (DO C 165 de 24 de junio).

En la cooperación judicial en material penal conviene subrayar la Directiva 2010/64/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre, relativa al derecho a interpretación y a traducción en los procesos penales. Esta Directiva establece las normas relativas al derecho a interpretación y traducción en los procesos penales y en los procedimientos correspondientes a la ejecución de una orden de detención europea. En este sentido, los Estados miembros velarán por que todo sospechoso o acusado que no hable o entienda la lengua del proceso penal se beneficie sin demora de interpretación en el transcurso del proceso penal ante las autoridades investigadoras y judiciales, incluido durante el interrogatorio policial; y se beneficie también de la traducción escrita de todos los documentos que resultan esenciales para garantizar su derecho a la defensa y para salvaguardar la equidad del proceso.

## Fiscalidad

El Consejo ha aprobado dos Directivas, que modifican la Directiva 2006/112/CE de 28 de noviembre relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido. La primera es la Directiva 2010/23/UE, de 16 de marzo, que afecta a la aplicación optativa y temporal del mecanismo de inversión del sujeto pasivo a determinadas prestaciones de servicios susceptibles de fraude. El alcance de la modificación es el siguiente, la Directiva 2006/112/CE del Consejo especifica que cualquier sujeto pasivo que realice entregas de bienes o prestaciones de servicios sujetas al impuesto sobre el valor añadido (IVA) estará obligado al pago del impuesto. No obstante, cuando se trate de operaciones transfronterizas y en el caso de determinados sectores nacionales de elevado riesgo, tales como la construcción o la gestión de residuos, está previsto el traspaso de la obligación de pagar el IVA a la persona destinataria de la entrega o prestación. En este sentido, y hasta el 30 de junio de 2015, y por un período mínimo de dos años, se permite que la obligación de pagar el IVA se traspase a la persona destinataria de la transferencia de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. La segunda es la Directiva 2010/45/UE, de 13 de julio, que modifica las normas de facturación previstas en la Directiva 2006/112/CE, simplificándolas para mejorar el funcionamiento del mercado interior.

En el ámbito de la regulación de los impuestos especiales, y en concreto los que gravan al tabaco, el Consejo adoptó, el 16 de febrero, su Directiva 2010/12/UE, que modificaba las Directivas 92/79/CEE, 92/80/CEE y 95/59/CE en lo referente a la estructura y a los tipos de impuesto especial que grava las labores del tabaco, y la Directiva 2008/118/CE que establece el régimen general de los impuestos especiales. Esta Directiva, introduce cambios en la legislación fiscal de la Unión sobre los productos del tabaco.

El Consejo también adoptó, el 16 de marzo, su Directiva 2010/24/UE relati-

va a la asistencia mutua en materia de cobro de los créditos correspondientes a determinados impuestos, derechos y otras medidas. Mediante este acto se establecen las normas con arreglo a las cuales los Estados miembros deberán prestar asistencia para el cobro, en un Estado miembro, de determinados créditos que se hayan originado en otro Estado miembro.

## **Investigación y Desarrollo**

El 22 de septiembre, el Parlamento y el Consejo adoptaron la Directiva 2010/63/UE relativa a la protección de los animales utilizados para fines científicos. En este acto, dirigido a armonizar las legislaciones de los Estados miembros, se establecen medidas para la protección de los animales destinados a estas actividades, se fijan normas para reducir la utilización de animales en procedimientos científicos, se elabora un protocolo de evaluación para autorizar proyectos en cuyos procedimientos se utilicen animales; y se fijan las condiciones para la cría y la reproducción de los animales.

La Vigilancia Mundial del Medio Ambiente y Seguridad es una iniciativa de la Unión Europea para la observación de la Tierra en cooperación con los Estados miembros. Por Decisión de la Comisión 2010/67, de 5 de febrero, se aprobó el Consejo de socios del GMES, integrado por 27 representantes designados por las autoridades nacionales y nombrados por la Comisión, de entre especialistas en el sector. En este sentido, y en el ámbito de los programas europeos, el Parlamento Europeo aprobó el 22 de septiembre, el Reglamento (UE) núm. 1911/2010 sobre el Programa Europeo de Vigilancia de la Tierra (GMES) y sus operaciones iniciales (2011-2013). Se trata de la previsión de financiar un conjunto de actividades de investigación, dentro del séptimo programa marco de la Unión Europea y su objetivo principal es ofrecer servicios de accesos de información y de datos en el ámbito del medio ambiente.

## **Medio Ambiente**

El 25 de noviembre de 2009, se adoptó el Reglamento (UE) núm. 66/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la etiqueta ecológica de la Unión Europea (publicado en el D.O.U.E el 30 de enero de 2010). En este acto, se instituyen las normas relativas al establecimiento y aplicación de un sistema voluntario de etiqueta ecológica de la Unión Europea. Se trata de crear un régimen para la concesión de etiqueta ecológica que promueva productos con un impacto medioambiental reducido durante todo su ciclo de vida y proporcionar a los consumidores información exacta, no engañosa y con base científica sobre su impacto medioambiental. Los criterios de la etiqueta se determinan a partir de datos científicos correspondientes a la totalidad del ciclo de vida de los productos, desde su elaboración hasta su eliminación. Estos criterios se refieren esencialmente a los siguientes: el impacto de los bienes y servicios en el cambio climático, la naturaleza y la biodiversidad, el consumo de energía y de recursos, la generación de residuos, la contaminación, las emisiones y los residuos de sustancias peligrosas en el medio ambiente; la sustitución de las sustancias peligrosas por otras más segu-

ras; el carácter sostenible y la posibilidad de reutilización de los productos; el impacto final en el medio ambiente, lo cual incluye la salud y la seguridad de los consumidores; el respeto de las normas sociales y éticas, como la normativa internacional sobre el trabajo; la consideración de los criterios de otras etiquetas a escala nacional o regional; la reducción de la experimentación con animales. La etiqueta ecológica se puede conceder a cualquier bien o servicio que se distribuya, consuma o utilice en el mercado comunitario, ya sea de pago o gratuito, pero no es aplicable ni a los medicamentos para uso humano o veterinario ni a los aparatos médicos (el catálogo de productos y servicios que se benefician de la etiqueta puede consultarse en <http://www.eco-label.com/spanish/>).

Asimismo, la Comisión procedió, mediante la Decisión 2010/709, de 22 de noviembre, a establecer el Comité de etiquetado ecológico de la Unión Europea, previsto en el Reglamento 66/2010, y compuesto por los representantes de los organismos competentes de cada Estado miembro (junto con representantes de las siguientes organizaciones: Oficina Europea de Asociaciones de Consumidores (BEUC); Eurocoop; Oficina Europea de Medio Ambiente (OEMA); Business Europe; Unión Europea del Artesanado y de la Pequeña y Mediana Empresa (UE-APME); Eurocommerce) y que es consultado por la Comisión para elaborar y revisar los criterios y exigencias de concesión de la etiqueta ecológica.

La Comisión, con su Reglamento (UE) núm. 271/210, de 24 de marzo, procedió a la modificación de las disposiciones relativas al logotipo de producción ecológica contenidas en el Reglamento (CE) núm. 889/2008 por el que se establecían disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) núm. 834/2007. Entre las transformaciones, se destaca el cambio del logotipo que identifica a los productos ecológicos que entran en el ámbito de aplicación de la normativa de la UE sobre producción ecológica (a partir del 1 de julio de 2010).

En el ámbito de los compromisos internacionales adquiridos por la Unión Europea y sus Estados miembros, se debe mencionar la Decisión del Consejo 2010/631, de 13 de septiembre, que aprueba el Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo (Protocolo ICZM) al Convenio para la Protección del Medio Marino y de la Región Costera del Mediterráneo (denominado el Convenio de Barcelona). El Convenio obliga específicamente a las partes a fomentar una gestión integrada de las zonas costeras, teniendo en cuenta la protección de las zonas de interés ecológico y paisajístico y el uso racional de los recursos naturales. El Protocolo ICZM crea un marco común para la gestión integrada de las zonas costeras del mar Mediterráneo y prevé la adopción de las medidas necesarias para reforzar la cooperación regional con ese fin. Esta gestión integrada se lleva a término utilizando como guía unos principios (como por ejemplo, tener en cuenta la riqueza biológica, garantizar la ordenación equilibrada del territorio en toda la zona costera, garantizar la coordinación interinstitucional entre todos los actores públicos, proceder a evaluaciones preliminares de los riesgos de las actividades humanas y de las infraestructuras, evitar la producción de daños al medio ambiente, y si se producen, realizar una restauración adecuada) que permitan determinados objetivos (especialmente: facilitar el desarrollo sostenible de las zonas costeras; preservar las zonas costeras en beneficio de las generaciones presentes y futuras; garantizar la utilización sostenible de los recursos naturales, en particular respecto al uso del agua; garantizar la



preservación de la integridad de los ecosistemas, paisajes y geomorfología costeras; garantizar la coherencia entre las iniciativas públicas y privadas y entre todas las decisiones de las autoridades públicas, a escala nacional, regional y local, que afectan a la utilización de la zona costera).

También se ha de señalar la Decisión del Consejo 2010/655, de 19 de octubre, sobre la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Protocolo adicional relativo al Acuerdo de cooperación para la protección de las costas y de las aguas del Atlántico del Nordeste contra la polución. El Acuerdo de cooperación (denominado Acuerdo de Lisboa) fue firmado en 1990 por España, Portugal, Francia, Marruecos y la Comunidad Europea. El conflicto político entre España y Marruecos por las fronteras del Sáhara Occidental impidió que el Acuerdo de Lisboa entrara en vigor. Mediante el Protocolo se enmienda el Acuerdo de Lisboa para permitir la ratificación de todas las partes y su entrada en vigor.

La determinación de los niveles de emisión asignados a la Unión Europea y sus Estados miembros, con arreglo al Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, han sido determinados por la Decisión de la Comisión 2010/778, de 15 de diciembre. Este acto modifica los niveles de emisión asignados con anterioridad (en la Decisión 2006/944/CE). Con la revisión, a España se le ha asignado un nivel de emisión, de 1.666.195.929 toneladas equivalentes de dióxido de carbono (el total asignado a la Unión Europea es de 19.621.381.509 toneladas). En esta línea de actuación la Comisión presentó una Comunicación, el 26 de mayo, evaluando el objetivo de reducir el 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero y ponderando la posibilidad de rebasar este objetivo para alcanzar una reducción del 30% (COM (2010) 265 final).

En los términos de la lucha contra la contaminación, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la Directiva 2010/75/UE, de 24 de noviembre, sobre las emisiones industriales. Esta Directiva instituye las normas sobre la prevención y el control integrados de la contaminación procedente de las actividades industriales. También implanta las normas para evitar o, cuando ello no sea posible, reducir las emisiones a la atmósfera, el agua y el suelo, y evitar la generación de residuos con el fin de alcanzar un nivel elevado de protección del medio ambiente. Se aplica a un conjunto de actividades industriales que dan lugar a contaminación (como por ejemplo: industrias energéticas, industrias de producción e instalación de metales, industrias minerales, industrias químicas, industrias de gestión de residuos, instalaciones de combustión, instalaciones de incineración de residuos, instalaciones y actividades que utilicen disolventes orgánicos, instalaciones que producen dióxido de titanio...).

La Comisión también se ha mostrado sensible por desarrollar una industria automovilística que sea energéticamente más eficiente y limpia. Así, en su Comunicación publicada el 28 de abril (COM (2010) 186 final), la Comisión presentó la estrategia europea sobre vehículos limpios y energéticamente eficientes. Con ella se trata de fomentar el desarrollo y el uso de vehículos pesados (camiones y autobuses), y ligeros (automóviles y furgonetas), así como de ciclomotores de dos y tres ruedas y cuadriciclos, limpios y energéticamente eficientes (ecológicos). Para ello propone un Plan de Acción que debería desarrollarse a medio y largo plazo y que

incluye, entre otros, el apoyo de la investigación en el ámbito de las tecnologías ecológicas y el fomento de vehículos ecológicamente eficientes.

En relación a la conservación de las especies animales, la actividad normativa se centra en la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres, que fue publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea el 26 de enero de 2010. Esta Directiva procede a la codificación de una anterior, la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, que había sido objeto de múltiples modificaciones, algunas de ellas de forma substancial. Las instituciones comunitarias, en aras a la claridad, han considerado oportuno proceder a su codificación y el resultado ha sido la Directiva 2009/147. En síntesis, se trata de un acto normativo que tiene como objetivo la protección, la administración y la regulación de las especies de aves que viven normalmente en estado salvaje en el territorio de los Estados miembros. En este sentido, se impone a los Estados miembros, la obligación de tomar todas las medidas necesarias para preservar, mantener o restablecer una diversidad y una superficie suficiente de hábitats para las aves. Además se establecen medidas especiales de protección, para un conjunto de aves contempladas en el anexo a la Directiva, por ser especies amenazadas de extinción, vulnerables a las modificaciones de sus hábitats o por ser especies raras porque sus poblaciones son escasas o porque su distribución local es limitada.

En los aspectos metodológicos para precisar la situación medioambiental conviene mencionar los siguientes actos: la Decisión de la Comisión 2010/477, de 1 de septiembre, que define los criterios y las normas metodológicas para evaluar el estado medioambiental de las aguas marinas; y la Decisión de la Comisión 2010/728, de 29 de noviembre, por la que se establece un cuestionario que debe utilizarse para presentar la información relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (IPPC, que se encuentra regulado en la Directiva 2008/1/CE de 15 de enero).

## **Mercado interior y armonización de legislaciones**

En el ámbito de la armonización de las legislaciones se debe citar que el 30 de noviembre de 2009 se adoptó la Directiva 2009/144/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (publicada en D.O. L 27 de 30 de enero de 2010), que armoniza determinados elementos y características de los tractores agrícolas o forestales de ruedas. Este acto determina que los Estados miembros no podrán denegar la concesión de la homologación de la Unión Europea o la homologación nacional, ni podrán denegar la matriculación o prohibir la venta a los tractores que cumplan con las condiciones y los requisitos previstos en la Directiva. En esta línea armonizadora de legislaciones, la Directiva 2010/35/UE del Parlamento Europeo y el Consejo, de 16 de junio, codifica la normativa anterior que concertaba las condiciones de homologación de los equipos de presión transportables.

En este orden de cosas, se debe aludir a las Decisiones aprobadas por la Comisión desarrollando la Directiva 2001/95/CE del Parlamento Europeo y del

Consejo, de 3 de diciembre, relativa a la seguridad de los productos. Se tratan de la Decisión 2010/9, de 6 de enero, que establece los requisitos de seguridad que deben cumplir las normas europeas relativas a los anillos de baño, los dispositivos de ayuda para el baño y las bañeras y los soportes de bañeras para lactantes y niños de corta edad; la Decisión 2010/11, de 7 de enero, sobre los requisitos de seguridad aplicables a los dispositivos de cierre autoinstalables a prueba de niños para ventanas y puertas de balcones; y la Decisión 2010/376, de 2 de julio, sobre los requisitos de seguridad de determinados productos del entorno del sueño de los niños (colchones de cuna, protectores de cuna, cunas colgantes, edredones para niños y sacos de dormir para niños).

El 1 de julio, la Comisión adoptó dos Directivas aplicando la Directiva 2009/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se coordinan las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas sobre determinados organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios (OICVM). La primera, Directiva 2010/42/UE, se refiere a la aplicación de determinadas disposiciones relativas a las fusiones de fondos, las estructuras de tipo principal-subordinado y el procedimiento de notificación; la segunda, Directiva 2010/43/UE, regula los aspectos relativos a los requisitos de organización, los conflictos de intereses, la conducta empresarial, la gestión de riesgos y el contenido de los acuerdos celebrados entre depositarios y sociedades de gestión.

También conviene mencionar que el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron, el 24 de noviembre, la Directiva 2010/76/UE, que modificaba a las Directivas 2006/48/CE, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio, y 2006/49/CE, sobre la adecuación del capital de las empresas de inversión y las entidades de crédito. El alcance de la modificación afectaba a los requisitos de capital para la cartera de negociación y las retitulaciones, y a la supervisión de las políticas de remuneración.

En el ámbito de la libre prestación de servicios, conviene llamar la atención sobre la denominada Directiva de servicios de comunicación audiovisual, es decir la Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual. Esta Directiva, codifica y sistematiza la Directiva 89/552, y sus sucesivas modificaciones para racionalizar y clarificar sus disposiciones.

## **Política Agrícola Común**

Durante el año 2010 se han producido varias inscripciones de productos españoles en el Registro de Denominaciones de Origen Protegidas y de Indicaciones Geográficas Protegidas. Este Registro creado por el Reglamento (CE) núm. 510/2006 del Consejo, de 20 de marzo de 2006, con la finalidad de proteger las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimenticios. Los niveles de referencia geográfica previstos en el Reglamento, son distintos: la Denominación de Origen Protegida (DOP) de-

signa la denominación de un producto cuya producción, transformación y elaboración deben tener lugar en una zona geográfica determinada, con una especialización reconocida y comprobada. La Indicación Geográfica Protegida (IGP) indica el vínculo con el territorio en, al menos, una de las fases de producción, transformación o elaboración. En este sentido la Comisión ha aceptado la inscripción en el Registro, como DOP, los siguientes productos: Chirimoya de la Costa tropical de Granada-Málaga (Reglamento (UE) núm. 260/2010, de 25 de marzo); Aceite Campo de Montiel (Reglamento (UE) núm. 543/2010, de 21 de junio); Los Pedroches –Productos cárnicos (cocidos, en salazón, ahumados, etc.)– (Reglamento (UE) núm. 775/2010, de 2 de septiembre); Queso de Flor de Guía/Queso de Media Flor de Guía/Queso de Guía (Reglamento (UE) núm. 783/2010, de 3 de septiembre); Estepa –Aceites y grasas (mantequilla, margarina, aceite, etc.)– (Reglamento (UE) núm. 900/2010, de 8 de octubre); Montoro-Adamuz –Aceites y grasas (mantequilla, margarina, aceite, etc.)– (Reglamento (UE) núm. 1215/2010, de 17 de diciembre); y se ha modificado la DOP Montes de Toledo que ya se encontraba inscrita (Reglamento (UE) núm. 593/2010, de 6 de julio). En cuanto a las IGP, la Comisión ha aprobado la inscripción de las siguientes: Chorizo Riojano (Reglamento (UE) núm. 249/2010, de 24 de marzo); Alubia de La Bañeza-León (Reglamento (UE) núm. 256/2010, de 25 de marzo); Tarta de Santiago (Reglamento (UE) núm. 403/2010, de 10 de mayo); Castaña de Galicia (Reglamento (UE) núm. 409/2010, de 11 de mayo); Pimiento de Gernika o Gernikako Piperra (Reglamento (UE) núm. 1107/2010, de 30 de noviembre); y Melón de la Mancha (Reglamento (UE) núm. 1171/2010, de 10 de diciembre).

En el sector del control sanitario, la Comisión ha adoptado diversos actos, entre los que se señalan los siguientes: el Reglamento (UE) núm. 605/2010, de 2 de julio, por el que se establecen las condiciones sanitarias y zoonosológicas, así como los requisitos de certificación veterinaria, para la introducción en la Unión Europea de leche cruda y productos lácteos destinados al consumo humano; el Reglamento (UE) núm. 1033/2010, de 15 de noviembre, que modifica el Reglamento (CE) núm. 1505/2006 en lo que atañe a los informes anuales de los Estados miembros sobre los resultados de los controles efectuados en relación con la identificación y el registro de los animales de las especies ovina y caprina; y el Reglamento (UE) núm. 1034/2010, de 15 de noviembre, por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 1082/2003 en lo que respecta a los controles relativos a los requisitos de identificación y registro de los animales de la especie bovina.

Conviene también destacar que, el Reglamento del Consejo núm. 1234/2007 de 22 de octubre, por el que se crea una organización común de mercados agrícolas y se establecen disposiciones específicas para determinados productos agrícolas (Reglamento único para las OCM), prevé en su art. 27 que se pondrán productos de las existencias de intervención a disposición de determinadas organizaciones para que procedan a distribuirlos entre las personas más necesitadas de la Unión Europea de acuerdo con un plan anual. En el Reglamento (UE) núm. 807/2010 de la Comisión, de 14 de septiembre, se establecen las disposiciones de aplicación para el suministro de estas existencias y la elaboración del plan correspondiente, y en razón del Reglamento (UE) núm. 945/2010 de la Comisión, de 21 de octubre, se adopta un plan de asignación a los Estados miembros de los recursos im-

putables al ejercicio presupuestario 2011. Así, a España le corresponde una asignación de 74.731.353 de euros, dentro de los límites de este importe podrá retirar 305.207 toneladas de cereales y 23.507 toneladas de leche desnatada en polvo.

La regulación del control de la calidad de los piensos ha sido también una preocupación de la Unión Europea. En el 2009, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron su Reglamento (CE) núm. 767/2009, de 13 de julio, sobre la comercialización y la utilización de los piensos. La Comisión, el 26 de mayo, aprobó su Reglamento (UE) núm. 454/2010 que incluía unas medidas transitorias que prorrogaban el etiquetado de los piensos realizados de acuerdos con la normativa previa. Continuando con la regulación de los piensos se debe aludir al Reglamento (UE) núm. 242/2010 de la Comisión, de 19 de marzo, por el que se crea el Catálogo de materias primas para piensos y a la Decisión de la Comisión 2010/736, de 1 de diciembre, sobre la contribución financiera para el año 2011 destinada a financiar laboratorios de referencia de la Unión Europea que realizan actividades en el control de los piensos y los alimentos, entre los destinatarios hay varios españoles: el Laboratorio de Biotoxinas Marinas, Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (Ministerio de Sanidad y Política Social, en Vigo, (para el seguimiento de las biotoxinas marinas); el Laboratorio Agrario de la Generalitat Valenciana (LAGV) y el Grupo de Residuos de Plaguicidas de la Universidad de Almería (PRRG) (para el análisis y pruebas de residuos de plaguicidas en las frutas y hortalizas).

Además, también se ha adoptado medidas específicas en el sector agrícola a favor de las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea. Se trata del Reglamento (UE) núm. 641/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio, que modifica al Reglamento (CE) núm. 247/2006. Las medidas específicas, que incluyen a las Islas Canarias, se refieren a la producción y el abastecimiento de azúcar, preparaciones lácteas y vino.

## **Política Económica y Monetaria**

El 15 de diciembre el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron el Reglamento (UE) núm. 1210/2010 relativo a la autenticación de las monedas de euros y el tratamiento de las monedas de euros no aptas para la circulación. Con este acto se instauran los procedimientos necesarios que todas las entidades financieras deben seguir para garantizar la autenticación de las monedas de euros; y se prevé el procedimiento de retirada y destrucción de las monedas de euros no aptas para la circulación.

## **Política Pesquera Común**

En relación a la gestión de los recursos pesqueros, el 14 de enero, el Consejo adoptó el Reglamento (UE) núm. 23/2010 que establece las posibilidades de pesca para determinadas poblaciones de peces aplicables en aguas de la UE, y en el caso de los buques de la UE, en las demás aguas donde sea necesario limitar capturas. Se trata de la fijación y reparto anual entre los Estados miembros de la UE de las posibilidades de pesca con el objeto de garantizar a cada uno de ellos

la estabilidad relativa de las actividades pesqueras para cada población o pesquería, teniendo en cuenta los objetivos de la Política Pesquera Común que fueron previstos en el Reglamento (CE) núm. 2371/2002 del Consejo sobre la conservación y explotación sostenible de los recursos pesqueros en virtud de la política pesquera común (el objetivo principal es garantizar una explotación de los recursos acuáticos vivos que facilite unas condiciones económicas, medioambientales y sociales sostenibles). Asimismo, el Consejo aprobó, el 13 de diciembre de 2010, el Reglamento (UE) núm. 1225/2010 que fija para 2011 y 2012, las posibilidades de pesca para los buques de la UE de poblaciones de peces de determinadas especies de aguas profundas, tanto en aguas de la UE como en aguas no pertenecientes a la UE donde existen límites de capturas.

En esta línea de proteger la explotación sostenible de las pesquerías, se debe señalar al Reglamento (UE) núm. 640/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio, que organiza un programa de documentación de capturas de atún rojo. La finalidad de este acto es respaldar la aplicación de las medidas de conservación y ordenación que han sido adoptadas por la Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico (CICAA). Para ello se incorpora a la legislación comunitaria las disposiciones del Programa CICAA de documentación de capturas de atún rojo con la finalidad de determinar el origen de cualquier atún rojo y mejorar con ello la calidad y fiabilidad de los datos estadísticos y prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal. Con el mismo propósito, la Comisión aprobó, el 6 de abril, la Decisión 210/2010/UE que modifica su Decisión 2009/296/CE que instaura un programa específico de control e inspección dirigido a la recuperación de las poblaciones de atún rojo del Atlántico Oriental y el Mediterráneo. El motivo de la modificación es incorporar un nuevo formato de los informes de inspección que habían sido adoptados en 2009, en la reunión anual de la Comisión de la CICAA para mejorar la eficacia de las inspecciones.

Se ha aprobado también durante este año el Reglamento (UE) núm. 201/2010 de la Comisión, de 10 de marzo, aplicando las disposiciones del Reglamento (CE) núm. 1006/2008 del Consejo relativo a la autorización de las actividades pesqueras de los buques pesqueros comunitarios fuera de las aguas comunitarias y el acceso de buques de terceros países a las aguas comunitarias. En esencia, por este acto la Comisión implanta unas condiciones de autorización específicas para los buques de la UE que realizan actividades pesqueras en aguas noruegas del Mar del Norte y en aguas de las Islas Feroe y para los buques con pabellón de Noruega o de las Islas Feroe que realicen actividades pesqueras en aguas de la UE (quedan exentos de autorización los buques de la UE de un arqueo igual o inferior a 200 GT cuando realicen actividades pesqueras en aguas noruegas del Mar del Norte y los buques noruegos o de Islas Feroe de igual o inferior arqueo cuando pesquen en aguas de la UE).

En desarrollo del Reglamento (CE) del Consejo núm. 199/2008, de 25 de febrero, sobre la creación de un marco comunitario para la recopilación, gestión y uso de los datos del sector pesquero y el apoyo al asesoramiento científico de la política pesquera común, la Comisión aprobó la Decisión 2010/93 de 18 de diciembre de 2009 que adopta un programa plurianual, para el período 2011-2013, de recopilación, gestión y uso de datos del sector pesquero.

Desde una perspectiva financiera se señala un conjunto de Decisiones de la

Comisión cuyo objetivo es precisar la participación financiera de la Unión en determinados programas que hayan desarrollado los Estados miembros durante el año 2010. En estos actos se establece el importe máximo de la participación financiera de la Unión para cada Estado miembro, el porcentaje de dicha participación y las condiciones para la concesión de la ayuda. Entre estas Decisiones se subrayan las siguientes: la Decisión 2010/352, de 22 de junio, relativa a los programas de control, inspección y vigilancia de la actividad pesquera realizados por los Estados miembros (para España los gastos subvencionables suman un total de 9.153.093 Euros, y la participación máxima de la UE se fija en 7.735.444 euros); la Decisión 2010/369, de 18 de junio, sobre la contribución a los programas nacionales de determinados Estados miembros para la recopilación, gestión y uso de datos en el sector pesquero (el gasto subvencionable para España es de 15.144.263 euros y la contribución comunitaria máxima es de 7.572.131 euros); la Decisión 2010/711, de 23 de noviembre, sobre los gastos contraídos en determinados proyectos sobre el control, la inspección y la vigilancia de la actividad pesquera (en España el gasto previsto es de 400.000 euros, pero el gasto elegible es nulo y la contribución de la UE es 0).

En un ámbito más social, que concierne a las condiciones de vida y trabajo en los buques pesqueros, debe señalarse la Decisión del Consejo, de 7 de junio, que autoriza a los Estados miembros a ratificar, en interés de la Unión Europea, el Convenio sobre el Trabajo en la pesca de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Se trata del Convenio núm. 188 celebrado el 14 de junio de 1977 en el seno de la OIT, cuya intención es garantizar que los pescadores gocen de condiciones de trabajo decentes a bordo de los buques pesqueros en lo que atañe a requisitos mínimos para el trabajo a bordo, condiciones de servicio, alojamiento y comida, protección en materia de seguridad y salud en el trabajo, atención médica y seguridad social.

Finalmente, y en el marco de la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura, cabe mencionar al Reglamento (UE) núm. 1258/2010 del Consejo, de 20 de diciembre, por el que se fijan los precios de orientación y los precios de producción de la Unión de algunos productos de la pesca para la campaña de 2011. Se trata de determinar los niveles de precios de las intervenciones de la Unión Europea en el mercado de los productos de la pesca que se incluyen en el Reglamento (CE) núm. 194/2000 del Consejo que instaura la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura.

## Salud pública

En este año se ha aprobado, el 7 de julio, la Directiva 2010/53/UE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre normas de calidad y seguridad de los órganos humanos destinados al trasplante. La finalidad es adoptar normas comunitarias que garanticen la calidad y la seguridad en la obtención de órganos humanos destinados al trasplante; indirectamente también ayuda a la lucha contra el tráfico de órganos mediante el establecimiento de un protocolo de actuación que incluyen a unas autoridades competentes, unos centros de trasplantes autorizados y el esta-

blecimiento de condiciones de obtención y sistemas de trazabilidad. La Directiva deberá ser transpuesta al ordenamiento jurídico interno el 27 de agosto de 2012.

## Transportes y Redes transeuropeas

La acción de la Unión Europea en relación al transporte está determinada por la Decisión 661/2010/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio, que expone las orientaciones europeas para el desarrollo de la red transeuropea de transporte. En la Decisión se diseñan las orientaciones de los objetivos, prioridades y grandes líneas de acción previstas en la red transeuropea de transporte, que se implantará en el año 2020, a escala de la Unión, integrando progresivamente redes de infraestructuras de transporte terrestre, marítimo y aéreo. En relación a este tema, el 30 de noviembre de 2009, se aprobó el Reglamento (CE) núm. 67/2010 que determina las normas generales para la concesión de ayudas financieras comunitarias en el ámbito de las redes transeuropeas. Se trata de un acto que, codificando la normativa precedente, define las condiciones, modalidades y procedimientos de concesión de ayudas comunitarias a favor de proyectos de interés común en el campo de las redes transeuropeas de telecomunicaciones, infraestructuras de transporte y de energía.

En relación al transporte terrestre, en general, la actividad de la Unión Europea se ha centrado en la adopción de la Directiva 2010/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio, que insta a la implantación de los sistemas de transporte inteligente en el sector del transporte por carretera y para las interfaces con modos de transporte. La Directiva crea un instrumento de apoyo a la implantación y el uso coordinado y coherente de sistemas de transporte inteligentes (STI, sistemas en los que se aplican tecnologías de la información y las comunicaciones en el ámbito del transporte por carretera) en la Unión, en particular a través de las fronteras entre los Estados miembros, y fija las condiciones generales necesarias para alcanzar ese objetivo. También se ha actualizado, mediante la Directiva 2010/61/UE de la Comisión, de 2 de septiembre la Directiva 2008/68/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el transporte terrestre de mercancías peligrosas, incorporando la obligación de respetar los nuevos acuerdos internacionales que se han suscrito desde la adopción de la Directiva de 2008.

En el ámbito más concreto del transporte de mercancías por ferrocarril, se debe destacar al Reglamento (UE) núm. 913/2010 el Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de septiembre, sobre una red ferroviaria europea para un transporte de mercancías competitivo. El Reglamento dispone las normas para la creación y la organización de corredores internacionales de transporte ferroviario de mercancías con vistas al desarrollo de una red ferroviaria europea para un transporte de mercancías competitivo. Asimismo, establece normas para la selección, organización, gestión y planificación indicativa de las inversiones en relación con los corredores de mercancías. En principio, según consta en el anexo, la lista de las rutas iniciales de los corredores de mercancías en las que participa España están muy abiertas y son las siguientes: la número 4 que corresponde a: Sines-Élvas o Algeciras-Madrid-Medina del Campo o Bilbao o San Sebastián-Irún-Burdeos-París o Le Havre o



Metz; y la número 6, que uniría Almería-Valencia o Madrid-Zaragoza o Barcelona-Marsella-Lyon-Turín-Milán-Verona-Padua o Venecia-Trieste o Koper-Ljubliana-Budapest-Zahony (frontera Hungría-Ucrania). Se indica además que en un futuro las rutas 4 y 6 deberán verse completadas por un eje ferroviario de mercancías Sines o Algeciras-Madrid-París, que incluye la travesía central del Pirineo mediante túnel de baja cota. Las propuestas definitivas deberán de presentarse antes del 10 de noviembre de 2012 y su puesta en marcha iniciarse un año después.

En relación al transporte aéreo, se debe mencionar el Reglamento (UE) núm. 185/2010 de la Comisión, de 4 de marzo, que prevé medidas detalladas para la aplicación de las normas básicas comunes de seguridad aérea. Se trata de un Reglamento que complementa al Reglamento (CE) núm. 300/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2008, sobre normas comunes para la seguridad de la aviación civil, y que programa un conjunto de medidas destinadas a evitar actos de interferencia ilícita que comprometan la seguridad de la aviación. En este sentido, también señalar al Reglamento (UE) núm. 996/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre, sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil; cuyo objeto es mejorar la seguridad aérea y prevenir accidentes futuros. Entre las medidas contempladas, se crea una red europea de autoridades encargadas de las investigaciones de seguridad en la aviación. Además, el Reglamento incluye normas relativas a la disponibilidad de información sobre las personas que se encuentren a bordo de una aeronave. Continuando con las cuestiones de seguridad, la Comisión aprobó su Reglamento núm. 273/2010, de 30 de marzo, enumerando la lista de las compañías aéreas que son objeto de una prohibición de explotación en la Unión europea (que modifica al anterior Reglamento (CE) 474/2006). Al respecto se debe mencionar que las autoridades españolas iniciaron el 12 de marzo de 2010 un procedimiento para la suspensión del Certificado de Operador Aéreo (AOC) de la compañía aérea Baleares Link Express, y que el 12 de enero de 2010 suspendieron el AOC de Euro Continental. Asimismo, el 25 de marzo, la Comisión adoptó su Reglamento (UE) núm. 255/2010 de normas comunes sobre la gestión de la afluencia del tránsito aéreo. Ello se realiza para optimizar la capacidad disponible de la red europea de gestión del tránsito aéreo.

Finalmente, en el ámbito del transporte marítimo, además del Reglamento (UE) núm. 1177/2010 sobre los derechos de los pasajeros que viajan por mar y por vías navegables que hemos comentado en el apartado relativo a los consumidores, se debe subrayar la aprobación de la Directiva 2010/36/UE de la Comisión, de 1 de junio, que modifica la Directiva 2009/45/CE sobre reglas y normas de seguridad aplicables a los buques de pasaje, actualizando las medidas de seguridad exigidas en los buques.

# LA CONFERENCIA PARA ASUNTOS RELACIONADOS CON LA UNIÓN EUROPEA (CARUE)

*Francisco Javier Donaire Villa*

## Rasgos generales

Tan sólo una reunión del Plenario de la Conferencia de relación entre Estado y Comunidades Autónomas especializada en asuntos europeos tuvo lugar a lo largo del año 2010. Marcada por la Presidencia española de la Unión Europea, esta única sesión anual se celebró, con una importante carga simbólica, en la sede del Comité de las Regiones en Bruselas, el día quince de abril. A la misma asistieron, además, autoridades europeas relacionadas con la política regional en el ámbito de la Unión.

Pero, además de las cuestiones simbólicas y protocolarias, la Conferencia adoptó algunos acuerdos significativos. Se cuenta entre ellos su cambio de denominación, que pasa a ser la de Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea, por adaptación a la nueva realidad institucional europea derivada de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Y también, la extensión del sistema de directa participación autonómica ante el Consejo de Ministros de la Unión y sus Grupos de Trabajo a una nueva formación de la institución comunitaria, que se suma a la ampliación acordada durante la anualidad anterior.

Finalmente, hay que mencionar un año más, y en similar clave de agilización y asimilación al régimen de funcionamiento de las Conferencias Sectoriales, la adopción de modificaciones reglamentarias tendentes al empleo de medios técnicos que prevengan la falta de reunión del Plenario de la Conferencia por cuestiones de quórum.

## La incidencia de la Presidencia española de la UE

Tal y como acaba de adelantarse, la Conferencia se reunió en la sede del Comité de las Regiones, coincidiendo con el desarrollo de la Presidencia española de la Unión Europea. Junto a este dato, simbólico en cuanto representa la primera ocasión en que en una sesión de la Conferencia tiene lugar en la sede de un órgano comunitario, hay que añadir el hecho de que asistieran a la reunión autoridades de la Unión relacionadas con la política y la «voz» regional. Concretamente, el Comisario Europeo de Política Regional, Johannes Hahn, la Presidenta de la Comisión de Desarrollo Regional del Parlamento Europeo, Danuta Hübner, el Presidente de la Comisión CIVEX del Comité de las Regiones, Luc Van der Brande, y el Vicepresidente del Parlamento Europeo, Miguel Ángel Martínez.

Durante la Sesión del Plenario de la CARUE, informó el Secretario de Esta-

do acerca de la Presidencia española de la Unión, refiriéndose, dentro de los temas generales, al desarrollo del Tratado de Lisboa. Entre otros aspectos, se hizo alusión al nuevo procedimiento de adhesión de la UE al Convenio Europeo de Derechos Humanos introducida por el referido Tratado, a la implementación del mecanismo de «alerta temprana» para el control del respeto al principio de subsidiariedad en el marco de la producción legislativa europea, y al arranque del Servicio Europeo de Acción Exterior.

Asimismo dentro de los temas generales, se hizo alusión al impulso, durante la Presidencia española de la Unión, a la igualdad y la lucha contra la violencia de género, a las relaciones entre la Unión Europea y el resto del mundo (particularmente, con Estados Unidos, Rusia, Marruecos y Pakistán), a la solidaridad de la Unión con Haití y Chile tras los terremotos padecidos en ambos países, a la lucha contra el cambio climático y a la promoción de los derechos de los ciudadanos europeos. Como específica consecuencia de la actual situación de crisis económica y financiera, se hizo referencia a las medidas concebidas a lo largo del semestre presidencial español para encarar la recuperación de la Unión, y se planteó la necesidad de avanzar hacia un gobierno económico europeo que vaya más allá de la mera coordinación de políticas económicas entre los Estados miembros, circunstancia a la que también se refirió el Comisario Europeo de Política Regional.

En clave regional o autonómica, y en diálogo con las distintas Comunidades Autónomas, se hizo mención a temas de interés de algunas de ellas: así por ejemplo, en el caso gallego, a la eventual revisión de la decisión europea de prohibir la construcción civil en los astilleros de Fene, o, por lo que atañe a la Comunidad canaria, al impulso del estatuto de las Regiones Ultraperiféricas, cuestión sobre la que se expresó la garantía del pleno apoyo de la Presidencia española sobre la base del documento conjunto de España, Francia y Portugal, cuya firma tendría lugar el siguiente 7 de mayo en Canarias.

Por su parte, el Vicepresidente Tercero del Gobierno y Ministro de Política Territorial relató las actuaciones realizadas por su Ministerio en relación, una vez más, con la Presidencia española de la Unión. En su intervención, el Ministro indicó como prioridad básica el desarrollo de la dimensión territorial de la Unión, señalando las expresas referencias que tanto el Tratado de Lisboa, ya en vigor, como la Estrategia Económica UE 2020, en fase de negociación, efectúan a la dimensión territorial, destacando la alusión explícita, por primera vez, a la gobernanza multinivel, dada la relevancia cualitativa y cuantitativa de los entes regionales y locales en la Unión. Asimismo, se hizo referencia a las políticas de cohesión territorial, y la sintonía producida entre las iniciativas de la Presidencia española y las propuestas de la Comisión.

Finalmente, se presentó un informe sobre el programa elaborado con motivo del Año de España en Rusia y de Rusia en España, a celebrar en 2011, que impulsará y desarrollará los vínculos entre ambos países en aspectos diversos, entre ellos los de índole económica, cultural o educativa, y que cosechó, por la importancia económica y cultural que supone este país, la expresión de interés de varias Comunidades Autónomas en participar en las actividades programadas.

## **Las modificaciones al Reglamento interno de la Conferencia: el cambio de denominación («CARUE») y la posibilidad de empleo de la videoconferencia**

Tal y como se adelantaba al inicio de este trabajo, la Conferencia decidió cambiar su denominación, y pasar a llamarse «Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea» (CARUE), en consonancia con las reformas institucionales introducidas por el Tratado de Lisboa (que ha supuesto la desaparición formal de la Comunidad Europea y su sustitución por la nueva Unión personificada). Este cambio, consistente en la expresa referencia a la Unión en la denominación de la Conferencia, alcanza también al órgano de segundo nivel, la Comisión de Coordinadores, articulándose todo ello mediante una reforma del Reglamento interno de la Conferencia, posibilidad que a ésta abre su Ley reguladora, que por el momento permanece intacta.

Al igual que en el año precedente, la Conferencia decidió en 2010 continuar con la modernización de su Reglamento interno, equiparándolo, en lo que a las normas de constitución y funcionamiento se refiere, con las normas reglamentarias de las Conferencias Sectoriales, con vistas a agilizar su funcionamiento. Así, si en 2009 fue reformado el Reglamento de la Conferencia para cambiar las reglas de quórum del Plenario, situándolo en la presencia de al menos la mitad de sus miembros y la representación de la Administración General del Estado, finalmente en 2010 se resolvió el fleco pendiente: la posibilidad de que el sistema de intervención mediante videoconferencia compute a efectos del quórum de constitución. La publicación oficial de las modificaciones reglamentarias recién reseñadas, junto con las que se aprobaron en 2009 (y a las que se hizo referencia en este mismo *Informe* correspondiente a dicha anualidad), tuvo lugar en junio.<sup>1</sup>

Asimismo, el Ministerio de Política Territorial ha trasladado a las Comunidades Autónomas que está trabajando junto al Ministerio de Economía para encontrar la forma de reembolsar, con cargo a los fondos comunitarios existentes al efecto, a los Gobiernos regionales los gastos que les supone la participación en las reuniones europeas, una reivindicación que las Comunidades Autónomas han venido últimamente poniendo de manifiesto.

## **La aprobación de la ampliación de la participación autonómica directa a los asuntos relacionados con el Juego**

Continuando con el repaso de las novedades a destacar, en 2010 volvió a ponerse de manifiesto la condición de órgano de configuración, profundización e impulso de los mecanismos de participación autonómica en los asuntos de la Unión Europea que su ley reguladora asigna a la Conferencia. En la sesión de abril de 2010, el Pleno de la CARUE aprobó la extensión de la presencia autonómica directa, según el espíritu y reglas de funcionamiento de los Acuerdos de

---

1. Resolución de 29 de abril de 2010, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por la que se dispone la publicación de la modificación del Reglamento interno de la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (BOE núm. 136, de 4 de junio de 2010), páginas 48398-48399.

2004, a nuevas formaciones del Consejo de Ministros de la Unión en las que se deciden sobre materias de competencia de las Comunidades Autónomas según el bloque interno de la constitucionalidad.

Concretamente, y a solicitud de las Comunidades Autónomas, se decidió la ampliación de la participación autonómica directa al ámbito del juego. Técnicamente, la participación no incluye la presencia en una adicional formación ministerial del Consejo con respecto a las que prevén en los Acuerdos de 2004, sino en un Grupo de Trabajo concreto de la formación ministerial de la institución comunitaria relativa a Competitividad, el Grupo especializado en Establecimiento y Servicios, donde con frecuencia se celebran reuniones específicas centradas en la regulación y ordenación del juego. De manera provisional, ha sido la Comunidad catalana la que ha ejercido la representación autonómica en primer término, si bien en la Conferencia Sectorial del Juego se ha decidido seguir el orden de antigüedad de los Estatutos de Autonomía, habiendo consiguientemente recaído el primer turno «ordinario» de esa misma representación en el País Vasco.

En todo caso, persiste la idea de estudiar otros ámbitos de participación. En esta línea, la Conferencia ha ratificado la participación que vinieron desarrollando las Comunidades Autónomas en las sesiones informales del Consejo de Ministros de la Unión durante la Presidencia española, tal y como previamente se había acordado en la Conferencia de Presidentes de diciembre de 2009.

### **Los intentos de «revitalización» de la CARUE: la aprobación del Primer Plan Anual de Acción de la Conferencia**

Según se adelantaba en este mismo Informe correspondiente a 2009, y dentro del proceso de reflexión abierto sobre el papel, virtualidad y proyección futura de la Conferencia tras el diseño, en 2004, del (actual) mecanismo de directa participación autonómica en el Consejo de la UE y sus Grupos de Trabajo, la Conferencia aprobó en su sesión plenaria de abril de 2010 su primer Plan Anual de Actuación, como nuevo instrumento de revitalización de la propia CARUE y su Comisión de Coordinadores.

Entre los aspectos contemplados en el Plan se encuentran la potenciación de la Comisión de Coordinadores, la profundización en la supervisión y evaluación de la participación autonómica directa en el Consejo y en el procedimiento de Comitología en la Comisión, el adecuado seguimiento y análisis de la participación de las Comunidades Autónomas en las instituciones europeas, el estudio de la posible apertura de dicha participación a nuevas formaciones del Consejo, el adecuado seguimiento de todas las cuestiones relativas a la normativa de la Unión Europea y, en particular, las que afectan a la transposición de la normativa comunitaria o a la aplicación del principio de subsidiariedad, el conocimiento y análisis de los asuntos europeos tratados en las Conferencias Sectoriales, o la extensión de las tareas de la CARUE a nuevas cuestiones, como el análisis y seguimiento de la cooperación transfronteriza y territorial, o el asunto de las lenguas españolas co-oficiales en las instituciones de la Unión.

Por el momento en el ámbito de la Comisión de Coordinadores, se hallan en

estudio medidas dirigidas a mejorar la coordinación entre las Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado. Por parte autonómica, se ha propuesto la creación de un protocolo que dé uniformidad a las labores de las distintas Comunidades Autónomas que en cada momento se hallen al frente de la representación autonómica, y posibilite una efectiva participación continuada, así como fórmulas de evaluación permanente de la aplicación de los Acuerdos de la Conferencia de 2004, y sus sucesivas reformas en los últimos años, todo ello con la finalidad de mejorar y actualizar el sistema. Fruto de estas iniciativas en el nivel técnico, la CARUE aprobó que el Grupo de Trabajo anteriormente formado con la presencia de seis Comunidades Autónomas para el estudio de iniciativas de revitalización prosiga con sus tareas de análisis e impulso, extendiéndolas a las referidas propuestas presentadas en 2010.

También se enmarcan estas iniciativas en el mencionado proceso de reflexión acerca del sentido y futuro de la Conferencia, una vez puesto en marcha el que fue uno de sus principales objetivos fundacionales de ésta, cual es, precisamente, la articulación de un sistema de participación autonómica directa en la fase ascendente de la legislación europea. La creación y vigencia de dicho mecanismo, con la aprobación y aplicación de los Acuerdos de 2004, parece relegar, en buena medida, el sentido de la CARUE al estudio y, en su caso, decisión, acerca de la ampliación de esa participación a nuevas formaciones del Consejo de la UE y de sus Grupos de Trabajo, o a los Comités de la Comisión. Pero aún ese camino tiene, al menos, un límite máximo claro: cuando se hayan alcanzado las posibles formaciones ministeriales, grupos de trabajo o comités del Consejo de la Unión Europea cuyo ámbito respectivo de actuación coincida con el conjunto de las competencias internas de las Comunidades Autónomas.

También ha tenido la CARUE un papel, y puede aún tenerlo, en el seguimiento de la participación y en la configuración de mecanismos y procedimientos para la mejora y efectividad práctica de dicha participación. Ejemplo de ello fue la Guía de Buenas Prácticas elaborada en anualidades anteriores, la cual puede tener aún un recorrido en cuanto a modificaciones que mejoren los aspectos logísticos y prácticos de la participación autonómica, por ejemplo mediante el enriquecimiento con las iniciativas y propuestas recién reseñadas, y que se hallan aún, a 31 de diciembre de 2010, en estudio en los niveles técnicos (Grupo de Trabajo, Coordinadores).

El seguimiento de la actividad de las Conferencias Sectoriales en relación con la participación autonómica en los asuntos de la Unión Europea puede ser, en la línea de lo acordado en el Primer Plan Anual antes mencionado, un ámbito factible de actuación para la Conferencia en el que plasmar los intentos de revitalización de ésta emprendidos en las dos últimas anualidades, tras precedentes ejercicios reveladores de una cierta «crisis de identidad» (y de funcionamiento), que elocuentemente testimonian las varias ocasiones en que no fue posible la reunión del Plenario de la CARUE por falta de quórum.

No obstante, y dificultades logísticas aparte, ese seguimiento, coordinación e impulso de la colaboración entre Estado y Comunidades Autónomas en asuntos relacionados con la Unión Europea topa con la lógica de la separación departamental imperante en ambos niveles territoriales de gobierno. Una circunstancia

que parece que sólo podría no afectar, sin perjuicio de su propia dinámica y de sus actuales características institucionales, a la Conferencia de Presidentes como posible instancia de iniciativa e impulso, al máximo nivel institucional en esta y en otras materias, dada la preeminente posición de quienes la integran den sus respectivos aparatos político-administrativos.

# ALGUNOS ASPECTOS ESPECÍFICOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

## ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2010

*Tomàs Font i Llovet*

### Legislación administrativa de carácter general

Entre las normas de carácter general sobre las administraciones autonómicas destaca, en Cataluña, la Ley 26/2010, de procedimiento y régimen jurídico de las administraciones públicas de Catalunya. La Ley se aplica al «sistema de administraciones de Catalunya», incluidas las Administraciones independientes y la Administración local. A pesar de que el Estatuto de Autonomía de 2006 incluye unas disposiciones específicas sobre la Administración pública, la ley no hace especial hincapié en ello. Más bien se preocupa por las consecuencias de la dinámica abierta con la Directiva de Servicios y su transposición. Así se regulan las medidas de simplificación, con mayor precisión que la legislación estatal, y se prescribe que la adopción de cada una de estas medidas no podrá implicar disminución de garantías para los ciudadanos, incluidos los terceros interesados; asimismo, se regula por primera vez el régimen general de las entidades colaboradoras de la Administración (ECAs) y el de la función inspectora. También, los consorcios como forma de cooperación interadministrativa. Por otro lado, se regula el procedimiento administrativo, aun sin agotar las capacidades normativas que permitirían solventar problemas aplicativos habituales. En fin, se incluye una nueva regulación del procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias, con la introducción de técnicas de evaluación de impacto normativo cuya virtualidad está por contrastar.

En cambio, en Galicia, la Ley 16/2010, representa la «Lofage» autonómica, en materia de organización y funcionamiento de la administración autonómica, sin grandes innovaciones respecto al modelo estatal. Incluye también la regulación del procedimiento reglamentario, aunque bajo parámetros más clásicos.

Por su parte, en las Islas Baleares, la Ley 7/2010, de 21 de julio, del Sector Público Instrumental, también recoge el modelo conceptual de la LOFAGE y completa la regulación de la administración instrumental con otros tipos de entes del sector público, que quedan fuera del concepto de organismo público. Además, regula el régimen de control y tutela de todos estos entes instrumentales, con el objetivo esencial de conseguir una actuación más transparente en la gestión de los intereses públicos, que debe estar presidida por criterios del buen gobierno, de profesionalidad y de integridad de los gestores públicos. La creación de los entes públicos es subsidiaria, es decir, cuando las finalidades específicas que se pretendan conseguir hagan necesario un determinado nivel de descentralización funcional, que no pueda ser satisfecho en el marco de la administración territorial.



Como normas generales cabe calificar también las leyes sobre el uso de medios electrónicos en el sector público aprobadas en Catalunya y en la Comunidad Valenciana. Esta última Comunidad aprueba asimismo una ley de la función pública.

### **Crisis económica y reorganización administrativa**

Durante este año se hace más presente la dinámica generalizada de adelgazamiento y simplificación de las estructuras administrativas, por la necesidad de reducir el gasto público. Ello tiene lugar por medio de distintos mecanismos –ley, decreto-ley, decretos, acuerdos de gobierno– y además con alcance muy diverso. Señalamos algunos ejemplos.

En Murcia primero se adopta un acuerdo de gobierno y luego se aprueba una Ley de medidas extraordinarias para la sostenibilidad de las finanzas públicas de 23 de diciembre, que implica la supresión masiva de hasta 25 entes, sociedades, fundaciones y consorcios. En Extremadura, el Decreto 28/2010, de supresión y reestructuración de órganos directivos, da pie a una serie de decretos de reorganización, incluido el funcionamiento del propio consejo de gobierno y de la comisión de secretarios generales, al que se aplican las técnicas de la administración electrónica (Decreto 188/2010).

En Castilla-La Mancha figura el Decreto 63/2010, de 24 de mayo, por el que se establece la estructura de la Administración Regional, y reduce las consejerías del Gobierno regional de diez a siete, agrupando diversos sectores y servicios; y sobre todo, la Ley 13/2010, de 9 de diciembre, de Reordenación del Sector Público de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha que lleva a cabo un notorio ajuste y supresión de organismos autónomos y empresas públicas.

En Andalucía, el Decreto-ley 5/2010 de reestructuración del sector público, permite reducir el número de entidades instrumentales de 300 a 100, y se utiliza la figura de la Agencia pública empresarial, ya creada por la ley de agencias de 2007, que permite dar cobertura a muchos de los entes resultantes de fusiones y agregaciones, y que actúa en régimen de derecho privado. También se adoptan otras medidas de simplificación de estructuras, como la refundición de Consejerías y la reducción de la administración periférica de la Comunidad.

En la Comunidad de Madrid, la reducción se produce por medio de la derogación de numerosas leyes creadoras de organismos diversos que lleva a cabo la Ley 9/2009 de medidas fiscales y administrativas y racionalización del sector público. Se aprueba asimismo un plan de racionalización del sector público madrileño.

En las Islas Baleares se da la particularidad de que a consecuencia de la reducción y refundición de organismos se traspasan algunas competencias a los Consejos insulares.

En definitiva, la tendencia expuesta parece que se sitúa en la línea de aquella curiosa ley italiana de principios de los años 80 «per la soppressione degli enti inutili». Pero lo cierto es que se plantean algunas cuestiones a resolver en torno a este tipo de operaciones. Por un lado, las dificultades que significa la coexis-

tencia de regímenes diversos de personal, funcionarios y laborales, así como personal de alta dirección, cuando se trata de reordenar y trasvasar plantillas. La conflictividad laboral suscitada en Andalucía por el «decretazo» es muy significativa. Por otro lado, no faltan las posturas de los analistas más escépticos frente a la efectividad real de estas medidas de cara a la reducción del déficit, y además, sin que conste haberse procedido un análisis riguroso de los efectos negativos que las medidas puedan provocar.

## Trasposos

También la dinámica de los trasposos de servicios, como es habitual, significa la adopción de disposiciones organizativas. Al respecto cabe señalar lo que sigue.

En el País Vasco, a consecuencia de las esperadas transferencias en materia de ejecución de la legislación laboral, y materias afines, se crea el Servicio Vasco de empleo *Lanbide*. También en Canarias se han recibido las políticas de empleo y la inspección de trabajo.

En Murcia cabe señalar la creación de la nueva Consejería de Justicia y Seguridad Ciudadana, pero al final no se han asumido las competencias de justicia, por desacuerdo con la financiación de las mismas, de manera que quedan esencialmente las de coordinación de policías locales y protección civil.

En Catalunya, el traspaso del servicio ferroviario de cercanías no ha afectado la condición de Renfe como operadora del servicio, aunque el amplio descontento por el mismo y los conflictos laborales surgidos no permiten descartar novedades futuras al respecto.

## Todavía la Directiva de Servicios

Durante 2010 han seguido produciéndose iniciativas diversas de cara a la transposición de la Directiva de Servicios en el Mercado Interior. La aprobación de las Leyes estatales «paraguas» y «ómnibus» ya señalaron la dinámica de aprovechar la ocasión para extender algunos de los criterios de la Directiva más allá de su específico campo de aplicación, y así lo han hecho algunas CCAA. La coincidencia de la situación de crisis económica justifica toda iniciativa de agilización en la creación y ejercicio de la actividad empresarial y económica en general. Indicamos algunas actuaciones emprendidas

En Extremadura, la Ley 12/2010, de 16 de noviembre, de Impulso al Nacimiento y Consolidación de Empresas en la Comunidad Autónoma de Extremadura (LINCE), como digo, extiende la dinámica de la DS a toda la actividad empresarial, con simplificación de trámites y reducción de plazos para la creación de empresas, eliminación de la autorización previa y sustitución por comunicaciones o declaraciones responsables, así como regulación de la ventanilla única.

En las Islas Baleares, mediante la Ley 12/2010, se modifican y adaptan a la DS hasta diez leyes autonómicas: del Gobierno; de régimen jurídico de la Adminis-

tración de la Comunidad Autónoma; municipal y de régimen local; de colegios profesionales; de ordenación de la actividad comercial; general turística; integral de la juventud; de servicios sociales; de puertos; y de régimen jurídico de las licencias integradas de actividad.

En Cantabria, la Ley 1/2010, de 27 de abril, modifica la Ley 6/2002, de 10 diciembre, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma y la Ley 11/2006, de 17 de julio, de organización y funcionamiento del Servicio Jurídico. Entre otros aspectos, se prevé la implantación de la ventanilla única por vía electrónica en los procedimientos relativos al acceso o ejercicio de una actividad de servicios y contempla los principios de las intervenciones administrativas con el criterio de la medida menos restrictiva motivada su necesidad por razones de interés público. También incluye unos principios de buena regulación de las iniciativas normativas, en la línea de la actual cultura de la calidad normativa y de la reducción del impacto normativo en la actividad económica que encuentra su más reciente expresión en la Ley de economía sostenible.

En Galicia, la Ley de 11 de febrero de 2010 traspone la DS en su ámbito, y ofrece como aspecto conflictivo la regulación de los colegios profesionales, a la que se aludirá en el apartado correspondiente.

En Catalunya, la Ley 26/2010, de régimen jurídico antes citada, como se ha dicho incorpora la lógica simplificadora de la DS, pero extendiéndola a toda la actividad administrativa, a modo de ley «paraguas» propia. Para la adaptación de la legislación sectorial, se procedió de una forma novedosa: el Parlamento aprobó una ley de bases de delegación al Gobierno para que elaborase un texto articulado con las modificaciones de 14 leyes previamente determinadas. Las bases a que debía ajustarse el decreto delegado las constituían, por remisión de la ley, «las disposiciones de la Directiva». El Gobierno aprobó el Decreto legislativo 3/2010, pero no pudo extender su labor a otros campos o finalidades no exigidas estrictamente por la DS, al haber de actuar circunscrito por una delegación legislativa.

En todas las regulaciones autonómicas de transposición de la DS se hace apelación a la creación o puesta en marcha de la ventanilla única como medida de simplificación administrativa. No obstante, no debe olvidarse que la primera regulación de las ventanillas únicas en el ámbito empresarial se remonta a un Decreto catalán de... 1990 y todavía estamos en ello.

## Ciudadanos

Pero la Administración autonómica no sólo se relaciona con «empresarios» o «emprendedores», sino también con ciudadanos *tout court*. A ellos también es de aplicación la política de simplificación, de proximidad y de fomento de la participación. Se reseñan algunas de las iniciativas en este sentido.

Así, en Murcia, el Decreto 236/2010, de 3 de septiembre, de Atención al Ciudadano en la Administración Pública de la Región; y el Decreto 286/2010, de 5 de noviembre, sobre medidas de simplificación documental en los procedimientos administrativos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región.

En Navarra, el Decreto Foral 54/2010, de 6 de septiembre, por el que se regulan los servicios de información y atención ciudadana en la Administración de la Comunidad Foral, dentro de un sistema integral de atención ciudadana que se concreta en tres canales de prestación, presencial, telefónico y telemático.

En Catalunya, la Ley 26/2010 de régimen jurídico y procedimiento administrativo dedica amplia atención al derecho a la información del ciudadano.

En otro orden de cosas, la participación ciudadana, considerada en su acepción más amplia, esto es, no solo administrativa sino también política, es objeto de un tratamiento global en la Ley de Canarias 5/2010, de fomento de la participación ciudadana, que suscitó fuertes controversias jurídicas y políticas. Y debe reseñarse también la Ley catalana de consultas populares, dictada en ejercicio de la nueva competencia estatutaria, y que ha sido ya objeto de impugnación ante el TC por considerarla propia de la materia referendums a regular por ley orgánica.

### **Órgano colegiado para los recursos en materia de contratación**

Al amparo de la Ley 34/2010, de reforma de la de Contratos del Sector Público, que introduce esta previsión, para cumplir con las obligaciones europeas, algunas CCAA han comenzado a regular sus propios órganos de resolución de recursos, sujetos a la norma básica estatal.

Así, en Cantabria la Ley 1/2010 autoriza al Gobierno a crear un órgano colegiado independiente para la resolución de los recursos en materia de contratación en los términos de la Ley de Contratos del sector público. Y en Madrid es la Ley 9/2010 «de acompañamiento», ya citada. En Castilla y León, mediante la Disposición final séptima de la Ley 19/2010, de 22 de diciembre, se habilita para la creación un órgano con competencia para la resolución de las impugnaciones reguladas en el artículo 311 LCSP; En el País Vasco, la Ley 5/2010, de 30 de diciembre, de Presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2011, en su Disposición Adicional Octava regula la creación del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, de carácter unipersonal y habilita que los Ayuntamientos de más de 50.000 habitantes puedan crear un Tribunal propio; y en Galicia, el artículo 36 de La Ley 14/2010, de 27 de diciembre, de Presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2011 establece la creación de un Órgano colegiado independiente para el conocimiento y resolución de los recursos especiales en materia de contratación.

En Cataluña, la autorización y regulación legal procedía de la Ley de medidas de diciembre de 2009 –anterior a la reforma de la LCSP–, pero el Decreto de creación y regulación de desarrollo no logró ser aprobado antes de la disolución del gobierno por la celebración de las elecciones en noviembre de 2010. En los supuestos citados, igual que en el caso del órgano estatal, una de las cuestiones que genera dificultades es hallar el perfil adecuado de su composición, y de la presidencia en particular, y el régimen jurídico a que se someten.

## Instituciones de garantía y de control

En Navarra, la reforma acotada del Amejoramiento del Fuero permite no obstante incorporar nuevos organismos o instituciones, a nivel estatutario, como el Defensor del Pueblo y el Consejo de Navarra, órgano consultivo superior. A partir de ahora, las leyes que los regulan deberán ser leyes forales de mayoría absoluta.

En las Islas Baleares destaca la Ley 5/2010, de 16 de junio, reguladora del Consell Consultiu, que adapta su regulación a las previsiones estatutarias sobre la composición de la institución e introduce otros cambios: amplía la composición, de siete a diez miembros, cuatro de los cuales han de ser elegidos por el Parlamento y seis designados por el Gobierno; se acentúa el régimen de las incompatibilidades de los consejeros para evitar la colisión entre intereses públicos y privados y se regula de forma más completa las causas de abstención y de recusación. Se introduce la preceptividad de la consulta sobre todos los proyectos de ley elaborados por el Gobierno, con la excepción de la ley de presupuestos y también en los proyectos de determinadas disposiciones reglamentarias de los Consejos Insulares.

## Administraciones independientes

La Ley 2/2010, de 7 de junio, del Consejo Audiovisual de las Illes Balears, desarrolla el art. 77 del nuevo Estatuto que concibe al Consejo Audiovisual como una entidad pública independiente, que ha de velar por el cumplimiento de los principios de veracidad, honestidad informativa y pluralidad en los medios. El Consejo Audiovisual está integrado por nueve miembros elegidos por el Parlamento, por mayoría de tres quintas partes, entre profesionales de prestigio reconocido y con experiencia en el ámbito audiovisual. Su mandato será de seis años y cada tres años se renovará por mitades. El Consejo Audiovisual elaborará informes y formulará propuestas y recomendaciones sobre el cumplimiento de los principios rectores del modelo audiovisual; creará y gestionará un servicio de defensa de la audiencia para tramitar las quejas de los usuarios de los servicios audiovisuales; e incoará y resolverá procedimientos sancionadores por infracciones de la normativa de comunicación audiovisual y publicidad.

En Catalunya cabe señalar el Decreto-ley 2/2010, de 30 de marzo, por el que se modifica la Ley 11/2007, de 11 de octubre, de la Corporación Catalana de Medios Audiovisuales. Se dicta ante la imposibilidad de hallar el *quorum* de dos tercios del Parlamento que exigía la Ley para designar al Presidente, cargo que había quedado vacante. Ahora se establece que si en una primera votación no se obtuviese esta mayoría, el presidente o presidenta es elegido por mayoría absoluta en una segunda votación a realizar en la misma sesión. Una muestra más de la difícil operatividad de las exigencias de mayorías reforzadas cuando actúan como vetos, y una muestra de lo fácil que es solventarlo por un decreto ley que por lógica institucional no debiera poder afectar a los organismos de designación parlamentaria.

## Administración corporativa

El espacio de las organizaciones corporativas en la actual estructura estatal y autonómica está destinado a sufrir notables cambios. Hace ya años que se viene redactando la crónica de una muerte anunciada.

Por lo que se refiere a las Cámaras agrarias, en Canarias se dicta su supresión por Ley 6/2010, según la dinámica emprendida por la legislación estatal desde los años 80.

En cuanto a las Cámaras de comercio, en La Rioja la Ley 1/2010, de 16 de febrero, regula el régimen jurídico de la Cámara Oficial de Comercio e Industria de La Rioja, definida como corporación de derecho público y entidad consultiva y de colaboración con las Administraciones Públicas, especialmente con el Gobierno de La Rioja. Pero pocos meses después, el Estado, por Real Decretoley 13/2010, introduce cambios importantes en la financiación de las Cámaras, ya que cambia el sistema de inscripción obligatoria, por otro de afiliación voluntaria. Esta medida puede afectar al 60% de la financiación que obtienen actualmente, y se discute, además, si afecta a las competencias de las CCAA.

En otro orden de cosas, Extremadura ha optado por considerar que los órganos de gestión de las denominaciones de origen e indicaciones geográficas sean corporaciones de derecho público, con competencias en la protección del patrimonio común extremeño y en la planificación sectorial pudiendo asumir también, mediante una estructura independiente, las funciones de certificación.

## Colegios profesionales

Por lo que se refiere a los colegios profesionales, su reordenación general está pendiente desde hace años, con una regulación esencialmente preconstitucional, de difícil compatibilidad con las libertades comunitarias y también necesitada de adecuación al Estado autonómico.

En Cantabria, la Ley 3/2010, de 10 de mayo, modifica la Ley 1/2001, de 16 de marzo, de Colegios Profesionales, para su adaptación a la Ley estatal sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Reproduce en buena medida las disposiciones liberalizadoras de la Ley estatal y establece que será requisito indispensable para el ejercicio de las profesiones hallarse incorporado al Colegio profesional correspondiente cuando así lo establezca una Ley estatal, aunque exime de ello a los profesionales que están incorporados a la Administración como funcionarios o trabajadores, y ello sin incluir la precisión que antes se hacía en relación con los profesionales sanitarios. Este tipo de previsión ha motivado en el pasado conflictos constitucionales en relación con otras CCAA.

En Galicia, la Ley de 11 de febrero de 2010, al trasponer la DS, mantiene ciertas obligaciones que el Gobierno del Estado considera contrarias a la normativa básica, o son exceso competencial, por lo que ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad: la obligación de de los profesionales de la UE de comunicar a un colegio, y no a la Administración estatal o autonómica, la intención de ejercer; la obligatoriedad del visado de proyectos; y la colegiación de profesionales sanitarios.

Madrid ha creado tres colegios profesionales, pero sin establecer la colegiación obligatoria

Catalunya ha creado algunos colegios por Decreto, según lo permite su ley de colegios profesionales de 2006, previa apreciación por el Parlamento de la concurrencia de interés social en la profesión, lo que permitiría imponer la colegiación obligatoria. Esta Ley está recurrida, pero no suspendida, al haber sido impugnada por 50 diputados. Y a su vez, Cataluña ha recurrido la última modificación de la ley estatal por la 25/2009. En fin, todo ello en el momento en que está pronta a aparecer la Ley estatal sobre ejercicio de profesiones tituladas. El sector está ciertamente necesitado de claridad.

## Universidades

Señalamos, por un lado, el reconocimiento de la Universidad privada europea de Canarias, por acuerdo del Parlamento, previa evaluación por la entidad autonómica correspondiente. Por otro lado, en Extremadura, la aprobación de la Ley del consejo social de la Universidad de Extremadura, para adecuarla a la ley estatal.

Pero en estos momentos, los aspectos más complejos de la Universidad, como son su financiación y el replanteamiento de su «gobernanza», escapan a las fórmulas más tradicionales y requieren un acuerdo entre el Estado, las CCAA y las propias universidades.

# LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS 2010

---

*Alfredo Galán Galán  
Tomàs Font i Llovet*

## **Introducción**

El año 2010 ha sido denso en novedades referidas al Gobierno local y a su inserción en el conjunto del Estado autonómico. Entre otros aspectos, destacan algunas nuevas reformas estatutarias, el desarrollo legislativo de otras anteriores así como, la STC 31/2010, sobre el Estatuto de Cataluña, que había incorporado novedosas disposiciones en la materia. Por otro lado, han continuado las actuaciones legislativas en la dinámica de incorporación de la Directiva de Servicios, que tanto incide en la actividad de los municipios. Se ofrece a continuación una valoración general de toda la panorámica jurídico-institucional afectada por dichas intervenciones.

## **Un paso más en las reformas estatutarias: los casos de Extremadura y Navarra**

*La reforma estatutaria en Extremadura y la nueva ley extremeña de mancomunidades y entidades locales menores*

*A) La regulación de los gobiernos locales en el nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura*

Tramitada a lo largo del 2010, la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura ha visto la luz a inicios del 2011, en concreto a través de la aprobación de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero.

Siguiendo el modelo marcado por los nuevos estatutos, también el de Extremadura dedica ahora una mayor atención a la regulación de los gobiernos locales. Del tratamiento que hace de ellos, en una primera lectura, podemos destacar las siguientes ideas:

1. Puede calificarse de modesta la interiorización autonómica de los gobiernos locales llevada a cabo por el nuevo texto estatutario. En cualquier caso, estamos ante una interiorización de grado muy inferior a la operada por el Estatuto de Autonomía de Cataluña, que es quien más lejos ha ido en este punto. Podemos concretar la interiorización efectivamente realizada por el Estatuto extremeño analizando los siguientes extremos:



- a) El legislador estatutario extremeño parte de considerar la regulación de los gobiernos locales como una materia propia de un estatuto de autonomía o, si se prefiere, como una materia estatutaria. Por ello les dedica todo un título –el IV– bajo la rúbrica «De la organización territorial». Sigue así la línea marcada por las otras reformas estatutarias. Y, además, cuenta ahora con el aval del propio Tribunal Constitucional, que en su reciente STC 31/2010, dictada con ocasión de la impugnación del nuevo Estatuto catalán, ha admitido el régimen local como materia propia de un estatuto (FJ 36°).
- b) No se ha llevado a cabo una interiorización institucional autonómica de los gobiernos locales. A diferencia del Estatuto catalán, no se prevé la existencia de un sistema institucional autonómico (de la Junta de Extremadura) integrado tanto por las instituciones de nivel autonómico como por los entes locales. De hecho, la regulación sustantiva de los gobiernos locales no se contiene en el título dedicado a las «instituciones de Extremadura» (título II), sino en el título IV sobre «la organización territorial». Y es en ese mismo título IV donde se regula la hacienda local y no en el título dedicado a «la economía y la hacienda» de Extremadura (título VI).
- c) La interiorización territorial autonómica de los gobiernos locales es, en líneas generales, bastante continuista con la regulación anterior. Así, de entrada, su art. 2.1 sigue delimitando el territorio autonómico como «el de los municipios comprendidos dentro de los actuales límites de las provincias de Badajoz y Cáceres». En cambio, algún cambio sí que se ha producido en la determinación de la organización territorial de la Comunidad Autónoma. El art. 2.2 de la antigua versión del Estatuto, establecía que la Comunidad «podrá estructurar, mediante ley, su organización territorial en municipios y comarcas de acuerdo con la Constitución». No se hacía mención expresa, pues, a las provincias. En su nueva redacción, el art. 53.1 dispone que: «Extremadura se estructura territorialmente en municipios, provincias y, en su caso, en las demás formas previstas en este Estatuto». Esa referencia a «las demás formas previstas» parece ser una remisión a las comarcas, contempladas en el art. 57: la Comunidad, mediante ley, «podrá estructurar su organización territorial, además, en comarcas».
- d) Escaso avance se observa también en la interiorización competencial autonómica de los gobiernos locales. Formalmente, el art. 9.3 del Estatuto atribuye a la Junta de Andalucía «competencia exclusiva» sobre la materia: «organización territorial propia de la Comunidad Autónoma y régimen local en los términos del título IV de este Estatuto». Acudiendo a ese título IV, su art. 53.2 precisa que «la Comunidad Autónoma regulará el régimen jurídico de las entidades locales de Extremadura», pero advirtiendo que debe hacerlo «en el marco de la legislación básica del Estado». En este mismo sentido, pero haciendo referencia a un caso más concreto, el art. 56.2 establece que la fijación de las competencias provinciales deberá haberse «por la legislación básica del Estado y la de la Comunidad Autónoma». En realidad, pues, estamos ante una competencia compartida. A nuestro juicio, esta regulación estatutaria es perfectamente conforme con la doctrina establecida por la citada STC 31/2010, tanto en lo que se refiere a la posibilidad de separar, en su caso, como materias competenciales

distintas, la organización territorial del régimen local, como en lo relativo a la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma en ese ámbito material (FFJJ 94° y 100°).

2. El texto estatutario se propone como finalidad reforzar la garantía de la autonomía de los entes locales. Ya en la exposición de motivos de la Ley Orgánica 1/2011, de aprobación de la reforma, se afirma que con ella se «reconoce y refuerza la autonomía política y financiera de las entidades locales». Conviene destacar, sin embargo, la diferente redacción empleada a la hora de calificar la autonomía garantizada en función del tipo de ente local de que se trate. Así, en el caso de los municipios, hasta en dos ocasiones (arts. 54.1 y 55) se califica de «autonomía política». Sin ninguna adjetivación aparece reconocida, en cambio, la autonomía provincial (art. 56.1). Y significativamente, se garantiza una «autonomía administrativa» a las «otras entidades locales», dentro de las que se incluyen las entidades locales menores, áreas metropolitanas, mancomunidades y consorcios (art. 58). Esta diferente redacción da pie a sostener la existencia de una diferente concepción y, consecuentemente, de un diferente trato estatutario de las diversas modalidades de autonomía englobadas dentro de la autonomía local. Por su parte, y en referencia a la autonomía financiera, el art. 60.1 reconoce genéricamente a «las entidades locales de Extremadura», en el aspecto relativo a sus haciendas, la «suficiencia de recursos» y la «autonomía».

3. El municipio «es la entidad territorial básica» y, además, el «instrumento esencial de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos» (art. 54.1). Centralidad del municipio en el sistema local que no supone novedad alguna. En el nivel supramunicipal, las provincias tienen reconocidas dos tipos de competencias. De entrada, las instrumentales de «cooperación, asesoramiento y asistencia» que se reconocen no sólo en relación con los municipios, sino genéricamente también respecto a las entidades locales. Y, en segundo lugar, «prestarán también servicios supramunicipales de carácter provincial, sin perjuicio de los que puedan delegarle o encomendarle» las entidades locales o las instituciones autonómicas (art. 56.2).

4. Siguiendo el precedente del nuevo Estatuto valenciano, el extremeño reconoce de manera expresa la interlocución específicamente a la Federación Extremeña de Municipios y Provincias «en la discusión de asuntos de interés local». Sin bien es cierto que no con carácter excluyente, puesto que ese reconocimiento debe entenderse hecho «sin perjuicio de la constitución de otros foros generales o específicos con la misma finalidad» (art. 59.5). Pueden aquí reproducirse las críticas ya hechas en relación con el texto valenciano, en el sentido de lo inapropiado que resulta petrificar estatutariamente la interlocución con una asociación local cuya existencia misma y el alcance de su representación efectiva puede sufrir variaciones en el futuro.

5. Dentro de la regulación de las haciendas locales, destaca la previsión estatutaria de creación, mediante ley autonómica, de un «fondo de finalidad incondicionada», nutrido con ingresos tributarios de la Comunidad, y que se distribuirá entre los municipios «teniendo en cuenta, entre otros factores, su población, sus necesidades de gasto y su capacidad fiscal» (art. 60.2). Conviene destacar, por cuanto supone una garantía de la autonomía local, la imposición estatutaria al legislador autonómico de que ese fondo tenga un carácter incondicionado.

6. Como es natural, la regulación estatutaria sobre los gobiernos locales debe ser ahora objeto de desarrollo por el legislador autonómico. El propio texto estatutario contiene varias remisiones a una futura ley.

En algunas ocasiones la remisión tiene como objeto una ley reforzada. No nos detendremos ahora en esta cuestión, pero esta técnica conlleva los problemas propios de las leyes reforzadas o cualificadas autonómicas y, en especial, de las denominadas leyes de desarrollo básico del estatuto. Así, deberá ser objeto de regulación mediante ley autonómica aprobada por mayoría absoluta: los procedimientos de creación, fusión, segregación y supresión de municipios, así como la alteración de términos municipales (art. 54.2); el establecimiento de las materias y funciones de competencia autonómica susceptibles de ser gestionadas por los municipios y, en su caso, el elenco mínimo de facultades o atribuciones que sobre las mismas han de tener los ayuntamientos (art. 55); la regulación, en su caso, de las competencias, organización y régimen jurídico de las comarcas (art. 57); y el establecimiento de las fórmulas generales de coordinación por la Comunidad Autónoma de las funciones propias de las diputaciones provinciales que sean de interés general de Extremadura y la relación de funciones que deban ser coordinadas (art. 59.4). No cabe duda acerca de que una de las finalidades perseguidas mediante la exigencia de ley reforzada es que esta regulación sea respetada por el legislador sectorial autonómico. Así se explicita en el caso de la fijación por ley reforzada del nivel competencial mínimo de los municipios, puesto que –se afirma– «las leyes y normas sectoriales de la Comunidad Autónoma deberán prever y respetar» (art. 55).

Ahora bien, no todo el desarrollo estatutario en materia local debe hacerse mediante ley reforzada, cosa que sería contraria a su naturaleza excepcional y vulneraría las exigencias del principio democrático, según el cual, como regla general, las decisiones deben adoptarse por mayoría simple de votos. Muestra de ello es que, en algunos preceptos estatutarios, la remisión no es a una ley reforzada. Sirvan como ejemplo de esto último: la referencia genérica a la regulación del régimen jurídico de las entidades locales extremeñas (art. 53.2); el establecimiento de los requisitos de funcionamiento del régimen de concejo abierto (art. 54.3); la fijación de las competencias provinciales (art. 56.2); la regulación de las formas de constitución, organización, competencias y régimen jurídico y financiero de las «otras entidades locales» previstas en el art. 58; la articulación de la gestión ordinaria de los servicios de su competencia a través de las entidades locales (art. 59.2); la transferencia o delegación de competencias autonómicas a las entidades locales (art. 59.3); y el establecimiento del fondo de finalidad incondicionada (art. 60.2):

### *B) La Ley extremeña de mancomunidades y entidades locales menores*

De gran interés es la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de Mancomunidades y Entidades Locales Menores de Extremadura. Su aprobación antecede a la del Estatuto extremeño en poco más de un mes, lo que demuestra que, a pesar de ello, en la elaboración del texto legal se ha debido tener en cuenta la nueva regulación estatutaria. Por ello, aunque estrictamente no pueda considerarse un fruto del de-

sarrollo estatutario, sí que debe presuponerse, al menos, la coherencia entre ambos proyectos normativos.

La ley extremeña, como expresamente reconoce su exposición de motivos, reúne en un mismo cuerpo legal «dos de las iniciativas legislativas de nuestra Comunidad Autónoma más esperadas y necesarias en el ámbito local»: el establecimiento del marco legal de las mancomunidades de municipios y de las entidades locales menores. El objetivo es proporcionar a las primeras «una regulación más completa» y a las segundas aquella regulación «específica que, por razones de singularidad de las existentes en nuestro territorio» viene exigida.

El tratamiento de ambas cuestiones en un mismo texto legal, según confiesa el propio legislador autonómico en la exposición de motivos, «responde más a razones de oportunidad que de cohesión de ambos regímenes regulatorios», aunque, se añade, «sin que con ello se pierda la ocasión en el texto de coordinar aquellas cuestiones que relacionan las entidades locales menores y las mancomunidades».

De las mancomunidades de municipios se da una regulación extensa y detallada, hasta el punto de que el propio legislador, de nuevo en la exposición de motivos, admite que se establece «aún a riesgo de trazar previsiones que en ocasiones puedan ser tachadas de reglamentaristas». Lo que no obsta, sin embargo, para que la disposición final segunda de la ley contenga la habitual habilitación al Consejo de Gobierno autonómico para llevar a cabo el desarrollo reglamentario. Sin bajar al detalle, llamamos la atención sobre los siguientes aspectos de esta regulación:

1. Pueden ser miembros de las mancomunidades no solamente los municipios, sino también las entidades locales menores. Precisamente por ello, el título de la ley hace referencia a las «mancomunidades», sin precisar –como es habitual en otros textos normativos– que se trate de municipios. El art. 3 de la ley, en efecto, reconoce el derecho a mancomunarse tanto a los municipios como a las entidades locales menores. Ahora bien, con alguna notable diferencia. Así, mientras a los municipios se les reconoce, sin más, la posibilidad de «asociarse en mancomunidades», a las entidades locales menores se permite que puedan «formar parte de mancomunidades». Porque, en efecto, estas últimas entidades «gozan del derecho a constituirse e integrarse en mancomunidades», pero siempre que de ellas «formen parte al menos dos municipios» y, además, «si para ello cuentan con la autorización de la iniciativa por el municipio matriz al que estén adscritas».

2. A diferencia de la ley valenciana de régimen local, la ley extremeña califica expresamente las mancomunidades como entidades locales voluntarias de carácter no territorial. Incluidas, puesto que no se hace excepción, a pesar de su peculiaridad, las mancomunidades integrales.

3. La principal novedad introducida por la ley, en esta primera parte, es precisamente la regulación de las denominadas mancomunidades integrales. Esta calificación de «integrales» tiene su origen en el Decreto extremeño 74/2008, de 25 de abril, por el que se establece un fondo de cooperación para esta modalidad de mancomunidades. Ahora bien, esta norma, dado que no era su finalidad, no proporcionó su definición ni estableció su regulación. Objetivos que se cumplen ahora con la ley que estamos comentando. De manera muy sintética, destacamos los siguientes rasgos de las mancomunidades integrales:

- a) La mancomunidad es una modalidad dentro de la categoría genérica de las mancomunidades. Como se afirma en la exposición de motivos, se trata de una «especie dentro del género de las mancomunidades».
- b) La mancomunidad integral no sustituye la fórmula tradicional de la mancomunidad. Como se advierte igualmente en la exposición de motivos, «con este régimen no se pretende sustituir ni mermar el que regula las mancomunidades de municipios tradicionales (...) asumiendo por supuesto que ambos tipos coexistirán en nuestro espacio local».
- c) El dato que peculiariza las mancomunidades integrales es, más allá del hecho común de ser un instrumento de cooperación, su configuración como herramienta para una adecuada vertebración del territorio, así como para el desarrollo social, económico y cultural de sus poblaciones. En la mente del legislador, esta modalidad de mancomunidades son ideadas, por tanto, como una vía para favorecer e impulsar de forma significativa un desarrollo sostenible, equilibrado e igualitario de sus entornos. Y de manera coherente, la ley contiene un conjunto de medidas que persiguen fomentar su existencia.

La segunda parte de la ley se ocupa de regular, también con gran minuciosidad, las entidades locales menores. Respetando la legislación básica estatal en la materia, la exposición de motivos apunta como finalidad del desarrollo legislativo autonómico el procurar «en todo momento centrar su papel y competencias en aquellos aspectos que realmente deben constituir su ámbito de actuación, lo que supone en la práctica limitar su capacidad de intervención en determinados asuntos para potenciarla significativamente en otros». De la regulación establecida destacamos los siguientes aspectos:

1. La ley refuerza la autonomía de estas entidades locales menores y pretende asegurar un régimen competencial que les garantice el logro de sus fines.

2. Se destaca la importancia de la participación ciudadana. Si esta participación es relevante en cualquier administración, «se torna en realmente decisiva» en el caso de las entidades locales menores.

3. Se introducen particularidades significativas en cuanto al régimen de elección y sustitución del alcalde pedáneo y de los miembros de la junta vecinal, así como en relación con la posibilidad de plantear cuestiones de confianza y mociones de censura.

Una última observación en relación con la Ley 17/2010. El legislador extremeño es consciente de que su labor regulatoria en materia local no acaba aquí. Es más, en la exposición de motivos afirma que «la presente ley se configura como un primer paso legislativo», por tanto, «con la mirada puesta en un camino más largo que, de forma coordinada, establezca los instrumentos que permitan un régimen normativo singularizado para nuestra Administración local». Idea esta que entronca perfectamente con la necesidad de proceder al desarrollo legal de la regulación estatutaria de los gobiernos locales y, en concreto, a la conveniencia de la aprobación de una ley general de gobiernos locales de Extremadura. Ley llamada por el nuevo texto estatutario. Así, su art. 53.2 prevé que «en el marco de la legislación básica del Estado, la Comunidad Autónoma regulará el régimen jurídico de las entidades locales de Extremadura, teniendo en consideración las

diferentes características de las mismas y su diversa capacidad de gestión competencial».

### *La reforma de la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra*

A través de la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre, se ha reformado la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. El alcance de esta reforma es bastante limitado, puesto que lo perseguido es únicamente «la adaptación del texto vigente a la nueva realidad jurídico-política existente, tras casi tres décadas de vigencia del mismo» en los concretos aspectos que se adelantan en el preámbulo de la ley de reforma.

Por su incidencia en el ámbito local, destacamos la elevación de rango, en la medida en que pasan a estar recogidas expresamente en la Ley de Reintegración y Amejoramiento, de algunas instituciones autonómicas ya existentes:

1. El Consejo de Navarra, que es el órgano consultivo superior de la Comunidad Foral de Navarra (art. 28 *ter*).

2. El Defensor del Pueblo de Navarra, encargado de supervisar la actividad del conjunto de las Administraciones Públicas de Navarra (art. 18 *ter*).

3. La Cámara de *Comptos*, que es el órgano fiscalizador externo de la gestión económica y financiera del sector público de la Comunidad Foral de Navarra, de los entes locales y del resto del sector público de Navarra. Entre sus funciones se incluye expresamente informar sobre las cuentas y la gestión económica de las corporaciones locales de Navarra y del sector público dependiente de ellas (art. 18 *bis*).

### **Los desarrollos estatutarios en materia local: la aprobación de leyes generales sobre gobiernos locales**

#### *Las Leyes andaluzas de autonomía local y del fondo de participación de los entes locales en los tributos de la Comunidad de Autonomía*

En palabras del propio legislador autonómico andaluz, recogidas en la exposición de motivos de su Ley 5/2010, la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía «constituye un punto de inflexión en la garantía y protección de la autonomía local». Los dos pilares sobre los que se edifica este refuerzo de la autonomía local –siempre en opinión de ese mismo legislador– es el reconocimiento estatutario de competencias propias a los municipios (art. 92.2 del nuevo Estatuto andaluz) y la previsión estatutaria de que la ley regulará la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma, instrumentada a través de un fondo de nivelación municipal de carácter incondicionado (art. 192.1 del texto estatutario). Llegándose, de este modo, a la siguiente conclusión: «Competencias propias y financiación incondicionada constituyen la expresión más acabada de la autonomía local».

Pues bien, sobre este convencimiento, el Parlamento andaluz ha llevado a cabo el desarrollo estatutario en materia local a través de la aprobación simultánea de dos leyes, que versan, respectivamente, sobre los dos pilares arriba indicados: se trata de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía y la Ley 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

### *A) La Ley de Autonomía Local de Andalucía*

La Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía contiene el desarrollo legal de la regulación estatutaria de los gobiernos locales en su aspecto sustantivo o institucional. Estamos ante un texto legal de marcado corte académico, como demuestra ya la lectura de su exposición de motivos, con innovaciones interesantes y que responde a una clara y ambiciosa voluntad de incrementar el nivel de garantía de la autonomía de las entidades locales andaluzas. No cabe duda que, a día de hoy, se ha erigido en una referencia indiscutible en el ámbito local.

El examen detallado de esta ley desborda el presente trabajo. Por ello, nos limitamos a destacar algunos de sus aspectos más destacados, tanto desde una perspectiva estrictamente formal como de contenido.

Desde el punto de vista formal, cabe destacar los siguientes rasgos de esta ley:

1. Se trata de una ley que se declara dictada en desarrollo directo de la regulación estatutaria en materia de gobiernos locales. Engarza, de esta manera, con la remisión contenida en el art. 98 del Estatuto. Este precepto estatutario, en efecto, se remite a «una ley de régimen local» para que regule «las relaciones entre las instituciones de la Junta de Andalucía y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Comunidad Autónoma, incluyendo las distintas formas asociativas mancomunadas, convencionales y consorciales, así como cuantas materias se deduzcan del artículo 60». Este último artículo estatutario es el que atribuye competencias a la Comunidad Autónoma sobre la materia régimen local.

2. Es una ley autonómica reforzada. Así se advierte en la exposición de motivos y, de manera reiterada, en el art. 1 de la ley. En ambos casos se vincula la ley que se aprueba con lo dispuesto en el art. 108 del Estatuto, que exige el voto favorable de la mayoría absoluta del Pleno del Parlamento en una votación final sobre el conjunto del texto para aquellas leyes «que afectan a la organización territorial, al régimen electoral o a la organización de las instituciones básicas». Nótese que no se hace alusión expresa al régimen local. A pesar de ello, el legislador busca la conexión a través de la referencia a la organización territorial: «la presente ley (...) se dicta en desarrollo de las previsiones estatutarias sobre organización territorial (...) se aprueba con las prescripciones establecidas en el artículo 108 del Estatuto de Autonomía de Andalucía» (art. 1.1).

3. Estamos en presencia de una ley dictada como consecuencia del ejercicio de las competencias autonómicas en las materias de régimen local (art. 60 del Estatuto andaluz) y de organización territorial (art. 59 del mismo texto estatuta-

rio). La doctrina asentada por la STC 31/2010, aunque dictada en relación con el Estatuto catalán, es también aplicable a la interpretación del alcance de estas atribuciones competenciales realizadas por el texto estatutario andaluz. En cualquier caso, cabe destacar que, a diferencia del caso catalán, el Estatuto andaluz afirma la competencia exclusiva autonómica en materia de régimen local, pero, se añade, «respetando el art. 149.1.18 de la Constitución». De manera coherente, el art. 98 del mismo Estatuto se remite a la regulación de una futura ley autonómica de régimen local, pero «en el marco de la legislación básica del Estado».

Entrando en el contenido regulatorio de la ley, consideramos de especial interés los siguientes aspectos:

1. En términos prácticamente idénticos a los empleados en la Carta Europea de la Autonomía Local, la ley proporciona en su art. 4 una definición de la autonomía local: «autonomía para la ordenación y gestión de los asuntos de interés público en el marco de las leyes. Actúan bajo su propia responsabilidad y en beneficio de las personas que integran su respectiva comunidad». De manera que, en el marco de sus competencias, al amparo de esta autonomía «cada entidad local podrá definir y ejecutar políticas públicas propias y diferenciadas». Además, el apartado segundo del citado artículo enumera un conjunto de contenidos que «la autonomía local comprende en todo caso».

2. La idea fuerza que late en el fondo de la ley es la convicción de que municipios y provincias integran una sola comunidad política: la comunidad política local. Expresión esta que, dicho sea de paso, da rúbrica al primero de los títulos de la ley. Como dice expresamente el art. 3.1 de la ley: «Los municipios y provincias, en su relación con la Comunidad Autónoma de Andalucía, integran un único nivel de gobierno». Como se aclara en la exposición de motivos: «autonomía municipal y autonomía provincial forman un sistema que el legislador delimitador de competencias ha de tomar como referencia».

3. El hecho de que municipios y provincias integren un único nivel de gobierno no es impedimento, en cambio, para la ley parta de la necesaria distinción entre autonomía municipal y autonomía provincial. El diferente trato que merecen ambas modalidades de autonomía municipal se considera una consecuencia obligada de sus diferentes configuraciones constitucionales y estatutarias y, en particular, de la configuración de la provincia como agrupación de municipios.

Siguiendo lo que es ya habitual, la ley configura el municipio como la entidad territorial básica de Andalucía, instancia de representación política y cauce inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos (art. 3.2). Y, de manera más significativa, afirma que la provincia, caracterizada por el dato esencial de estar determinada por la agrupación de municipios, tiene como «principal función, de conformidad con los mismos, (...) garantizar el ejercicio de las competencias municipales y facilitar la articulación de las relaciones de los municipios entre sí y con la Comunidad Autónoma de Andalucía» (art. 3.3). Distingue a la provincia, pues, su carácter servicial respecto a los municipios. Así se destaca en la exposición de motivos: «la ley ubica la autonomía provincial al servicio de la autonomía municipal, diferenciando ambas, reconociendo relevancia jurídica a las prioridades y solicitudes presentadas por los municipios, que no podrán ser ignoradas ni suplantadas, pero no completa o necesariamente satisfechas



si la provincia, obligada a ponderar la prioridad municipal con visión intermunicipal, la entendiera desmesurada o lesiva para la prestación equitativa de un servicio».

De manera coherente con esta concepción, en sede de regulación de las competencias propias de las provincias, el legislador autonómico pone especial énfasis en las competencias de asistencia a los municipios. Aunque debe advertirse que el art. 15 reconoce, de manera expresa y específica, competencias materiales a la provincia en las siguientes tres materias: a) carreteras provinciales; b) archivos de interés provincial; y c) museos e instituciones culturales de interés provincial.

4. Especialmente interesante es la regulación que la ley hace de las competencias municipales. Tras la garantía estatutaria de competencias propias a los municipios, «la ley añade al repertorio estatutario otras competencias identificando potestades y especificando materias que refuerzan la exclusividad de la competencia municipal» (exposición de motivos). La ley, por tanto, atribuye directamente competencias propias a los municipios andaluces, haciendo un especial esfuerzo en definir y utilizar con precisión las potestades y las materias, sobre la base de que la competencia no es más que el ejercicio de una potestad sobre una materia (art. 9). Estas competencias, además, tienen la consideración de mínimas, de manera que podrán ser ampliadas por las leyes sectoriales (art. 6.2). Y es aquí donde se pone de manifiesto uno de los aspectos más discutidos y novedosos de la ley: al tratarse de una ley autonómica reforzada, su regulación resulta ahora intocable y, por tanto, debe ser necesariamente respetada por el futuro legislador sectorial autonómico.

5. El legislador andaluz ha mostrado una especial preocupación por asegurar un espacio suficiente a la potestad de autoorganización local. Con apoyo en la Carta Europea de la Autonomía Local y el nuevo texto estatutario, se pretende invertir los términos respecto a la situación existente hasta el momento: «Hasta ahora, con la normativa vigente y atendiendo a la jurisprudencia constitucional, el espacio reservado a la autoorganización local inevitablemente ha quedado reducido a una facultad residual una vez que, sobre la materia, hubiera legislado el Estado las bases y las comunidades autónomas la normativa de desarrollo». Y añade seguidamente: «Tanto el artículo 91.3 del Estatuto de Autonomía de Andalucía como el artículo 6.1 de la Carta Europea de la Autonomía Local invierten el razonamiento descendente del actual sistema de fuentes: la regla es la capacidad de autoorganización entendida como función de gobierno. Frente a la regla habría que explicar el sentido de la excepción» (exposición de motivos).

6. Siguiendo las recomendaciones hechas por los expertos del Consejo de Europa con ocasión del Libro Blanco elaborado en relación con la futura ley básica estatal sobre gobiernos locales, la ley andaluza se marca como objetivo distinguir con claridad entre agrupaciones y asociaciones de municipios. En las primeras, de carácter forzoso, se incluyen áreas metropolitanas y comarcas. Dentro de las segundas, obviamente de carácter voluntario, en la medida en que son resultado del ejercicio del derecho de asociación, se incluyen mancomunidades y consorcios. De destacar es particularmente la regulación que la ley dedica a los consorcios locales, así como a las denominadas «redes de cooperación territorial» (art. 84).

7. En el título dedicado a los servicios locales y, en concreto, en el apartado relativo a los modos de gestión de los servicios públicos, es novedosa la inclusión, dentro de ellos, como modalidades de gestión propia o directa por la entidad local, de la «agencia pública administrativa local» la «agencia pública empresarial local», la «agencia especial local», la «sociedad interlocal» y «la fundación pública local», así como la regulación sobre la «empresa mixta de colaboración público-privada».

8. Especialmente llamativa es la creación por la ley del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (art. 57), configurado a imagen y semejanza del Consejo de los Gobiernos Locales previsto en el art. 85 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. El reto, no cabe duda, es articular adecuadamente las funciones de este órgano de representación de municipios y provincias ante las instituciones autonómicas, garantizando su participación en los procedimientos normativos autonómicos que afecten a las competencias locales propias, con las funciones que corresponden al subsistente Consejo Andaluz de Concertación Local (art. 85), configurado como un órgano mixto de colaboración, que encuentra anclaje directo en el mandato contenido en el art. 95 del Estatuto andaluz. Sobre este punto es especialmente ilustrativo el Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía emitido sobre el proyecto de ley.

#### *B) La Ley reguladora del fondo de participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía*

La Ley 6/2010, de 11 de junio, de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, contiene en parte el desarrollo legal de la regulación estatutaria de los gobiernos locales en su aspecto financiero.

El punto de partida de la ley es la afirmación de que el principio de suficiencia financiera «implica que las entidades locales deberán disponer de medios suficientes para el desempeño de las funciones que las leyes les atribuyen y que, para ello, deben nutrirse fundamentalmente de tributos propios y de la participación en los del Estado y de las comunidades autónomas» (exposición de motivos). Pues bien, la ley se ha fijado como objeto la regulación de la colaboración financiera de la Comunidad Autónoma de Andalucía con las entidades locales de su territorio, a través de la participación de estas en los tributos de aquella (art. 1).

La ley se dicta en cumplimiento del mandato contenido en el art. 192.1 del Estatuto andaluz, según el cual: «Una ley regulará la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma, que se instrumentará a través de un fondo de nivelación municipal, de carácter incondicionado». En cumplimiento del dictado estatutario, la ley crea el Fondo de Participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (art. 2.1), del que se destaca su carácter incondicionado (art. 2.3) y que podrán participar en él todos los municipios andaluces (art. 3.1). Por lo demás, la ley regula con detalle los criterios para la dotación, distribución y evolución dinámica del fondo.

### *La Ley de Régimen Local de la Comunitat Valenciana*

Las Cortes Valencianas han dictado la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana. Tampoco aquí procede entrar en un examen detallado de esta ley, pero sí, al menos, destacar igualmente algunos aspectos sobresalientes tanto desde un punto de vista formal como de contenido.

Desde una perspectiva estrictamente formal, llamamos la atención sobre las siguientes notas que caracterizan la ley valenciana:

1. Es una ley dictada en desarrollo de la regulación estatutaria sobre los entes locales valencianos. En su preámbulo se recuerda que el art. 64.1 del nuevo texto estatutario impone la obligación de aprobar una «Ley de Régimen Local de la Comunitat Valenciana» y que, justamente, la ley se dicta en cumplimiento de este mandato estatutario.

2. Es una ley autonómica ordinaria. A diferencia del caso andaluz, no estamos en presencia, por tanto, de una ley reforzada o cualificada. El Estatuto valenciano no contiene esta exigencia. Punto este importante a la hora de determinar su relación con las leyes sectoriales autonómicas.

3. Es una ley dictada en ejercicio de la competencia autonómica sobre régimen local y con total respeto a las normas básicas dictadas por el Estado. En efecto, el art. 49.1.8<sup>º</sup> del Estatuto valenciano atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva sobre la materia régimen local, pero «sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución Española». Por si quedase alguna duda, el citado art. 64.1 del Estatuto valenciano, cuando impone la obligación de aprobar una ley local, advierte que tal labor deberá hacerse «en el marco de la legislación básica del Estado». Estamos, por lo tanto y realmente, ante una competencia compartida. Idea esta confirmada reiteradamente en el texto legal. Así, de entrada, comienza el preámbulo recordando que la Constitución «regula el marco competencial en materia de régimen local desde una perspectiva bifronte» y, coherentemente, señala más adelante que la regulación contenida en la ley se establece «en el marco del imprescindible respeto a las normas básicas dictadas por el Estado». Y ya en su articulado, concretamente, en el art. 2.1 de la ley, se afirma que las entidades locales valencianas «se regirán por lo dispuesto en la presente Ley y en la normativa que la desarrolle», pero, se añade, «sin perjuicio de lo establecido en la normativa básica estatal».

En relación con el contenido de la ley valenciana, consideramos de especial interés destacar los siguientes aspectos:

1. La ley dedica el capítulo VI del título I a la regulación de los regímenes municipales especiales. Entre ellos, como principal novedad, se prevé (art. 38) y se regula (arts. 45 a 47) el denominado «régimen de gestión compartida». Tiene en común con el régimen especial de concejo abierto el hecho de que está pensado para pequeños municipios. En concreto, pueden acogerse al régimen de gestión compartida únicamente los municipios con población inferior a 500 habitantes y aquellos otros cuya población esté comprendida entre 500 y 1000 habitantes, siempre y cuando en estos últimos la evolución demográfica sea negativa de forma persistente.

Las especialidades propias de este régimen municipal se concretan en la ley, aunque en términos bastante genéricos: a) especialidades en la dispensa de la prestación de servicios municipales mínimos obligatorios; b) diseño de un régimen simplificado de organización y funcionamiento; c) programa de reorganización de la gestión municipal, consistente en un «sistema de gestión compartida», articulado a través de convenios de colaboración suscritos con la diputación provincial correspondiente y con los departamentos de la Generalitat valenciana; d) medidas de fomento, con especial referencia a la preferencia de estos municipios en las convocatorias de ayudas de otras administraciones; y e) disposiciones relativas a la posibilidad de agrupación con otros municipios colindantes para el sostenimiento de personal común o para la prestación de servicios básicos no obligatorios. En relación con este último contenido, cabe destacar la previsión legal según la cual, en los supuestos en que se considere conveniente y simultáneamente con la aplicación de este régimen especial a determinados municipios, la Comunidad Autónoma puede proponer la constitución de mancomunidades de interés preferente. Por lo demás, la asistencia y cooperación provincial se dirigirá preferentemente a los municipios objeto de este régimen especial (art. 51).

La instauración del régimen de gestión compartida tendrá siempre como objetivo final, por imperativo legal, «la eliminación de las causas que determinaron su aplicación» (art. 46). Ahora bien, si a la finalización del plazo de vigencia del régimen especial se llega a la conclusión de que dichas causas no se pueden eliminar o incluso que se agravarán en el futuro, la Comunidad Autónoma «podrá promover, siempre con la conformidad del municipio, su supresión» (art. 47.1). El municipio suprimido, si así lo desea, podrá constituirse en entidad local menor de aquel al que se incorpore.

2. La ley dedica su título V a una regulación pormenorizada de las entidades locales menores. De esta manera, efectivamente, tras su definición y fijación de sus objetivos, el texto legal aborda la determinación de sus competencias, procedimientos de creación, modificación y supresión, normas de organización y funcionamiento, y sus recursos. Según declara el preámbulo, esta regulación se establece «con el fin de cubrir el vacío legal existente hasta la fecha, cubierto sólo de modo parcial por la aplicación de la legislación básica estatal». El resultado final es su configuración como entidades locales (art. 54.2) que pueden tener competencias no solamente delegadas, sino también propias (art. 56.1), a las que corresponden todas las potestades y prerrogativas propias de los municipios, salvo la tributaria que tiene atribuida con un carácter limitado (art. 60.1) y que deben tener garantizados por los ayuntamientos los ingresos mínimos necesarios (art. 71).

3. Según el preámbulo de la ley, «uno de los aspectos clave» del texto legal «es el fomento de las figuras asociativas municipales». Lo cierto es que dedica muchos de sus artículos a la regulación de esta cuestión. Tras establecer unas «disposiciones comunes» a las fórmulas asociativas municipales (arts. 88 a 90), regula con gran detalle las mancomunidades (arts. 91 a 107) y también los consorcios (arts. 108 a 110) así como los convenios interadministrativos (art. 111).

Las entidades locales valencianas, «en el libre ejercicio de su derecho a asociarse» pueden constituir, entre otras fórmulas asociativas, agrupaciones para el sostenimiento en común de personal (art. 88 y 160 a 161). Ahora bien, para el le-

gislador local valenciano, la principal figura asociativa es la mancomunidad de municipios, a la que califica expresamente como entidad local territorial (art. 92.1).

Y dentro de las mancomunidades, como novedad, se prevé la modalidad de las mancomunidades de interés preferente, constituidas «con el objetivo prioritario de la reactivación económica y demográfica de los municipios que la integran» (art. 107.1). No obstante, la regulación del procedimiento para solicitar y obtener, en su caso, la declaración de mancomunidad de interés preferente se remite a un futuro reglamento (art. 107.2).

4. Se eleva a rango legal la Comisión Mixta de Cooperación entre la Generalitat y la Federación Valenciana de Municipios y Provincias, hasta ahora regulada reglamentariamente (Decreto del Consell 81/2008, de 6 de junio). No obstante, la regulación contenida en la ley es muy escasa, contándose, pues, con el complemento reglamentario. Atado por la previsión estatutaria que prevé expresamente la existencia de este órgano, esto es, el art. 64.3 del Estatuto valenciano, la ley local mantiene la interlocución específica y nominativamente en la Federación Valenciana de Municipios y Provincias.

5. Por último, en lo que se refiere a las haciendas locales, y en cumplimiento del mandato contenido en el art. 64.3 del Estatuto valenciano, el art. 201 de la ley crea el Fondo de Cooperación Municipal de la Comunitat Valenciana, «que tiene por objeto potenciar la autonomía local sobre la base del principio de subsidiariedad». Se advierte que la participación de los municipios en dicho fondo «está supeditada al cumplimiento de la obligación de presentar la cuenta general aprobada ante la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana y a tener, en su caso, un plan de estabilidad financiera». De todas maneras, la regulación es muy escueta, puesto que el legislador se remite a un futuro reglamento para que desarrolle la participación de los municipios en las dotaciones del fondo.

## **El desarrollo estatutario sobre gobiernos locales en Cataluña y la incidencia de la sentencia del Tribunal Constitucional**

### *El desarrollo estatutario local en Cataluña*

Durante el año 2010 se han aprobado importantes leyes en materia local con anclaje directo en el nuevo Estatuto catalán:

1. La Ley 12/2010, de 19 de mayo, del Consejo de Gobiernos Locales de Cataluña. Esta ley se dicta en cumplimiento del mandato contenido en el art. 85 del texto estatutario que prevé la existencia de este órgano de representación de municipios y veguerías en las instituciones de la Generalitat, de manera que se garantiza que deba ser oído en los procedimientos de elaboración de normas autonómicas (leyes, planes y normas reglamentarias) que afecten de forma específica a las administraciones locales.

Estamos ante un órgano novedoso, no recogido en el resto de nuevos estatutos, y que sigue el modelo comparado del *consiglio delle autonomie locali* italiano. Su regulación legal, no obstante, presenta algunos puntos débiles que hacen temer su escasa operatividad en la práctica.

Las primeras críticas se centran en la composición del órgano. De entrada, por el elevado número de miembros: 100 en el caso del Pleno y 20 en su Comisión Permanente. Este excesivo tamaño pone en tela de juicio la agilidad y, en general, su buen funcionamiento. Y, sin salirnos del ámbito de la composición, también ha sido cuestionada la forma de designación de los miembros no natos del órgano: lo son directamente por los partidos políticos, en atención a los resultados obtenidos en las elecciones municipales. Queda claro el riesgo de politización, de modo que los miembros del órgano actúen buscando el interés del partido que los designó y no el interés propio del tipo de entidad local que representan.

Por terminar, otro punto débil que presenta la regulación legal es la no previsión de los efectos que han de derivarse en el caso de oposición del Consejo al proyecto normativo autonómico en tramitación. Dato este significativo si tenemos en cuenta que este punto ha sido especialmente discutido por la doctrina tras la aprobación del texto estatutario y antes de la aprobación de la ley.

2. La Ley 30/2010, de 3 de agosto, de Veguerías. En desarrollo de lo establecido en los arts. 90 y 91 del Estatuto catalán, esta ley regula la veguería en su doble dimensión de ser un tipo de entidad local y, además, la división territorial adoptada por la Generalitat para la organización territorial de sus servicios.

Las cuestiones más controvertidas se han suscitado en relación con la naturaleza de la veguería como tipo de entidad local. Y, en concreto, respecto al encaje de la provincia constitucional con la veguería estatutaria. Lo cierto es que el texto legal no es claro en este punto, seguramente debido a las modificaciones que ha ido sufriendo desde su primera versión y, también, por qué no decirlo, debido a la dificultad de encajar los deseos de los impulsores del texto legal con la jurisprudencia constitucional existente acerca de la garantía constitucional de la existencia de la provincia. En cualquier caso, tras la STC 31/2010, queda claro que debe descartarse la tesis de la sustitución, esto es, que la veguería haya sustituido a la provincia como tipo de entidad local. En otras palabras: que la creación de la veguería conlleve paralelamente la eliminación de la provincia en Cataluña. De la letra de la ley, además, así como por razones de economía y racionalidad de la estructura organizativa, debe descartarse igualmente la tesis de la adición, es decir, que la veguería se sume, como un tipo de entidad local diferente, a la provincia ya existente. Todo apunta, en suma, a la tesis de la identificación: la veguería es la provincia en Cataluña, con un cambio de denominación (cuya constitucionalidad ha admitido el Tribunal Constitucional en la sentencia citada) y de instancia de gobierno (sustitución de la diputación provincial por el consejo de veguería).

La ley fija también, aunque de manera progresiva y con remisiones poco claras a la legislación estatal, el mapa veguerial. Al final del proceso de implantación se prevé la existencia de siete veguerías (disposición transitoria primera). Tras las elecciones locales de mayo de 2011, se producirá la conversión de las cuatro provincias actuales en cuatro veguerías de idéntico nombre, manteniéndose las actuales ciudades de Barcelona, Tarragona, Lleida y Girona como sedes institucionales respectivas. Más adelante, la Veguería de las Tierras del Ebro «debe constituirse tan pronto como se haya producido la modificación de la correspondiente legislación estatal». Se fija ya la ciudad de Tortosa como su sede institucional. Y finalmente, las Veguerías del Alto Pirineo y de la Cataluña Central «deben constituirse tan

pronto como se haya aprobado la alteración de límites provinciales de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional segunda», según la cual «el proyecto o proposición de ley de creación, modificación o supresión de veguerías debe realizarse conjuntamente con la tramitación de la iniciativa legislativa del Parlamento ante las Cortes Generales para la modificación de la normativa estatal que deba modificarse». En relación con estas dos veguerías, la ley no fija su sede institucional, sino que se limita a remitirse a una futura ley autonómica para que lo haga.

3. La Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona. El Estatuto catalán no prevé específicamente la existencia de esta área metropolitana, pero, en cambio, sí contempla –en plural– la existencia de este tipo de entidad local (art. 93 del texto estatutario).

La ley configura el Área Metropolitana de Barcelona como un ente local supramunicipal de carácter territorial, integrado por los municipios de la conurbación urbana de Barcelona (que aparecen determinados en su art. 2).

Los órganos de gobierno y administración del Área Metropolitana son el Consejo Metropolitano, el Presidente, la Junta de Gobierno y la Comisión Especial de Cuentas. También se prevé la existencia de un gerente, como órgano de administración, y un Consejo de Alcaldes, con funciones consultivas y de impulso. El Consejo Metropolitano está compuesto por los consejeros metropolitanos, que son los alcaldes y algunos concejales elegidos por los municipios (en un número que depende del tamaño poblacional del municipio). Por su parte, el Presidente es elegido por el Consejo Metropolitano entre sus miembros, siendo necesario que reúna la condición de ser alcalde. Queda descartado, pues, que el Presidente sea de elección directa por los ciudadanos o bien que necesariamente deba serlo el alcalde del Municipio de Barcelona.

Como no podía ser de otra manera, la ley presta especial atención a la determinación de las competencias del Área Metropolitana. En breve, asume competencias en los siguientes ámbitos: a) urbanismo; b) transporte y movilidad; c) aguas; d) residuos; e) otras competencias en materia de medio ambiente; f) infraestructuras de interés metropolitano; g) desarrollo económico y social; y h) cohesión social y territorio.

Destacamos, por último, que la creación del Área Metropolitana de Barcelona supone la desaparición y sucesión por ella del entramado de instituciones metropolitanas existentes hasta el momento en el entorno barcelonés, en concreto: las entidades metropolitanas de Barcelona (Entidad Metropolitana del Transporte y Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y del Tratamiento de Residuos); Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona; y Consorcio del Área Metropolitana de Barcelona.

4. La Ley 26/2010, de 3 de agosto, de Régimen Jurídico y de Procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña. El art. 159.1 del Estatuto catalán atribuye a la Generalitat, en materia de régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones públicas catalanas, la competencia exclusiva «en lo no afectado por el art. 149.1.18 de la Constitución». En ejercicio de esta competencia, además de las propias en relación con los gobiernos locales, el Parlamento de Cataluña ha dictado esta ley cuya aplicación se extiende a las «administraciones

públicas catalanas» (determinadas en su art. 3) y que incluye en su interior a los entes locales de Cataluña. En consecuencia, la regulación establecida en esta ley es de aplicación a los gobiernos locales catalanes, con excepción de algunas partes que expresamente se advierte limitan su ámbito de aplicación a la Administración de la Generalitat.

La explicación del contenido de esta ley desborda lo posible en el presente trabajo. Por ello, vamos a limitarnos a destacar el hecho de que el legislador catalán, a través de esta ley, pretende establecer una regulación común para el conjunto de administraciones catalanas. Lo que tiene engarce directo en el nuevo texto estatutario, ya que es en él donde aparece, de manera novedosa y ahora reiterada, la noción de «administraciones públicas de Cataluña». Se apunta, de este modo, a la existencia de un sistema de administraciones públicas catalanas. Lo que, a su vez, como se pone de manifiesto en el preámbulo de la ley, se liga con la definición de la Generalitat como un sistema institucional integrado no solamente por las instituciones de nivel autonómico, sino también por las entidades locales de Cataluña (art. 2 del Estatuto). Estamos en presencia de otra manifestación del mayor grado de interiorización autonómica de los gobiernos locales propiciado por el nuevo texto estatutario.

El desarrollo estatutario realizado en Cataluña hasta el momento puede ser objeto, en su conjunto, de valoraciones muy diversas. Sirvan las dos siguientes observaciones al respecto:

1. El caso de Cataluña ha puesto de manifiesto que, al menos habitualmente, los desarrollos estatutarios en materia local requerirán la aprobación de varias leyes autonómicas. Es por ello importante, como cuestión previa a dicho desarrollo, plantearse el orden en que esas varias leyes deben dictarse. A tenor del contenido del Estatuto catalán, dos exigencias se imponen en este sentido.

La primera ley que debía aprobarse, en nuestra opinión, es justamente la reguladora del Consejo de Gobiernos Locales de Cataluña. Configurado estatutariamente como el órgano a través del cual los entes locales pueden participar en los procedimientos normativos autonómicos que les afecten, supondría una vulneración del espíritu del Estatuto que esta ley fuese aprobada después de que lo hubiera sido el conjunto de nuevas leyes que conformarán el marco principal del gobierno local en la Comunidad Autónoma. Lo cierto es que esta exigencia se ha cumplido, aunque solamente a medias. Es verdad que la Ley 12/2010 ha visto la luz en primer lugar. Pero también lo es que el resto de importantes leyes locales aprobadas hasta ahora, arriba referidas, han sido tramitadas y finalmente aprobadas antes de que el Consejo se haya creado y, por tanto, de que haya podido efectivamente intervenir.

La segunda ley que debiera aprobarse, por exigencias puramente lógicas del sistema, es la ley general reguladora de los gobiernos locales. A ella le corresponde establecer el marco general, el mapa de entidades y las reglas de articulación entre ellas. Pues bien, a diferencia de los casos andaluz y valenciano, esta ley no ha sido aprobada todavía en Cataluña. Lo que no ha impedido, como se ha visto, la aprobación de leyes que regulan tipos de entidades locales (veguerías) o alguna entidad en concreto (el Área Metropolitana de Barcelona). Como consecuencia de un encargo realizado a la Universidad Rovira i Virgili de Tarragona



por el Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas de la Generalitat, se elaboró en 2007 un «Documento de bases para la elaboración de un anteproyecto de Ley de Gobiernos Locales de Cataluña», que fue presentado formalmente en la sede del Parlamento catalán. Con base en ese texto, llegó a redactarse en 2009 un borrador de Anteproyecto de Ley de Gobiernos Locales de Cataluña. Con el propósito constructivo de mejorar el texto, fue objeto de crítica desde diferentes frentes, destacando, en este sentido, la elaboración de dos informes: «Primeras consideraciones sobre el Anteproyecto de Ley de Gobiernos Locales de Cataluña» de 2009, del Seminario de investigación del Área de Derecho Administrativo de la Universitat de Barcelona, y «Informe sobre el borrador de Anteproyecto de Ley de Gobiernos Locales de Cataluña» de 2009, de la Fundación Carles Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales. Sin entrar ahora en el fondo de las críticas formuladas, simplemente dejamos constancia de que finalmente el borrador no llegó a aprobarse como proyecto de ley y, en consecuencia, no vio la luz en la legislatura pasada.

2. El art. 62.2 del Estatuto catalán prevé la existencia de un tipo de ley autonómica reforzada, las denominadas leyes de desarrollo básico del estatuto, que se caracterizan por requerir el voto favorable de la mayoría absoluta del Pleno del Parlamento en una votación final sobre el conjunto del texto y, además, por tener como objeto las materias expresamente reservadas en el citado precepto estatutario. Pues bien, el desarrollo estatutario en materia local ha planteado también, como hemos tenido ocasión de ver, la cuestión de la determinación del tipo de ley autonómica –ordinaria o reforzada– que debe ser empleada. En este sentido, debe dejarse constancia que el mencionado art. 62.2 no incluye expresamente entre las materias reservadas los artículos estatutarios relativos a los gobiernos locales, pero, en cambio, sí que lo hace respecto al art. 2.3, esto es, el precepto que integra a los entes locales catalanes dentro del sistema institucional de la Generalitat. Esta referencia, un tanto oscura, ha planteado serios interrogantes acerca de si toda o bien parte de la regulación legal autonómica sobre los gobiernos locales debe tener carácter reforzado.

A día de hoy, respecto al desarrollo ya realizado, la situación es la siguiente: tienen carácter reforzado la Ley de Veguerías y la Ley del Área Metropolitana de Barcelona. No lo tiene y, por tanto, se trata de leyes autonómicas ordinarias, la Ley del Consejo de Gobiernos Locales y la Ley del Régimen Jurídico y Procedimiento de las Administraciones públicas catalanas. No queda claro el criterio seguido por el legislador catalán a la hora de tomar estas decisiones. Por lo demás, señalamos como una deficiencia de técnica normativa, el hecho de que las leyes aprobadas como reforzadas no lo indiquen en su texto, ni en su articulado ni en su preámbulo. Para averiguarlo, hemos de acudir a la transcripción de las votaciones en el correspondiente diario de sesiones del Parlamento. Técnica, por lo demás, no seguida en otros casos. Sirva de ejemplo la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de Presidencia de la Generalitat y Gobierno, cuya disposición final primera tiene como objeto indicar expresamente los preceptos de la ley que tienen carácter reforzado y aquellos otros que son ordinarios.

### *La incidencia de la sentencia del Tribunal Constitucional*

El debate suscitado en torno al desarrollo estatutario en Cataluña, también en la parte relativa a los gobiernos locales, se ha visto enturbiado por la encendida polémica, no sólo jurídica, sino especialmente política, originada por la impugnación de gran parte del nuevo texto estatutario ante el TC. Sus efectos distorsionadores son perceptibles no solo en la larga espera de la sentencia, sino todavía ahora, esto es, después de que ya haya sido dictada.

La STC 31/2010, de 28 de junio, se ha pronunciado sobre aspectos medulares de la regulación estatutaria de los gobiernos locales catalanes. La posición del Tribunal puede sintetizarse del siguiente modo:

1. Se admite que el régimen local sea una materia propia de un estatuto de autonomía, es decir, una materia estatutaria. Y ello en virtud de la naturaleza del Estatuto como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma. De manera que se admite con normalidad esa relación natural entre lo local y lo autonómico. Ahora bien, con un doble límite. El primero referido a la densidad de la regulación estatutaria: debe limitarse a contener únicamente «las líneas fundamentales o la regulación esencial» del régimen local. Y el segundo referido a la relación con la legislación estatal sobre régimen local: la regulación estatutaria en esta materia «debe respetar en todo caso (...) como es obvio la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del artículo 149.1.18 CE» (FJ 36). De esta manera, el Tribunal se posiciona en el debate previo acerca de la relación entre el estatuto de autonomía y la legislación de bases del Estado. De todos modos, resulta difícil aceptar que la solución por la que se decanta sea «obvia» y, por tanto, habría sido merecedora de una justificación más pausada.

2. Los recurrentes impugnaron el art. 84.2 y 3 del Estatuto, relativo a las competencias de los entes locales. La Sentencia confirma su constitucionalidad, sobre la base de que el precepto recurrido se refiere solamente a materias de competencia autonómica: el Estatuto únicamente asegura la atribución de competencias a los gobiernos locales en aquellas materias que son competencia de la Generalitat. Lo que queda claro, en todo caso, manteniendo en este punto su jurisprudencia anterior, es que el Estado conserva su competencia básica *ex art.* 149.1.18 CE en relación con las competencias locales (FFJJ 37 y 100). Ahora bien, para que la Comunidad Autónoma pueda atribuir competencias a los entes locales en una determinada materia, no hace falta que la Generalitat la haya asumido en exclusiva: de manera que en el gran campo de las competencias compartidas entre el Estado y la Generalitat, ésta, de acuerdo con el Estatuto, puede atribuir las a los entes locales. Por su parte, el Tribunal recuerda que al legislador estatal le corresponde fijar únicamente «unos principios o bases» relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales: ello no se traduce necesariamente en la competencia para establecer un listado completo y pormenorizado de competencias locales, y menos en materias compartidas entre Estado y Comunidades autónomas.

3. También fue objeto de impugnación el art. 86.5 del Estatuto, relativo a los controles sobre los entes locales. La Sentencia salva su constitucionalidad, pero

interpretando que los controles previstos en ese precepto estatutario no impiden que el Estado, en el ejercicio de sus competencias *ex. art. 149.1 CE* –nótese que la referencia no se limita a su apartado 18–, pueda establecer otros supuestos de control sobre los gobiernos locales (FJ 38).

4. Seguramente lo más llamativo, en materia local, ha sido la impugnación de la regulación estatutaria sobre las novedosas veguerías (arts. 83.1, 90 y 91 del Estatuto). La Sentencia declara la constitucionalidad de los preceptos impugnados, pero haciendo una interpretación conforme que, en esta ocasión, en parte traslada al fallo (FFJJ 39 a 41). El razonamiento del Tribunal resulta en esta cuestión de difícil comprensión. De todas maneras, queda claro que la premisa de la que parte es el necesario respeto de la garantía constitucional de la provincia, manteniéndose en toda su extensión su previa jurisprudencia acerca de la indisponibilidad por el legislador infraconstitucional (también, pues, el estatutario) de la existencia de la provincia y de sus funciones constitucionales. El núcleo duro de la discusión gira en torno a la forma correcta de encajar la provincia constitucional con la veguería estatutaria. Pues bien, la Sentencia cierra el paso a una de las tesis que se barajaban: la sustitución de la provincia por la veguería en Cataluña. Dicho esto, concluye el Tribunal que la elección entre las dos tesis restantes, a saber, la coexistencia o bien la identificación entre ambos tipos de entidad local, corresponde al legislador autonómico.

5. En el apartado relativo a la regulación financiera local, solamente ha sido impugnado un inciso del art. 218.2 del Estatuto: aquél que reconoce a la Generalitat capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales. En este caso, con un exceso de rigor, la Sentencia declara su inconstitucionalidad, al entender que se trata de una competencia exclusiva y excluyente del Estado, que no permite la intervención autonómica (FJ 140).

6. Por último, el recurso se dirigió contra aquellos preceptos estatutarios a través de los cuales se pretendía conseguir un incremento competencial de la Generalitat respecto a sus gobiernos locales. La Sentencia los declara todos ellos conformes con la Constitución, aunque con una interpretación que, en realidad, los desactiva e impide el logro de la finalidad buscada:

- a) El Estatuto, como novedad, distingue como materias competenciales distintas la «organización territorial» (art. 151) y el «régimen local» (art. 160). El Tribunal admite implícitamente esta operación, en tanto que no la declara inconstitucional. Pero aplica a esta nueva materia –«organización territorial»– las mismas reglas de distribución de competencias propias de la materia «régimen local». Por tanto, considera que también en ella son plenamente aplicables las bases estatales *ex. art. 149.1.18 CE*, así como las demás competencias estatales que pudieran estar concernidas, por ejemplo, sobre régimen electoral (FJ 94).
- b) Dentro de la materia «régimen local», el Estatuto distingue las submaterias contenidas en el apartado primero del art. 160, que son las más importantes, del resto de la materia a la que se refiere el apartado segundo de ese mismo artículo estatutario. La distinción es jurídicamente relevante porque el tipo de competencia atribuido a la Generalitat es distinto: exclusiva

en el primer caso y compartida en el segundo. No obstante, a pesar de la dicción literal del artículo impugnado, y tras declarar su constitucionalidad, la Sentencia lo interpreta en el sentido de que se mantiene el carácter bifronte sobre todo el régimen local y, por consiguiente, la atribución estatutaria de competencias a la Generalitat sobre régimen local debe entenderse compatible, en todo caso, con la competencia estatal del art. 149.1.18 CE. Lo que lleva al Tribunal a calificar de «impropia» la competencia exclusiva del art. 160.1 del Estatuto, aunque no lo lleva al fallo. En otras palabras, realmente estaríamos en presencia de una compartición de la competencia (FJ 100). Siendo lo cierto que la Sentencia no ha declarado inconstitucional la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de régimen local, habrá, ciertamente, una concurrencia con otros títulos del Estado según el 149.1.18 CE

- c) Por último, la Sentencia declara la constitucionalidad del art. 160.3 del Estatuto, que contempla la atribución de competencias a la Generalitat en materia de régimen electoral local. Ahora bien, lo interpreta distinguiendo el tipo de ente local de que se trate. Así, en el caso de los entes locales constitucionalmente garantizados: la competencia sobre régimen electoral corresponde al Estado. Téngase en cuenta que no resulta aquí de aplicación la compartición de la competencia prevista en el art. 160.2. Y, en segundo lugar, en el supuesto de entes locales no constitucionalmente garantizados (esto es, creados por la Generalitat): a pesar de que el art. 160.3 atribuye a la Generalitat competencia exclusiva, esta atribución estatutaria debe entenderse compatible con la competencia del Estado respecto al establecimiento del régimen electoral general (art. 149.1.1 CE en conexión con el art. 81.1 CE), competencia estatal que se extiende a todos los entes locales (FJ 100).

En otros lugares se ha realizado ya una valoración detenida de la incidencia de la STC 31/2010 sobre el desarrollo estatutario de los gobiernos locales. Y no solamente en Cataluña. Baste ahora con subrayar las dos siguientes observaciones:

1. La STC 31/2010 es marcadamente interpretativa también en relación con la regulación estatutaria de los gobiernos locales. Movidio por el deseo de evitar la declaración de inconstitucionalidad, el Tribunal marca su interpretación conforme en la práctica totalidad de los preceptos impugnados en el ámbito local. Y, además, habitualmente sin llevarlo al fallo. Por esta vía, la Sentencia frustra en gran medida la finalidad perseguida por el autor estatutario, especialmente en lo que se refiere al objetivo de conseguir un incremento competencial autonómico efectivo, de modo que la Sentencia hace decir a sus preceptos algo que está alejado de su tenor literal. Baste como ejemplo la declaración que hace el Tribunal de que la atribución de competencias exclusivas a la Generalitat debe entenderse como «impropia», de manera que, en la práctica, el resultado final es una compartición competencial con el Estado.

2. La STC 31/2010 mantiene y, en este sentido, refuerza la jurisprudencia del Tribunal en relación con la distribución de competencias sobre los gobiernos locales. Por lo tanto, no ha revisado su doctrina anterior, a pesar de que se haya producido un cambio sobrevenido de circunstancias. Porque, en efecto, algunas circunstancias relevantes presentes en el momento inicial, cuando el Tribunal asienta

los cimientos de lo que será su posición sobre el reparto del poder en materia de régimen local, se han visto profundamente modificadas con posterioridad.

En primer lugar, debe recordarse que los entes locales tienen ya acceso directo al TC. Observación que viene a cuento en tanto que fue el propio Tribunal, en el FJ 5 de su STC 32/1981, quien ligó la atribución de competencias al Estado, en cumplimiento de una función de garantía del derecho a la autonomía local, al dato de que ese derecho «no va acompañado, como en otros ordenamientos sucede, de un derecho de carácter reaccional que, eventualmente, les abra una vía ante la jurisdicción constitucional frente a normas con rango de ley».

Y, en segundo término, se ha producido el cambio de uno de los parámetros de enjuiciamiento que debe utilizar el Tribunal: la aprobación de un nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña que introduce importantes modificaciones en lo que se refiere a la atribución de competencias a la Generalitat respecto a los entes locales catalanes. Pues bien, sin declarar la inconstitucionalidad de dichos cambios, por la vía de interpretarlos de conformidad con la Constitución, el Tribunal los neutraliza y mantiene inalterada su doctrina anterior. Dicho de otra manera, las evidentes modificaciones que se han pretendido introducir con la aprobación del nuevo texto estatutario no han servido para conseguir una revisión en la jurisprudencia constitucional.

De todas formas, una lectura desapasionada de la Sentencia debe permitir recordar, como ya se ha hecho, que el Tribunal se cuida de limitar la competencia estatal en la materia a la de dictar unos «principios o bases» en los aspectos institucionales y competenciales relativos a los entes locales.

### **Organización territorial: nivel municipal**

1. En el Principado de Asturias, solo destaca el cambio de denominaciones oficiales, en el marco del proceso de revisión toponímica llevado a cabo en Asturias, de los concejos de Ribadesella, Teverga, Taramundi, Santa Eulalia de Oscos, Villanueva de Oscos, San Martín de Oscos, Quirós y Avilés, mediante los Decretos 46 y 47/2010, de 18 de mayo; 120, 121, 122, 123 y 124/2010, de 15 de septiembre y 145/2010, de 24 de noviembre, respectivamente.

2. Por otra parte, siguen pendientes de resolución varios recursos que tienen por objeto la delimitación de distintos términos municipales, que en última instancia, comportan también la del territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Por un lado, el recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Castro Urdiales, la Diputación Foral de Vizcaya y el Gobierno Vasco contra la Orden Ministerial de 11 de mayo de 2009, acerca del deslinde entre los municipios de Castro Urdiales (Cantabria) y Muskiz (Vizcaya) y, por otro, el recurso interpuesto por la Comunidad Autónoma cántabra contra la Orden de 18 de noviembre de 2009 relativa al deslinde territorial de los municipios de Cillorigo de Liébana (Cantabria) Cables (Asturias).

3. Más allá de la actividad estrictamente normativa, debe tenerse en cuenta el recurso de inconstitucionalidad nº 2725-2010, de 30 de marzo, promovido por el Presidente del Gobierno contra los arts. 3.a, 8, 16.2, 17 y las disposiciones adi-

cionales primera y segunda, y transitoria única de la Ley aragonesa 9/2009, de 22 de diciembre, de concejos abiertos. La controversia se centra fundamentalmente en determinar el alcance de la competencia autonómica, de acuerdo con los nuevos términos del Estatuto de autonomía en esta materia y compatibilizarla con lo dispuesto en la legislación básica estatal, especialmente en cuanto al ámbito de aplicación subjetivo de este régimen municipal especial, que la ley aragonesa limita a los municipios de 40 o menos habitantes y cuya aplicación deja, en determinados casos, en manos de los órganos municipales y autonómicos.

El Auto del TC de 22 de julio de 2010 levantó la suspensión que pesaba sobre algunos artículos, de tal modo que tales preceptos, actualmente plenamente vigentes, podrán ser de aplicación en las próximas elecciones municipales, previstas para el 22 de mayo de 2011. En este contexto, el Decreto del Gobierno aragonés 197/2010, de 2 de noviembre, ha procedido a determinar cuáles son los concretos municipios que se mantendrán en régimen de concejo abierto y cuáles pasarán a estar administrados por un ayuntamiento formado por cinco concejales electos.

4. Por su parte, la Ley riojana 3/2010, de 10 de marzo, procede a la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela, mediante la segregación parcial del llamado anejo de Somalo del primero para su agregación al segundo. En este caso, la aprobación por ley de estas modificaciones territoriales constituye una singularidad de la legislación autonómica riojana. Sin embargo, y a pesar que dicha ley fue aprobada por la unanimidad de los grupos parlamentarios, ha sido objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional, mediante el planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local núm. 5738/2010, promovido por el Ayuntamiento de Torremontalbo.

5. Es de interés la Sentencia del TS de 16 de marzo de 2010 sobre convenios suscritos por municipios del enclave del Treviño. La Sala Tercera del TS se ha pronunciado sobre un tema que ha generado en estos últimos años cierta conflictividad a raíz de los convenios suscritos en el año 2002 por los dos municipios del Condado de Treviño, que forman parte del territorio de Castilla y León, con la Comunidad Autónoma del País Vasco. La sentencia citada del TS resuelve un recurso de casación interpuesto por ambos municipios y por el propio Gobierno vasco frente a la sentencia de 18 de noviembre de 2005, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de Castilla y León, mediante la que se estimó el recurso interpuesto por la Administración del Estado frente a los acuerdos adoptados por los plenos de los municipios de Treviño y Puebla de Arganzón autorizando a sus respectivos alcaldes a suscribir tres convenios con la Comunidad Autónoma del País Vasco en materias de educación, cultura, sanidad, promoción económica y desarrollo rural. La sentencia de casación viene a ratificar la estimatoria dictada en instancia aceptando que las materias sobre las que versaba la autorización para llevar a cabo los convenios son de la competencia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, por lo que no podían ser suscritos por los citados municipios sin el expreso consentimiento de la Administración autonómica.

## Organización territorial: nivel supramunicipal

1. Más allá de las ya comentadas Ley extremeña de mancomunidades y entidades locales menores, Ley catalana de veguerías, Ley catalana del Área Metropolitana de Barcelona y, por supuesto, la incidencia que en este ámbito tiene la regulación contenida en las nuevas leyes de régimen local andaluza y valenciana, no se han dado otras modificaciones normativas sustanciales que afecten a la ordenación del nivel supramunicipal en las distintas comunidades autónomas. No obstante, sí son destacables algunos debates y conflictos que, a pesar de no tener plasmación normativa, sí ponen de manifiesto el carácter dinámico de este nivel territorial.

2. Principalmente, es en la Comunidad Autónoma de Aragón donde se han producido los debates más relevantes, como consecuencia de varias proposiciones de Ley del Partido aragonés regionalista (PAR), que finalmente no fueron tomadas en consideración por las Cortes de Aragón. Respecto al nivel supramunicipal, se proponía una nueva distribución de responsabilidades entre provincias y comarcas, primándose el papel de estas últimas, que se erigirían en las principales responsables de garantizar las competencias de los pequeños municipios y que, consecuentemente, verían, a su vez, reforzada su legitimación democrática. Paralelamente, la propuesta partía de reducir fuertemente el rol provincial en el conjunto del sistema local aragonés, sustituyéndose las diputaciones por «corporaciones representativas de base comarcal». Más allá de la concreta propuesta, que, como decimos, no será objeto de discusión parlamentaria, su mero planteamiento pone ya de relieve la existencia de un debate acerca de la sostenibilidad de la actual organización territorial aragonesa, en la que la opción comarcalizadora ha acabado generalizándose, con la excepción –todavía por resolver– de Zaragoza y su área metropolitana.

3. También en Aragón, pueden destacarse varios traspasos competenciales entre la Comunidad Autónoma y los entes supramunicipales, que parecen abogar a su vez por la vía comarcalizadora. De un lado, varias diputaciones han transferido competencias a la Comunidad Autónoma: la Diputación Provincial de Huesca en materia de asistencia, bienestar social y desarrollo comunitario (Decreto 130/2010, de 6 de julio) y la Diputación Provincial de Zaragoza en materia de protección de menores (Decreto 222/2010, de 14 de diciembre). Paralelamente, las comarcas han sido beneficiarias de sendas encomiendas de gestión en las siguientes materias: transporte escolar (Decreto 143/2010, de 20 de julio) o en materia de autorizaciones de gestor de residuos no peligrosos para la valorización de lodos de depuradoras de aguas residuales urbanas (por el Instituto Aragonés de Gestión Ambiental). Finalmente, constan también convenios entre comarcas y comunidad autónoma para la ejecución del proyecto «Difusión e Implantación de la Plataforma Avanza Local. Proyecto SIGEM en las comarcas de Aragón», en el ámbito de la Administración electrónica.

4. Destacamos finalmente la Ley 17/2010, de 20 de diciembre, de modificación de la Ley 1/1991, de 14 de marzo, por la que se crea y regula la Comarca de El Bierzo. Con el impulso dado por el Estatuto de Autonomía reformado en 2007, cuyo art. 46.3 expresamente aboga por una nueva regulación para la Comarca de El Bierzo al ordenar la aprobación de una ley que tenga en cuenta «sus

singularidades y su trayectoria institucional», y con la experiencia de los diecinueve años transcurridos desde la aprobación de la ley que regula la única institución comarcal de la Comunidad, su régimen regulador se ha visto profundamente afectado por la ley citada en aspectos esenciales, como la determinación, con carácter definitivo, del mapa de la comarca, el establecimiento de una nueva delimitación de competencias más generosa que la precedente, un nuevo sistema electoral, una importante reforma de la organización del gobierno, así como el fortalecimiento de la hacienda comarcal.

### **Organización territorial: nivel inframunicipal**

1. Ya se ha comentado la regulación contenida, sobre esta cuestión, en la Ley extremeña de mancomunidades y entidades locales menores, así como la preocupación mostrada por regular este tipo de entidades en las nuevas leyes andaluza y valenciana de régimen local.

2. Al margen de lo dicho en el apartado anterior, sólo cabe reseñar la aprobación, en el principado de Asturias, del Decreto 133/2010, de 27 de octubre, de modificación del Decreto 49/1989, de 21 de marzo, y por la que la antigua entidad local menor de Corollos-La Fenosa (Cudillero) se transforma en parroquia rural, al amparo de la Ley 11/1986, de 20 de noviembre. El cambio que ahora se produce, consiste en que el régimen de funcionamiento de la entidad deja de ser el concejo abierto, para quedar gobernada por un Presidente y dos vocales elegidos por los vecinos. Curiosamente, la modificación fue instada por la propia Asamblea vecinal, lo que no deja de ser ilustrativo de hasta qué punto la reliquia del concejo abierto tiene cada vez menos sentido en unas poblaciones diezmadas, envejecidas, dispersas y donde la población activa trabaja de ordinario en otros lugares.

### **Financiación local**

1. En este apartado destaca la ya examinada Ley 6/2010, de 11 de junio, de participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Como hemos tenido ocasión de indicar, esta ley da cumplimiento a la previsión del art. 192. 1 del nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía, que contempla la aprobación de una Ley que regule la participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma, instrumentada a través de un fondo de nivelación municipal de carácter incondicionado. Con esta ley se crea, pues, el Fondo de Participación de las Entidades Locales en los tributos de la Comunidad Autónoma de Andalucía y se establecen los criterios para la dotación, distribución y evolución dinámica del mismo, con la finalidad de apoyar las Haciendas Locales andaluzas. Estos criterios se basan en los principios de eficiencia, equidad, corresponsabilidad fiscal y lealtad institucional. En cuanto a la equidad, el Fondo atiende a las distintas necesidades de gasto de los distintos gobiernos locales. De conformidad con el principio de corresponsabilidad fiscal, la capacidad fiscal de cada municipio se mide en términos de «capacidad fiscal normativa», midiendo las fuentes fundamentales de ingresos propios de cada



uno de ellos, con independencia de las decisiones de política fiscal que en cada uno de ellos se adopte. Finalmente, en atención al principio de lealtad institucional, se exige que toda modificación normativa autonómica, que afecte directa o indirectamente al Fondo, debe ser directamente valorada o incluso compensada.

2. También en Andalucía, destaca la aprobación del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, con el cual se supera la dispersión legislativa existente en la materia y es la norma que ahora comprenderá los aspectos relativos al ejercicio de las competencias autonómicas en la materia, definiendo el conjunto de entidades que se incluyen en la hacienda pública.

3. Por su parte, la implantación de mecanismos para el desarrollo efectivo de la suficiencia financiera local cobra un nuevo impulso en Asturias, con la aprobación del Decreto 147/2010, de 1 de diciembre, que regula el Reglamento del Fondo de Cooperación Municipal.

4. Más allá del ámbito estrictamente normativo, cabe destacar como la crisis económica ha afectado negativamente a las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Canarias y los respectivos cabildos en materia de financiación. A pesar de que, a principios de año, se acordó el impulso de una nueva descentralización en forma de nuevos traspasos competenciales y se constituyeron sendas mesas de negociación y de que se ha dispuesto la creación de una comisión técnica para que los Cabildos pasen a intervenir en el control de la recaudación de los tributos procedentes del REF, las discrepancias en cuanto a la cuantía que la Comunidad Autónoma debía aportar a los cabildos acabaron ante el Consejo Consultivo, quien dictaminó a favor de la posición autonómica, por cuatro votos a tres. Aunque la Comunidad Autónoma se mostrara dispuesta a aceptar demoras en el pago de las cantidades adeudadas, a condición de que el Estado conceda asimismo una demora para las devoluciones autonómicas, los cabildos siguen reclamando las cantidades correspondientes a los traspasos recibidos desde 1998, so pena de devolver algunas de dichas competencias.

5. En el mismo contexto de la financiación local debemos situar el Decreto madrileño 79/2010, de 25 de noviembre, por el que se amplía el plazo del Programa Regional de Inversiones y Servicios de Madrid (PRISMA) hasta 2011. Como es sabido, la finalidad de dicho Programa no es otra que la de establecer un régimen de dotaciones adecuado para garantizar la prestación de servicios de competencia municipal, así como de determinadas actuaciones realizadas por las mancomunidades de municipios. O la Ley Foral de Navarra 13/2010, de 17 de junio, del Plan Extraordinario de Inversiones Locales para el período 2009-2012, cuya finalidad es atender las necesidades de inversión en infraestructuras locales que, habiendo sido solicitadas, no fueron incluidas en el Plan Ordinario aprobado por la Ley Foral 16/2008, de 24 de octubre, el para dicho periodo.

6. En el País Vasco conviene poner de relieve la problemática derivada de la declaración de ilegalidad a nivel comunitario de determinadas ayudas. La Comisión Europea ha comunicado a los representantes vascos su decisión de imponer a España una multa, en concepto de sanción punitiva, por incumplir la sentencia del año 2006 dictada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que obligaba a España a recuperar las ayudas ilegales otorgadas por las Diputaciones Fo-

rales vascas. Las ayudas se referían a créditos fiscales del 45% a las nuevas inversiones y las llamadas vacaciones fiscales, que preveían una sustancial reducción de impuestos a las empresas de nueva creación en los primeros cuatro años una vez obtuviesen beneficios. Las ayudas por créditos fiscales dejaron de concederse en 2000, tras las investigaciones realizadas por funcionarios de Competencia. De este modo, las Diputaciones Forales vascas se enfrentan a una propuesta de sanción diaria (aunque formalmente se demande al Reino de España) que suma ya 38 millones de euros por haber incumplido una sentencia del mismo Tribunal Europeo que en 2006 les obligó a recuperar las ayudas declaradas ilegales otorgadas a centenares de empresas en la década de los años noventa.

7. En el caso de Navarra, hay que citar la Ley Foral 12/2010, de 11 de junio, por la que se adaptan a la Comunidad Foral de Navarra las medidas extraordinarias para la reducción del déficit público que ya ha adoptado el Gobierno de la Nación mediante el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo. Entre otras medidas, dicha Ley prevé importantes medidas dirigidas a la reducción del déficit de las entidades locales.

### **Crisis económica: déficit público y empleo**

1. Entre las normas que tienen por objeto la crisis económica, y que tienen repercusión más o menos directa en el ámbito local, existen un conjunto de ellas que son aplicación de lo dispuesto por el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo (convalidado por el Congreso de los Diputados el 27 de mayo de 2010), por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, en particular, la reducción media y progresiva de la masa salarial del sector público en un 5 % anual. Por su parte, en Asturias se aprobó la Ley 5/2010, de 9 de julio, de medidas urgentes de contención del gasto y en materia tributaria para la reducción del déficit público, que adopta un conjunto de medidas que permitan alcanzar los objetivos de estabilidad y cumplir la senda de reducción del déficit público fijado en el Acuerdo Marco para la sostenibilidad de las finanzas públicas. Esta adaptación permite además, aplicar con criterios de homogeneidad y progresividad el ajuste establecido por el Real Decreto-ley 8/2010 para el personal al servicio del sector público. Tal adaptación se produce, en Andalucía, a través del Decreto-ley 2/2010, de 28 de mayo, de medidas urgentes en materia de retribuciones en el ámbito del sector público; en Aragón, a través de la Ley 5/2010, de 24 de junio, por el que se adoptan medidas extraordinarias en el sector público de la Comunidad Autónoma de Aragón para la reducción del déficit público; en Canarias, mediante la Ley 7/2010, de 15 de julio, por la que se modifica la Ley 13/2009, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2010; en Cantabria, por la Ley 5/2010, de 6 de julio, de modificación parcial de la Ley 5/2009, de 28 diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el año 2010; en Extremadura, por la Ley 6/2010, de 23 de junio, de medidas urgentes y complementarias para la reducción del déficit público en la Comunidad Autónoma de Extremadura. En el caso de Castilla y León, se ha dictado el Decreto-ley 1/2010, de 3 de junio, por el que se establecen medidas urgentes de adaptación al Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, del Gobierno de la Nación. Mediante el citado decreto-ley el Consejo de

Gobierno estableció las normas necesarias para cumplir en el ámbito autonómico con la reducción de haberes de los empleados públicos, conforme dispuso el Gobierno de la Nación mediante el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo; además, se adoptan medidas con el mismo objeto de reducir las percepciones correspondientes a los pagos pendientes del complemento de atención continuada en los servicios sanitarios de la Comunidad al personal de los centros educativos concertados y al de las universidades públicas.

2. Más allá de estas modificaciones impuestas por la normativa estatal, cabe destacar algunas iniciativas en materia de fomento del empleo, que inciden directamente en la actividad local. Entre las distintas normas que tienen como objetivo prioritario contribuir a la mejora de la situación económica en Andalucía, destaca el Decreto-ley 3/2010, de 8 de junio, que reedita, con algunas modificaciones, el Programa de Transición al Empleo de la Junta de Andalucía (PROTEJA), ya aprobado en 2008, como complemento del llamado «Plan E». El nuevo programa consta de dos subprogramas, uno, de mayor complejidad, destinado a los casi 800 municipios andaluces, y, un segundo, que tiene por objeto las actuaciones de las ocho diputaciones. En esta edición del programa se fomenta la formación de los empleados, se amplían los sectores de empleo objeto de la convocatoria –incluyendo no solo contratos de obra, sino también de servicios–, y se priorizan los objetivos de la contratación en atención a una serie de supuestos, especialmente la reparación de daños causados en infraestructuras e instalaciones públicas por causa de las catástrofes naturales acaecidas durante el 2010 en la comunidad andaluza.

3. Por otra parte, en la misma Comunidad andaluza, entre las medidas introducidas para reducir el déficit público autonómico por el Decreto-ley 5/2010, de 27 de julio, en materia de reordenación del sector público, puede ser de interés destacar, a efectos locales, la voluntad de simplificar la administración periférica andaluza, siquiera en el ámbito patrimonial, al disponer un proceso para concentrar en edificios únicos las sedes y subsedes de las entidades instrumentales autonómicas en aquellos municipios donde existan varias.

4. También materia de empleo, destaca, en Castilla-La Mancha, el Decreto 11/2010, de 9 de marzo, por el que se modifica el Decreto 65/2009, de 26 de mayo, que regula el Plan de Choque frente al desempleo en Castilla-La Mancha. Se trata de fomentar la contratación pública, en la práctica, fundamentalmente, por entidades locales, de desempleados que han agotado su prestación o subsidio de desempleo. En esta segunda reforma del plan, se amplía su aplicación a todas las empresas públicas y también la cuantía destinada al programa.

## Cajas de ahorros

1. Otro de los ámbitos en los que la normativa autonómica deriva de las decisiones del ejecutivo estatal en su lucha contra la crisis económica es el de las cajas de ahorro y, en concreto, de lo dispuesto por el Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros, cuya disposición transitoria segunda obliga a que las comunidades autónomas procedan a dicha adaptación en el plazo de seis meses. No obstante, no es menos cierto que en algunos casos, tal obligación se ha aprovechado para modifi-

car también otros aspectos distintos del régimen autonómico de cajas de ahorro.

2. Por su parte, en Aragón se procede a la citada adaptación a través de la Ley 10/2010, de 16 de diciembre, por la que se modifica la Ley 1/1991, de 4 de enero, Reguladora de las Cajas de Ahorros en Aragón.

3. En Asturias, son dos las leyes aprobadas en este sector: la Ley 3/2010, de 26 de marzo, de tercera modificación de la Ley del Principado de Asturias 2/2000, de 23 de junio, de Cajas de Ahorro, aporta unas medidas, ya presentes en buena parte de la legislación autonómica comparada, relativas al endurecimiento de incompatibilidades y colisión de intereses en los gestores de estas entidades, particularmente en lo que afecta al ámbito contractual; y la Ley 11/2010, de 17 de diciembre, de cuarta modificación de la Ley del Principado de Asturias 2/2000, de 23 de junio, de Cajas de Ahorro, que procede a la adaptación de la normativa básica estatal.

4. En Cantabria, se ha aprobado la Ley 12/2010, de modificación de la Ley 4/2002, de 24 julio, de Cajas de Ahorros, para su adaptación a lo establecido en el Real Decreto-ley 11/2010, de 9 julio.

5. En términos muy parecidos la Ley gallega 10/2009, de 30 de diciembre, de modificación del Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de las leyes 7/1985, de 17 de julio, y 4/1996, de 31 de mayo, de cajas de ahorros de Galicia.

6. Más específica es la problemática habida en Castilla-La Mancha, cuya Ley 3/2010, de 13 de mayo, de modificación de la Ley 4/1997, de 10 de julio, de Cajas de Ahorro de Castilla-La Mancha introduce un artículo 9 bis en la ley, que regula el régimen de conversión de la obra social de las cajas en fundaciones. Como es sabido, este ha sido el proceso seguido por CCM, que en su proceso de incorporación a Cajastur se ha transformado en el Banco CCM y en la Fundación CCM.

7. Por último, en Castilla y León se ha aprobado la Ley 4/2010, de 28 de mayo, por la que se modifica el Texto Refundido de la Ley de Cajas de Ahorro de Castilla y León, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2005, de 21 de julio. Se trata de una reforma de la legislación de cajas de ahorro, para la que el legislador de la Comunidad ha ejercido las competencias que le atribuye el art. 70.1.19º del Estatuto de Autonomía, limitada a la incorporación de ciertas precisiones relativas a las operaciones de cesión global del activo y pasivo, escisión y adhesión a sistemas institucionales de protección, edad de jubilación de la figura del Director General y a precisar la duración del mandato de determinados órganos de gobierno de las cajas de ahorro incursas en procesos de fusión o de integración.

Y también en esta misma Comunidad, encontramos el Decreto-ley 2/2010, de 2 de septiembre, por el que se modifica el Texto Refundido de la Ley de Cajas de Ahorro de Castilla y León, aprobado por Decreto Legislativo 1/2005, de 21 de mayo. Este decreto-ley tiene por objeto la adaptación de la legislación de cajas de ahorro de Castilla y León a las previsiones que contempla el Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, aprobado por el Gobierno de la Nación, objeto que, en ambos casos –Estado y Comunidad Autónoma de Castilla y León– y cada uno en el ámbito normativo que le es propio, es doble: la disposición de medidas dirigidas a mejorar la situación de las cajas de ahorro ante los mercados de capita-

les e incrementar la profesionalidad y la ausencia de conflictos de intereses en sus órganos de gobierno.

### **Transposición de la Directiva de servicios. Comercio interior**

1. En el marco del proceso de transposición de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior (directiva de servicios) y en adaptación a lo dispuesto por Ley «paraguas» 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, varias comunidades han aprobado leyes al estilo de la Ley ómnibus estatal, de tal manera que modifican un amplio catálogo de normas autonómicas. Tal es el caso de la Ley andaluza 3/2010, de 21 de mayo, que se extiende a una serie de sectores, relevantes también para el ámbito local, como el turismo, las carreteras, los museos, el patrimonio histórico, juegos y apuestas, farmacia, energías renovables, espacios naturales protegidos, régimen forestal, prevención y extinción de incendios, flora y fauna silvestres, comercio ambulante, ferias y comercio interior. Asimismo, el Decreto-ley 1/2010, de 27 de abril, aprobado por el legislador aragonés incide en un conjunto de normas relativas a materias como consumo, colegios profesionales, comercio, ferias y mercados interiores, artesanía, industria, montes y vías pecuarias, medio ambiente, agricultura, sanidad y salud pública, espectáculos y actividades recreativas o juego. Las modificaciones en materia de turismo se habían realizado ya de forma separada por la Ley 3/2010, de 7 de junio, por la que se modifica parcialmente la Ley 6/2003, de 27 de febrero, del Turismo de Aragón.

Con carácter general, estas leyes modifican sustancialmente los regímenes de autorización de las empresas prestadoras determinados servicios en los diversos sectores y los sustituyen, según los casos, por regímenes de declaración responsable o comunicación previa. En el caso aragonés, se prevén una serie de disposiciones horizontales, entre las que cabe destacar, a nuestros efectos, la expresa introducción de las figuras de la comunicación y la declaración responsable en el ámbito local, junto al reforzamiento de la normativa de defensa de consumidores y usuarios en relación con las obligaciones de los prestadores de información y atención de reclamaciones, y la adaptación de aspectos básicos de la regulación en materia de servicios profesionales.

2. En un sentido similar, aunque con un enfoque un tanto distinto, también se inspira claramente en la transposición de la directiva de servicios la Ley 12/2010, de 16 de noviembre, de Impulso al Nacimiento y Consolidación de Empresas en la Comunidad Autónoma de Extremadura (LINCE). Como se deduce de su título, dicha ley supone una clara apuesta por la liberalización económica, entendida como simplificación de trámites administrativos, llevándola incluso más allá del mero ámbito de los servicios por cuenta propia y extendiéndola al conjunto de las actividades empresariales. A nivel de principios, se establecen el principio de preferencia (y urgencia) en la tramitación de los procedimientos y trámites empresariales (arts. 4.2 y 5.1), así como el silencio administrativo positivo (art. 5.2). En cuanto a las medidas de simplificación administrativa, junto a la ventanilla única y el fomento de los medios telemáticos, la ley extremeña prevé la eliminación de

algunos trámites o requisitos específicos o su sustitución por otros menos gravosos, fundamentalmente en materia urbanística. Así, por ejemplo, se equipara la evaluación ambiental a la calificación urbanística de uso permitido del suelo no urbanizable, recabándose un informe sobre la no prohibición de usos y los condicionantes urbanísticos en un plazo de 15 días (art. 10); se excluye la cédula de habitabilidad de las actividades empresariales que se desarrollen en locales o viviendas ubicados en edificios compatibles con el uso residencial (art. 11); se excluyen los informes en materia de patrimonio histórico y arqueológico en los proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental abreviada (art. 12).

3. En el resto de comunidades autónomas la transposición de la directiva de servicios llevada a cabo durante el año 2010, se produce de forma sectorializada, mediante la modificación de las respectivas leyes reguladoras del sector de actividad pública correspondiente. Entre el conjunto de sectores afectados, destaca principalmente el del comercio interior, teniendo en cuenta las sucesivas reformas sectoriales habidas a nivel estatal (Ley 1/2010, de 1 de marzo, de reforma de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista; y por la Ley 29/2009, de 30 de diciembre, que modificó el régimen legal de la competencia desleal y de la publicidad para mejorar de la protección de los consumidores y usuarios).

Como sucede en el caso andaluz, en el que la citada ley paraguas autonómica entra a definir un nuevo régimen jurídico en materia de comercio minorista, a la vez que lleva a cabo la supresión de múltiples medidas de intervención administrativa al amparo de la directiva de servicios, en Asturias, con la Ley 9/2010, de 17 de diciembre, de comercio interior, se procedió también, con pretensiones de exhaustividad, a derogar la normativa sectorial anterior y regular la actividad comercial del Principado de acuerdo con el nuevo marco normativo europeo y estatal, simplificando múltiples trámites administrativos. También en Castilla-La Mancha, se aprueba una nueva ley en la materia: la Ley 2/2010, de 13 de mayo, de Comercio de Castilla-La Mancha, que deroga la anterior y regula la actividad comercial minorista, el régimen de horarios comerciales, la actividades de promoción comercial y determinadas ventas especiales. Como impone la propia directiva de servicios, se procede a la simplificación de ciertos procedimientos administrativos, tanto en tiempo como en coste efectivo, tratando de eliminar barreras de acceso al mercado.

4. En el caso de Navarra, se ha aprobado una Ley específica para la Administración Local. Se trata de la Ley Foral 7/2010, de 6 de abril, de modificación de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior.

Y en la misma línea se inscribe la Ley balear 12/2010, de 12 de noviembre, de modificación de distintas leyes para la transposición en las Islas Baleares de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior.

5. En otras comunidades se opta por modificar la ley sectorial existente, sin derogar por completo la normativa vigente. Así, en Cantabria, la Ley 2/2010, de

4 de mayo, de modificación de la Ley 1/2002, de 26 de febrero, del Comercio, y de otras normas complementarias para su adaptación a la Directiva 2006/123, suprime la licencia comercial específica para las grandes superficies y la sustituye por un informe que se insertará en el procedimiento seguido en el municipio de que se trate para la licencia de apertura de establecimientos prevista en la legislación de régimen local. Dicho informe lo emitirá la Consejería competente a instancia de la Administración municipal donde se haya iniciado la solicitud en el plazo de 3 meses, pasados los cuales se entenderá concedido por silencio positivo. También incide en el ámbito local la reforma en materia de venta ambulante, al disponerse que las ordenanzas municipales deberán determinar el régimen de selección de los candidatos conforme a criterios de imparcialidad y transparencia.

También en Extremadura se ha llevado a cabo la modificación de la ley sectorial correspondiente, a través de la Ley 7/2010, de 19 de julio, de modificación de la Ley 3/2002, de 9 de mayo, de Comercio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que ha procedido a la eliminación de licencias comerciales y otras trabas administrativas sobre la actividad comercial. Entre ellas, se ha suprimido la licencia comercial específica, o segunda licencia, para la implantación equipamientos y grandes superficies comerciales, así como de establecimientos de descuento duro, al tiempo que se aprovecha para simplificar determinadas modalidades de venta y de introducir algunas otras modificaciones de carácter técnico. Complementaria a la anterior, en el ámbito de la actividad ferial autonómica, es la Ley 8/2010, de 19 de julio, de Actividades FERIALES de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

6. Un caso singular es el gallego, dónde, por un lado, la Ley gallega 1/2010, de modificación de diversas leyes de Galicia para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, tiene por objeto adaptar la normativa autonómica a la citada Directiva, modificando, entre otros aspectos, la Ley 7/1995, de Administración Local de dicha Comunidad Autónoma, para garantizar que los prestadores de servicios puedan, a través de la ventanilla única, obtener toda la información y formularios relevantes para el acceso y ejercicio de su actividad, y conocer las resoluciones y el resto de las comunicaciones de las autoridades competentes con relación a sus solicitudes. Y, por el otro, la Ley 13/2010, de 17 de diciembre, del comercio interior de Galicia tiene por objeto establecer un marco jurídico sistemático para el desarrollo de la actividad comercial en Galicia con la finalidad de fomentar, ordenar administrativamente, racionalizar, modernizar y mejorar la actividad del sector.

7. Sin dejar de referirnos a la actividad comercial, algunas comunidades autónomas han introducido algunas modificaciones puntuales en la legislación sectorial. Es el caso, por ejemplo, de la Comunidad de Madrid, donde entre las modificaciones introducidas por la Ley 5/2010, de 12 de julio, de Medidas Fiscales para el Fomento de la Actividad Económica, se encuentra la modificación de la Ley 1/1997, de 8 de enero, Reguladora de la Venta Ambulante de la Comunidad de Madrid, para ampliar la duración mínima de las autorizaciones municipales de cinco a quince años, con el fin de permitir la amortización de las inversiones y una remuneración equitativa de los capitales invertidos como régimen general.

## Urbanismo, vivienda, ordenación del territorio

1. En el ámbito de la vivienda, destaca la Ley andaluza 1/2010, de 8 de marzo, del derecho a la vivienda, que configura el acceso a la vivienda como un derecho público subjetivo y regula de forma integral las facultades y deberes que lo componen, junto a las actuaciones públicas necesarias para hacerlo efectivo. Entre ellas, se regulan los planes municipales de vivienda (art. 13) y las actuaciones supramunicipales (art. 14).

2. Sin salirnos del mismo ámbito, dejamos constancia de la Ley 9/2010, de 30 de agosto, del derecho a la vivienda de la Comunidad de Castilla y León. Se trata de un ambicioso texto legal motivado por un doble objetivo: por un lado la compilación/adaptación de regulaciones parciales y fragmentarias, de origen estatal, incluso preconstitucionales, y otras autonómicas ya existentes; de otro, se integra de normas novedosas, hasta ahora desconocidas en la materia, como las que abren el camino a la colaboración público privada. En todo caso, la ley pretende hacer efectivo el principio rector que expresa el art. 16.14 del Estatuto de Autonomía sobre el acceso de todos los ciudadanos de la Comunidad a una vivienda digna en condiciones de igualdad, para lo cual el legislador ha hecho uso no sólo de la competencia exclusiva en materia de vivienda (art. 70.1.6º del Estatuto de Autonomía), sino de otros títulos competenciales de eficacia transversal, como el que atribuye a la Comunidad el art. 71.1.5 del Estatuto de Autonomía para el desarrollo legislativo y ejecución en materia de defensa de consumidores y usuarios.

3. De nuevo en Andalucía, pero ya en materia urbanística, debe reseñarse el Decreto 60/2010, de 16 de marzo, que aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad, en desarrollo de la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía. Con el objetivo de perseguir la ilegalidad urbanística y fomentar el denominado «urbanismo sostenible», se dota a las administraciones autonómica y municipal de facultades de carácter preventivo y también represivo. En este contexto, además de reforzar las prácticas de control habituales (papel de los colegios profesionales en la concesión de visados de proyectos), se ha procedido a especificar los procedimientos y tipos de licencias, a simplificar procedimientos (introduciendo, por ejemplo, las autorizaciones por fases y parciales o los procedimientos abreviados para obras menores) o a mejorar la coordinación con el Registro de la Propiedad. En el ámbito de las medidas represivas, destaca la regulación del novedoso «derribo exprés», fijado para las actuaciones de urbanización o edificación manifiestamente ilegalizables, que posibilita a los Ayuntamientos iniciar y concluir un procedimiento de demolición en el plazo de un mes, a contar desde que se notifique al interesado el inicio del expediente, lo que supone una reducción de hasta once meses respecto al actual período ordinario de tramitación.

4. Por su parte, la Ley 6/2010, de 30 de julio, de Medidas Urgentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria supone una nueva reforma urbanística que, a la búsqueda de una mayor seguridad jurídica, acaba por modular algunos requisitos ambientales, reduce las posibilidades de derribo de edificaciones y limita la acción popular en el ámbito urbanístico. Entre las modificaciones, se introduce la obligación de los ayuntamientos de modificar el planeamiento para adecuarlo a la nueva realidad del paisaje a proteger derivada de la implantación de infraestructuras o actuaciones de urbanización (art. 34), a la vez



que se les habilita para que puedan dejar sin efecto la orden de derribo que contravenga las prohibiciones en materia de protección del paisaje y acordar, en su caso, las medidas necesarias para conseguir la mejor adaptación al ambiente de las edificaciones afectadas (art. 211 *bis*).

También en Cantabria, debe tenerse en cuenta la aprobación del Decreto 65/2010, de 30 septiembre, por el que se aprueban las Normas Urbanísticas Regionales, cuyos 142 artículos suceden a una extensa memoria gráfica. Dicho reglamento, que se aprueba una vez subsanados los defectos formales que llevaron a su anulación por la STSJ de Cantabria de 17 de enero de 2008, marca las orientaciones para la elaboración de los planes generales de ordenación urbana y las ordenanzas generales, teniendo en cuenta la protección del medio ambiente, el entorno cultural, el paisaje y las categorías de suelo rústico; y regula las condiciones de edificación, con referencias específicas a las explotaciones agrícolas, ganaderas y forestales y a diversos usos especiales del suelo rústico.

5. Por su parte, en Castilla-La Mancha, el Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, que aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, ha venido a ordenar la normativa aplicable en esta materia, sin introducir, como es propio de estos textos, novedades de contenido dignas de mención. En su estructura final, el Texto Refundido queda compuesto por siete Títulos. El primero de ellos está dedicado a una serie de disposiciones generales, el II se refiere a la Concertación de la actuación pública, y los instrumentos de la ordenación territorial y urbanística se prevén en el Título III. El Título IV es el dedicado al régimen urbanístico de la propiedad del suelo, el V a la ejecución del planeamiento de ordenación territorial y urbanística, el VI a la expropiación forzosa y finalmente el Título VII se dedica a las garantías y la protección de la ordenación territorial y urbanística.

6. Entre los objetivos perseguidos por la Ley 9/2010, de 18 de octubre, de modificación de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, interesa señalar, más allá de la adaptación normativa a las exigencias estatales (publicidad en la elaboración de instrumentos de ordenación territorial, los límites a los convenios urbanísticos de planeamiento o la introducción de los informes de sostenibilidad ambiental y económica), la voluntad del legislador extremeño por adaptar la regulación de usos y actividades de suelos no urbanizables y los Proyectos de Interés Regional a la capacidad real de gestión de los municipios pequeños (modificación de artículos 9, 13, 18, 19, 23, 26, 27, 58, 60, 61, 62, 67, 71, 72, 79 y 108).

Todavía en Extremadura, reviste interés el Decreto 6/2010, de 21 de enero, por el que se establece el régimen jurídico de los huertos familiares existentes en la Comunidad Autónoma de Extremadura. Este reglamento reforma el régimen de transmisión de estos «huertos familiares», antiguas parcelas de regadío próximas a núcleos de población destinadas al autoconsumo de las familias campesinas y que hoy dificultan la expansión de los núcleos urbanos. La modificación supone eliminar las trabas que el art. 38 de la Ley 8/1992 de 26 de noviembre, para la Modernización y Mejora de las Estructuras de las Tierras de Regadío de Extremadura imponía a la libre transmisión por parte de las personas físicas o los municipios titulares, suprimiendo toda autorización administrativa al respecto, salvo las dispuestas con carácter general. No obstante, como se destaca en el in-

forme de la comunidad extremeña, esta modificación podría comportar problemas de legalidad, toda vez que la limitación del uso que pueden hacer los ayuntamientos de los huertos transmitidos por la Comunidad Autónoma (equipamientos o expansión agroindustrial) se aplica a todos los huertos que fueron transmitidos desde 1992, mientras que el reglamento parece limitarlo a las nuevas transmisiones en su art. 3, permitiendo la libre transmisión y el cambio de uso respecto a los huertos que fuesen de titularidad municipal, incluidos los que pasaron de la Consejería al ayuntamiento en aplicación del régimen de la Ley 8/1992.

7. También en el ámbito de la ordenación del territorio se sitúa la Ley 3/2010, de 26 de marzo, de modificación de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León. Después de más de diez años de vigencia de esta ley y de la aprobación de numerosos instrumentos regulados en ella, se ha procedido a reformar los procedimientos de elaboración de éstos con un doble objeto: por una parte, incorporar la variable ambiental mediante la evaluación de los efectos previsibles y, por otra, dotar de mayor rapidez y agilidad la elaboración de los instrumentos de ordenación territorial.

8. En ejercicio de su competencia en materia urbanística, la Ciudad Autónoma de Ceuta ha aprobado los Estatutos de la Gerencia de Urbanismo, así como una iniciativa que permite al Gobierno autonómico la paralización de forma urgente de aquellas obras que incumplan la planificación urbanística de la ciudad. Igualmente se ha procedido a una actualización y renovación del Plan General de Ordenación Urbana.

9. En el caso de Galicia, la Ley 2/2010, de 25 de marzo, de medidas urgentes de modificación de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, se inscribe en el contexto de la necesidad de dar una respuesta inmediata a las aspiraciones básicas de los ayuntamientos en la materia urbanística, por lo que la Ley establece un conjunto de modificaciones para dotar de un mayor reconocimiento de la función y de la responsabilidad que corresponde a la Administración local en la actividad urbanística del término municipal respectivo y la reconfiguración de los procesos de formulación y aprobación del plan urbanístico.

10. En las Islas Baleares se aprueba la Ley 10/2010, de 27 de julio, de medidas urgentes relativas a determinadas infraestructuras y equipamientos de interés general en materia de ordenación territorial, urbanismo y de impulso a la inversión. Esta Ley, que afecta a ámbitos muy diversos, se refiere, por ejemplo, a la delimitación y la ordenación de espacios dotacionales de ámbito supramunicipal.

## Medio ambiente

1. En materia de protección contra la contaminación acústica, la Ley aragonesa 7/2010, de 18 de noviembre, de protección contra la contaminación acústica, que define y regula los mapas de ruido, así como otros instrumentos de prevención contra aquella, dispone la posibilidad de que las comarcas puedan asumir, por delegación o encomienda de gestión, las competencias municipales,

a la vez que prevé que puedan agruparse éstas entre sí para prestar determinados servicios que requieren medidas técnicas y profesionales específicas.

2. También en materia de contaminación acústica, destaca la revisión de la ordenanza de ruidos de la Ciudad Autónoma de Ceuta, que endurece significativamente el régimen de infracciones y la adopción de medidas correctoras e introduce la declaración de las denominadas Zonas Acústicamente Saturada y un sistema de inspección más preciso que garantice el cumplimiento de los fines de la norma.

3. Por otra parte, la Ley 9/2010, de 16 de diciembre, por la que se modifica la Ley 23/2003, de 23 de diciembre, de creación del Instituto Aragonés de Gestión Ambiental supone la adaptación del régimen jurídico de los procedimientos encomendados de evaluación y autorización ambientales a la nueva normativa estatal.

4. Una de las comunidades que ha aprobado más leyes en materia medioambiental este año ha sido la de Extremadura. La Ley 16/2010, de 21 de diciembre, de actuación integral en zonas de atención especial de la Comunidad Autónoma de Extremadura parte fundamentalmente de la concepción del espacio urbano en términos de integralidad, como principal lugar de desarrollo de la vida de los ciudadanos y de ejercicio de los derechos subjetivos, y al que, consecuentemente, deben dirigirse políticas públicas coherentes y coordinadas más que acciones sectoriales. En coherencia con ello, el legislador ha enfatizado el objetivo de la inclusión social, yendo más allá de la mera intervención para mejorar los equipamientos. Es por ello que uno de los instrumentos principales de actuación serán los planes integrales, que están dotados de un amplio margen de intervención. Por otra parte, Ley 5/2010, de 23 de junio, de prevención y calidad ambiental de la Comunidad Autónoma de Extremadura, pretende crear un marco jurídico de planificación para la actuación integral y coordinada de las administraciones públicas extremeñas y de las entidades de la sociedad civil que realicen actuaciones financiadas con fondos públicos en las zonas de atención especial. Para ello, regula, entre otras cuestiones, el régimen de licencias ambientales (la mayoría resueltas por la comunidad autónoma), el régimen de comunicación ambiental (de competencia municipal) y la cooperación interadministrativa en la materia.

5. A medio camino entre el urbanismo y el medio ambiente se sitúa la Ley 8/2010, de 27 de julio, de medidas para la revalorización de la Playa de Palma, responde a la necesidad de renovar el producto turístico balear en esa zona. A tal efecto, la Ley prevé los instrumentos de ordenación de la Playa de Palma a través de un Plan específico, que se configura como un elemento de ordenación urbanística, turística y medioambiental de características singulares, de ámbito supramunicipal y de carácter transversal.

Sin movernos del ámbito balear, hay que citar, la Ley 9/2010, de declaración de interés autonómico de la construcción del campo de golf de Son Bosc en Muro. Se trata, como manifiesta la parte expositiva de la norma, de una ley singular, cuyo objeto único es habilitar la licencia municipal para poder ejecutar la construcción de un campo de golf, junto al parque natural de S<sup>3</sup>Albufera.

6. En Castilla y León se ha aprobado la Ley 15/2010, de 10 de diciembre, de Prevención de la Contaminación Lumínica y del Fomento del Ahorro y Eficiencia Energéticos Derivados de Instalaciones de Iluminación. La base competencial

del legislador autonómico para la aprobación de esta ley se halla en la competencia de la Comunidad para proceder al desarrollo normativo de la legislación básica estatal en materia de protección ambiental (art. 71.1.7º del Estatuto de Autonomía) y para dictar normas adicionales de protección (art. 70.1.35º del Estatuto de Autonomía). Además, la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y de protección de la atmósfera ya dispuso que las Administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias, deben promover la prevención y reducción de la contaminación lumínica, a lo que contribuye la Ley 15/2010 al desarrollar para el territorio de Castilla y León las previsiones del Real Decreto 1890/2008, de 14 de noviembre, y de otras disposiciones de origen comunitario.

En el ámbito de esta Comunidad, cabe destacar el conflicto en defensa de la autonomía local contra la Ley 1/2010, de 2 de marzo. El Ayuntamiento de Covalada (Soria) ha interpuesto ante el TC conflicto en defensa de la autonomía local contra la Ley 1/2010, de 2 de marzo, de declaración del Parque Natural de Laguna Negra y Circos Glaciales de Urbión (Soria), admitido a trámite por providencia del Pleno de 27 de septiembre de 2010.

### **Servicios Públicos. Competencias locales**

En este punto podemos destacar la Ley 9/2010, de 4 de noviembre, de aguas de Galicia que, con el objetivo de garantizar las necesidades básicas de uso de agua de la población, favoreciendo el desarrollo económico y social de la Comunidad Autónoma de Galicia y compatibilizándolo con la preservación del buen estado de los ecosistemas acuáticos y ecosistemas terrestres asociados, define las competencias de la Administración local en esta materia.

### **Otros sectores**

A continuación, se recoge una selección de normativa relevante a efectos locales relativa a sectores diversos.

En materia de salud pública, ha sido polémica la aprobación del Decreto aragonés 82/2010, de 27 de abril, del reglamento de los servicios médico-quirúrgicos en los espectáculos taurinos, por cuanto ha dado lugar a una controversia competencial, que ha repercutido en algunos de los presupuestos de las entidades locales, debido al súbito encarecimiento del coste de la organización de encierros, sueltas de vaquillas, toros de ronda y exhibiciones de recortes, roscaderos y engamelladores normalmente promovidos por los Ayuntamientos. Este reglamento prácticamente viene a reproducir lo dispuesto por el reglamento aragonés de festejos taurinos populares de 2001, en cuanto que impone la presencia de un único médico en los espectáculos taurinos, y que había sido anulado por la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de septiembre de 2009, por contradicción con el Real Decreto 1649/1997, de 31 de octubre, que aprueba el reglamento estatal de sanidad en los espectáculos taurinos, que, con carácter básico, impone la presencia de un cirujano o traumatólogo y un ayudante licenciado en medicina en los espectáculos taurinos no profesionales. La controversia se centra en la distinta interpretación respecto

al tipo de espectáculo taurino al que se dirigen dichas exigencias. De nuevo, serán los tribunales los encargados de resolver el conflicto, puesto que se ha presentado un nuevo recurso contra el citado reglamento.

En Canarias, consta la aprobación de la Ley 5/2010, de 21 de junio, de Fomento a la Participación Ciudadana, que dota de un marco general a esta materia, si bien parece quedar fuera de ella la regulación de la participación en el ámbito local. Destaca que el Consejo Consultivo se pronunció en esta ocasión, unánimemente, en contra del proyecto de ley promovido por el Gobierno. Y el texto fue objeto también de un frontal rechazo parlamentario por parte de la oposición (se aprobó por 29 votos, frente a 26 abstenciones).

En materia de servicios sociales, destaca la aprobación de la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha, que sustituye a la anterior de 1986 y a otras leyes vinculadas (de protección de usuarios, centros y servicios sociales o la Ley de Solidaridad en Castilla-La Mancha). Con el objetivo de garantizar el derecho universal a la protección social y regular los servicios sociales de la región, se ordena el sistema público de servicios sociales. Entre las múltiples cuestiones de interés propias del sector, se delimitan las actuaciones de las distintas administraciones públicas, entre ellas las de las entidades locales (títulos IV y VIII).

También en este sector, destacamos la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León. Enmarcado en los llamados «derechos sociales», el art. 13 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, a raíz de la reforma de 2007, reconoce a los ciudadanos de la Comunidad el derecho a acceder en condiciones de igualdad al Sistema de Acción Social de Castilla y León, así como a recibir información sobre las prestaciones de la red de servicios sociales de responsabilidad pública, para cuyo desarrollo y satisfacción la Comunidad dispone de la competencia exclusiva que le atribuye el art. 70.1.10º del Estatuto. Ese título competencial ha servido para actualizar la regulación de un sector de la actividad de la Administración autonómica que ya disponía del régimen proporcionado por la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales, ahora ya derogada, regulación impulsada por las nuevas circunstancias aparecidas con el paso del tiempo y, en especial, derivadas de la aprobación por el legislador estatal de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

Afecta también al ámbito local la Ley canaria 2/2010, de 20 de mayo, de enajenación gratuita, a favor del Ayuntamiento de la Villa y Puerto de Tazacorte, de las antiguas instalaciones frigoríficas para la construcción de un edificio destinado a usos culturales y a albergar un museo interactivo del mar, en dicho término municipal, en la isla de La Palma. Esta ley se dicta en cumplimiento de la necesaria aprobación y determinación de sus condiciones por el Parlamento de la enajenación de todo bien inmueble de titularidad autonómica, incluida la que se dispone gratuitamente a favor de una corporación municipal.

En materia de seguridad pública y convivencia merece destacarse la Ley 5/2010, de 14 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de La Rioja. Esta Ley tiene por objeto establecer las normas que regirán la coordinación de las Policías Locales en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de La Rioja

con pleno respeto al principio de autonomía municipal. Además de la detallada regulación legal, conviene destacar el hecho que algunos de sus artículos han sido objeto de controversia con el Estado, quien, mediante el Recurso de inconstitucionalidad núm. 1008/2011 interpuesto por el Presidente del Gobierno, ha impugnado su artículo 5.1, relativo a la posible asociación de municipios para la posible prestación del servicio de policía local.

Igualmente debemos citar la Ley 11/2010, de 17 de diciembre, de prevención del consumo de bebidas alcohólicas en menores de edad, que está directamente relacionada con el fenómeno popularmente conocido como «botellón». De su regulación, destaca, además de las definiciones contenidas en la Ley, las previsiones del Título III relativas a la planificación, así como la coordinación y participación social, que incluyen aspectos como la determinación de los distintos niveles competenciales o el papel de las organizaciones no gubernamentales y entidades sociales en esta materia.

Por último, en materia de lengua y cultura, debemos hacer referencia a la polémica la Ley Foral de Navarra 2/2010, de 23 de febrero, modifica el artículo 5.1 de la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vasconce, para permitir que determinados ayuntamientos de la Comarca de Pamplona puedan decidir sobre su inclusión en la zona lingüística mixta.

# LOS ÓRGANOS MIXTOS DE COLABORACIÓN, 2010

---

*Eliseo Aja*<sup>1</sup>

## Las Conferencias Sectoriales

En su conjunto las Conferencias Sectoriales (CCSS) han funcionado en el 2010 con rasgos de continuidad sustancial respecto al año anterior, para bien y para mal. Sin necesidad de recordar la normativa aplicable, por conocida, se comienza por examinar los rasgos comunes del funcionamiento de las Conferencias y después se da cuenta somera de las actividades principales de cada una. Finalmente se incorporan algunos trazos de las Conferencias Bilaterales de Cooperación y se hace una referencia a la Plataforma de Gobiernos Autonómicos.

## Los rasgos generales de las Conferencias Sectoriales en 2010

El análisis realizado un año más de la actividad de las CCSS permite confirmar que, de nuevo, alrededor de 15 han funcionado correctamente, unas 10 presentan dudas sobre la calidad de su actividad y otra decena o solo están en el papel o no son propiamente Conferencias, considerando que funcionan correctamente aquellas CCSS que realizan un mínimo de dos reuniones al año, y plantean cierto contenido de colaboración entre las CCAA y con el Estado. Dentro de ellas puede matizarse dos o tres características, que permiten algunas agrupaciones.

Por una parte, están las «superconferencias», que justamente no son sectoriales sino horizontales, al menos en los efectos de sus decisiones, afectando de hecho a todas las demás. Se trata del Consejo de Política Fiscal y Financiera y de la *Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea*, que antes tenía el acrónimo de CARCE y ahora se lo ha cambiado por CARUE (Comunidades Europeas por Unión Europea). En realidad se encuentran en una situación muy diferente, de gran actividad y compromiso el CPFF y de cierta crisis de identidad la CARUE.

Entre las demás CCSS destaca el número de reuniones que realizan las de *Agricultura* y la de *Pesca*, que probablemente se explica principalmente por su dependencia de la dinámica de decisiones de la UE. Tanto en Agricultura como en Pesca se reúnen además periódicamente los Consejos Consultivos respectivos que, pre-

---

1. Mi agradecimiento al becario del IDP Ignacio Aragonés por su valiosa colaboración en la recogida de los datos y a los responsables del Ministerio de Política Territorial por sus críticas y sugerencias a una primera versión del trabajo.

sididos por el Ministro/a e integrados por los Consejeros de las 17 CCAA, se destinan monográficamente a repasar los asuntos que se tratarán en el Consejo de Ministros de la Unión Europea que se celebrará unos días después (se marca el número de estos encuentros entre paréntesis). Las reuniones celebradas en 2010 han sido, en *Agricultura* 5 (+9), y en *Pesca* 2 (+6). En *Medio Ambiente* también comienza a funcionar un Consejo Consultivo de Política Medioambiental.

Entre las demás CCSS que tienen una actividad intensa, claramente por encima de las dos reuniones anuales, están el *Consejo Interterritorial de Salud* (6 reuniones este año), la *CS de Asuntos Laborales* (3 reuniones), la *CS de Educación* (5 reuniones) y el *Consejo Territorial de Atención a la Dependencia* (4 reuniones). Más allá de un funcionamiento tradicionalmente activo, el Consejo Interterritorial de la Salud destaca este año por algunas decisiones valiosas, que se citan en el apartado siguiente.

Aún entre las CCSS que realizan una actividad razonable, 2 ó más reuniones al año, se encuentran las Conferencias de *Cultura, Política Universitaria, Medio Ambiente y Vivienda*. Hay que recordar que Política Universitaria es una Conferencia hasta cierto punto nueva porque se desgajó de Consejo de Universidades, dejando en aquél órgano a los Rectores, aunque curiosamente este año han realizado una reunión conjunta. Este año no se ha reunido la *Conferencia de Administración de Justicia*, que lo venía haciendo regularmente con participación de las 12 CCAA que han recibido traspasos.

Además, este año han realizado 2 reuniones la *CS de Industria y Energía* y 3 la de *Turismo* (la presidencia corresponde al mismo Ministro), que apenas habían tenido actividad en años anteriores y aun en este presentan unos contenidos muy genéricos. Creada el año pasado por el Ministro Moratinos, la *CS de Cooperación Internacional para el Desarrollo* se ha reunido este año en 2 ocasiones.

Existe otro grupo de CCSS que tienen un funcionamiento intermitente o no acaban de encontrar su ritmo de funcionamiento, porque hay años en que se ha reunido una vez pero otros ninguna. Entre estas se encuentra *Comercio Interior, Telecomunicaciones, Consumo y Juego* (ésta tiene reuniones de segundo nivel). Sin embargo es posible que las dos últimas se activen como consecuencia de la incorporación de las CCAA a la formación correspondiente del Consejo de Ministros de la UE (el año pasado se incorporó consumo y este año el juego), ya que la participación en los Consejos de la UE se esta revelando como un factor impulsor muy potente de las Conferencias.

Existen dos órganos que tradicionalmente se reúnen una sola vez al año, principalmente para repartir las subvenciones que corresponden a su ámbito, el *Plan Nacional sobre Drogas y Asuntos Sociales*, y cabe preguntarse si su denominación como Conferencias Sectoriales es adecuada.

Finalmente, en la documentación ministerial aparecen otras CCSS de existencia nebulosa. Entre las CCSS que no muestran actividad este año, y la mayoría tampoco con anterioridad, se encuentran las CCSS de *Administración Pública, Asuntos Locales, Política Patrimonial, Ciencia y Tecnología, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, Transportes, Salvamento Marítimo, PYMES, Seguridad y Agua*. El año pasado pareció iniciar su funcionamiento la de Ciencia y Tecnología, que a



primera vista debería desempeñar un gran papel, pero solo fue un amago. Seguramente desaparecerá la *CS de Igualdad*, tras la supresión del Ministerio.

Aunque resulte arriesgado, vale la pena intentar un resumen valorativo de las Conferencias: 2 horizontales, de las que 1 funciona bien; 5 que funcionan bien; 5 regular; 3 con dudas; 4 con muchas más dudas; 2 que no lo son; y 10 que no existen. Dicho de otra manera hay unas 15 Conferencias Sectoriales que funcionan más o menos bien (aparte de las dos horizontales), que serían: Agricultura, Pesca, Consejo Interterritorial de Salud, Asuntos Laborales, Consejo Territorial de Atención a la Dependencia, Cultura, Política Universitaria, Administración de Justicia, Medio Ambiente, Vivienda, Industria y Energía, Turismo y Cooperación Internacional para el Desarrollo.

En la mayoría de estas CCSS las funciones más destacadas son la distribución de subvenciones, la información y consulta de los proyectos legislativos del Estado y la participación en las decisiones de la UE. Algunas elaboran y aprueban, con diferente grado de protagonismo, programas y planes conjuntos. Algunas tienen también una página web que resulta muy útil para informar de sus actividades y decisiones. A la vista de la realidad, la cuestión inmediata sería racionalizar el panorama, tanto del número de CCSS como de sus funciones.

## La actividad de las Conferencias Sectoriales

### *El Consejo de política fiscal y financiera*

Naturalmente durante 2010 ha tenido una intensa actividad centrada en la reducción del déficit autonómico, correlativo al del Estado, que se impone para combatir la crisis económica.

La reunión de 22/03 aprobó los planes de reequilibrios de nueve CCAA, que sumados al vasco y navarro de posterior aprobación, suponían una reducción de 1.975 millones de euros, siguiendo el Programa de Estabilidad y Crecimiento enviado a Bruselas. Resulta un acuerdo entre el Estado y las CCAA para cumplir con el objetivo de reducir el déficit al 3% del PIB en 2013. Al mismo tiempo, las CCAA han aprobado el Acuerdo Marco para la sostenibilidad de las finanzas públicas para el período 2010-2013, lo que obliga a las CCAA a elaborar, en plazo de 3 meses, planes de racionalización y eficiencia del gasto público y, en concreto, de contención de los gastos de personal. Se formó un grupo de trabajo para redactar en tres meses un documento con las medidas concretas.

En su reunión de 15/07 el Consejo acordó la modificación del Acuerdo Marco sobre sostenibilidad del mes de marzo para adaptarlo al nuevo escenario de consolidación fiscal impuesto por el Decreto-ley de 20 de mayo, de medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. Se trata de un esfuerzo enorme para pasar, en solo dos años, de un déficit público del 11,2% del PIB a un 6%, llegando a un objetivo del 3% del PIB en el 2013. Implica que las CCAA deben ejecutar una reducción adicional de gasto de 1000 millones de euros en este ejercicio, destinando el ahorro exclusivamente a la reducción del déficit.

Además de aprobar algunos planes de reequilibrio de varias CCAA, se revi-

saron otros que ya había sido aprobados en la reunión anterior pero tenían que adaptarse a las nuevas directrices. También se aprobó un nuevo criterio más gradual para autorizar a las CCAA las operaciones de endeudamiento para el período 2010-2013. Se fija el tope del 2,4% del PIB de cada CA y no se autoriza ninguna operación que incremente el nivel de endeudamiento hasta que el CPFF no haya informado favorablemente su plan de reequilibrio. En todo caso, la operación se realizará en tres fases con topes máximos en cada uno de ellos.

Otra nueva reunión de la Conferencia se realizó el 27/07 para aceptar la propuesta del Ministerio sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria para cada una de las CCAA durante el período 2011-2013, que permite a las CCAA incurrir en un déficit equivalente al 1,3% del PIB autonómico durante 2011 y 2012 y el 1,1% en 2013. Las CCAA han de actualizar sus planes económico-financieros de reequilibrio, de lo contrario el límite del déficit sería del 0,75% del PIB en 2011 y equilibrio en 2012 y 2013.

Finalmente el 24/11 se analizó el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y se repasaron los criterios y límites al endeudamiento de las CCAA. En la reunión se alcanzó un acuerdo para que los Gobiernos autonómicos presenten trimestralmente sus datos presupuestarios de manera homogénea, de manera que se mejore notablemente la transparencia, objetivo que se consiguió por primera vez al acabar el año.

Como algunas conferencias, el CPFF también ha creado una página web donde se recogen las normas que regulan su funcionamiento y los acuerdos más importantes alcanzados, aunque normalmente no están disponibles aún cuando toca redactar estas páginas.

## CARCE/CARUE

Este año se ha aprobado una modificación del reglamento interno de funcionamiento y el cambio de denominación, que de CARCE pasa a denominarse CARUE (Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea). La mayoría exigida para el quórum de reunión, que había sido objeto de controversia, será la mitad de las CCAA más la presencia del Estado. A efectos de cómputo se admite la participación mediante el sistema de videoconferencia.

Celebró una reunión, a mediados de abril, presidida por el Vicepresidente Tercero del Gobierno, Manuel Chaves, que fue realizada en Bruselas por coincidir con la presidencia española de la UE, y a la que asistieron algunos altos cargos de las instituciones comunitarias. Se aprobó el primer plan anual de la Conferencia que fija los objetivos y prioridades del órgano para su revitalización.

Se ha decidido ampliar la participación de las CCAA en la UE en materia de ordenación del juego y también estudiar otros posibles ámbitos de participación en el Consejo de Ministros de la UE respecto a los abiertos en 2004. De momento las CCAA vienen asistiendo a los Consejos informales de ministros que se convocan desde la presidencia española.

### *Agricultura y desarrollo rural*

Varias reuniones, todas con reparto de fondos entre las CCAA, presididas por la ministra Elena Espinosa.

La reunión de 11/05 territorializó 262,2 millones entre las CCAA para programas agrícolas, ganaderos, agroalimentarios y de desarrollo rural, destinados a programas contra las plagas, el fomento de las agrupaciones fitosanitarias, y la mejora de la calidad de la leche de vacuno, ovino y caprino, entre otros objetivos destacados. Las cantidades que recibe cada CA se ponderan también según el grado de justificación de las transferencias realizadas en los ejercicios anteriores. Una parte importante de los fondos se dedica a los programas de desarrollo rural de las CCAA. Una segunda parte se destina a los programas ganaderos, que atienden las campañas de erradicación de las enfermedades de los animales. También los programas agrícolas son muy diversos.

En la reunión de 7/07 se reparten 18,5 millones de euros para programas agrícolas y ganaderos, y junto a ellos se incluyen las subvenciones para el plan estratégico de Canarias que complementa la financiación comunitaria de las producciones agrarias locales. En realidad las cantidades van repartidas en programas muy diversos de desarrollo rural, modernización agrícola, impulso de la industria agroalimentarias, etc. Un apoyo financiero se dedica a la puesta en marcha del Programa de Desarrollo Rural sostenible 2010-2014, aprobado por reglamento en junio, que se articulará después mediante convenios entre el Estado y las CCAA.

El Ministerio ha presentado a las CCAA las líneas generales del Real Decreto sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias, que funciona como instrumento de la Ley de Igualdad y de la Ley de desarrollo sostenible del medio rural para potenciar la posición de la mujer en el mundo rural.

En la misma reunión se informó de las negociaciones que se estaban desarrollando con las CCAA de Murcia, Valencia, Andalucía y Canarias para impulsar la producción del tomate de invernadero y que culminará a finales de julio en un acuerdo de financiación Estado-CCAA de 189 millones que se ponen al 50% Estado-CA.

Otra iniciativa particular de una CA, que ha sido cofinanciada ha sido el plan del ovino y de la escuela de pastores de Extremadura.

Dos nuevas reuniones en septiembre realizaron el reparto de 21,8 millones y 67,8 millones para diversos programas en los que destaca la prevención de plagas, la reestructuración del viñedo, la reconversión del tabaco y varios programas ganaderos.

El 20/10 se realizó una nueva reunión de la Conferencia Sectorial con la territorialización de 274,7 millones destinados al apoyo del sector vitivinícola, tanto en mejora de la producción como en la apertura de nuevos mercados.

La última reunión de la conferencia sectorial, presidida ya por Rosa Aguilar, se realizó el 2 de diciembre para distribuir recursos por valor de 35.525.000 euros, para impulsar, entre otros objetivos, el plan nacional de control de la cadena alimentaria, que abarca la sanidad alimentaria, la sanidad animal, los controles de frontera y comerciales, para garantiza la calidad de los alimentos en el todo el proceso que va «de la granja a al mesa».

## *Pesca*

La Conferencia Sectorial se reunió el 12/04 para distribuir 14.321.000 euros del programa operativo del Fondo Europeo de Pesca, que incluían una partida importante para los planes nacionales de cultivos marinos, y de nuevo realizó una reunión el 22/11 para distribuir 2,3 millones del mismo fondo.

En realidad, son decisiones de aplicación del Programa Operativo para el Sector Pesquero Español del Fondo Europeo de Pesca (FEP 2007/2013), consensuado entre el Estado y las CCAA y aprobado por la Comisión Europea el 13/12/2007. Se articula en torno a 5 ejes prioritarios para contemplar todas las posibles ayudas en el período de vigencia.

El 11/01 el Consejo Consultivo de Pesca analizó la propuesta de TACs (totales admisibles de capturas) y cuotas para el 2006, así como las cuotas para el Mar Báltico, la recuperación del lenguado en el Canal de la Mancha y la simplificación normativa.

## *Cultura*

Tras la regularidad de las 2 reuniones anuales realizadas por la Conferencia en los últimos años, en febrero realizó una reunión calificada como extraordinaria (por tanto este año han sido 3), y ella se dio trámite de audiencia a las convocatorias de ayuda del Ministerio y se aprobaron los criterios de participación de las CCAA en la designación de representantes en las comisiones de valoración de algunas de las convocatorias.

El Ministerio ha incorporado en su página web un espacio dedicado a la Conferencia Sectorial, que contiene los datos más esenciales, como el Reglamento, el plan de trabajo, etc. Es una iniciativa que podía ser seguida por todas las Conferencias con un esfuerzo mínimo y en cambio proporcionaría una información sistemática de la colaboración entre el Estado y las CCAA que hoy no existe.

En la reunión de junio, se informó sobre la participación de las CCAA en el Consejo Estatal de Artes Escénicas y de la Música y se explicó el Plan de promoción del Turismo Cultural 2009-2012. También se acordó crear un grupo de trabajo para la digitalización de las salas de exhibición cinematográfica y se nombraron los expertos que han de pronunciarse por la capitalidad cultural de Europa para 2016. Una nueva reunión se celebró en octubre para preparar el Consejo de Ministros UE que se tuvo en noviembre.

## *Educación*

La Conferencia ha realizado 5 reuniones, pero centradas prácticamente en torno a un documento presentado por el Ministro, Ángel Gabilondo, de Propuestas para un Pacto Social y Político por la Educación.

El 22/01 se presentó el documento (127 páginas) que se plantea prácticamente todas las dimensiones importantes de la educación en el horizonte 2010-2020.

El 25/02 el Ministro propone a la Conferencia un desglose de 12 objetivos y 137 acciones concretas para alcanzar el Pacto, recogiendo –dice– múltiples aportaciones llegadas desde las CCAA. Pero a medida que se concretan las propuestas de reforma (reforma de la secundaria, 4º de ESO como curso puente, etc.) parece que se alejan más del pacto los Consejeros del PP.

El 22/04 el Ministro convoca una nueva reunión para presentar el documento final para el pacto, con asistencia también de otros actores políticos y sociales. Figura un anexo como propuesta de acuerdo entre las CCAA, que pasa principalmente por reforzar programas conjuntos (como Educa3, PROA, Escuela 2.0, etc.).

El 27/05 el Ministro vuelve a convocar la Conferencia para presentar una propuesta de programas de cooperación territorial 2010-2011 (86 páginas), dotada con 510 millones de euros dedicados a los objetivos prioritarios. El 28/09 el Ministro ha presentado en la Conferencia el Plan Acción 2010-2011 integrado por 17 programas de cooperación territorial, organizados en torno a cinco bloques de actuación que acentúan el aprendizaje de lenguas extranjeras, la formación profesional y la reducción del abandono escolar.

### *Política Universitaria*

Esta Conferencia, con la composición clásica de los Consejeros de las CCAA y los responsables del Estado, comenzó a funcionar en junio del 2007, al desgajarse del Consejo de Universidades donde se quedaron solo los Rectores con el Ministro. Este año tuvo lugar una primera reunión el 22 de febrero y junto al Ministro estuvieron los Secretarios de Estado de Universidades y de investigación y otros altos cargos.

El 26 de abril se realizó una nueva reunión de la Conferencia, y también una paralela del Consejo de Universidades –donde se mantiene los Rectores– pero lo más curioso fue que después se reunieron conjuntamente éste órgano y la Conferencia, emitiendo una declaración sobre la financiación universitaria y los indicadores de calidad docente, de investigación y de transferencia de conocimientos. En la misma reunión se emitió el informe favorable al nuevo Estatuto del estudiante universitario.

La reunión de 25 de mayo estableció las plazas y los precios públicos para el curso 2010/2011. En los precios se marca una horquilla para el posible incremento por las CCAA entre el 1,5% y el 5%. En cuanto al primero lo más destacable es el aumento en el número de plazas de medicina. Una última reunión de la Conferencia tuvo lugar el 25 de octubre.

### *Industria y energía*

Presidida por Miguel Sebastián, la Conferencia realizó dos reuniones dedicadas ambas a exponer grandes planes. La primera el 18/05 versó sobre el Plan Integral de Política Industrial con el horizonte 2020 (PIN2020) que pretende introducir elementos de colaboración para conocer las actuaciones que desde cada

CA se realizan en el ámbito industrial (sic la información del propio Ministerio), a partir de la creación de la comisión Interministerial de Política Industrial realizada por Real Decreto de 9 de abril. La industria en España representa solo el 15,1% del PIB que es inferior a la media europea y está cinco puntos por debajo de países como Alemania o Suecia. La segunda, el 24/11, sirvió para que el ministro explicara a los consejeros autonómicos el Plan de Acción 2011-2015 incluido en el PIN-2020.

### *Turismo*

La Conferencia ha tenido 3 reuniones, pero alguna se ha hecho coincidiendo con la Feria Internacional de Turismo (FITUR) y otras con la convocatoria del Consejo Español de Turismo (CONESTUR) que reúne a las administraciones y los empresarios del sector, de manera que la actividad de la Conferencia aparece un poco desdibujada. En cambio también aparecen reuniones preparatorias de la Mesa de Directores Generales, que en este caso es la instancia de mayor tradición y solidez.

La reunión del 20/01 fue presidida por el Secretario de Estado y sirvió para ratificar 15 planes de competitividad para 2010 por un importe de 39,8 millones de euros, que se aportan por las administraciones (estatal, autonómica y local) a partes iguales para mejorar, junto con la iniciativa privada, la calidad de los productos. La reunión tuvo lugar coincidiendo con FITUR.

Una segunda reunión se realizó el 4/03 para presentar el proyecto de nuevo reglamento que sustituirá al declarado nulo por el TC por invasión competencial en materia de modernización de destinos turísticos maduros. En la nueva norma las CCAA asumen a partir de ahora las convocatorias de ayudas del Fondo Financiero del Estado para la modernización de las Infraestructuras turística (Fomit), que es un instrumento de colaboración entre administraciones que permite a las entidades locales acceder a créditos para infraestructuras turísticas, como adecuación de paseos marítimos o soterramiento de contenedores.

Una nueva reunión se realizó el 16/12 con ocasión del encuentro del Consejo Español de Turismo, que reúne al Estado, a las CCAA y a empresas del sector, junto con algunos profesionales de prestigio. En la reunión de Conestur el Ministro subrayó la colaboración del Estado que, a través del Plan FuturE 2011 y Renove, ha financiado 6830 proyectos, principalmente de pequeñas y medianas empresas.

### *Medio ambiente*

La Conferencia realizada el 7 de junio, bajo la presidencia de la ministra Elena Espinosa, sirve para repartir 189,7 millones de euros entre las CCAA para el desarrollo de programas de protección y mejora del medio natural, especialmente para la conservación y restauración del patrimonio natural y la biodiversidad y para el desarrollo de la Red Natura 2000. Además se consideró la lucha contra la desertificación y el despliegue de medios del Ministerio para la lucha contra los incendios forestales en el verano de 2010. Para esta campaña se dispondrá de 10 Brigadas

de refuerzo contra incendios forestales (BRIF), que son unos 500 hombres y medios notables (16 aviones anfibios, 9 aviones de carga, 8 helicópteros, etc.

El Consejo Consultivo se reunió el 10/03 para preparar la participación de las CCAA en el Consejo de Ministros de Medio Ambiente de la Unión Europea, en este caso centrado en la biodiversidad y sobre el reglamento para la reducción de emisiones de CO<sub>2</sub> en vehículos comerciales ligeros. Hubo una segunda reunión el 7/10 y una tercera reunión se produjo el 4/10 para continuar con los puntos anteriores y además abordar la propuesta de reglamento de los Organismos Genéticamente Modificados y las perspectivas financieras de la UE para luchar contra el cambio climático. Aún se realizó una nueva reunión el 15/12.

### *Consejo interterritorial del Sistema Nacional de Salud*

Ha mantenido varias reuniones, como es tradicional, alcanzando además acuerdos importantes. Su página web es un ejemplo excelente de lo fácil y útil que puede ser una información somera sobre las Conferencias Sectoriales, sin perjuicio de las mejoras que se podrían introducir.

La reunión del 18/03 tuvo carácter extraordinario para adoptar medidas de ahorro del gasto sanitario, a corto y largo plazo. Partiendo del alto grado de descentralización y calidad alcanzado, se acordó el establecimiento de una norma común sobre tiempos máximos de espera quirúrgica, se aprobó un calendario de vacunas único para toda España, se introdujo una historia clínica digital común y se recomendó la mejora de accesibilidad de los ciudadanos al sistema sanitario. En el marco del II Plan Estratégico de Política Farmacéutica se adoptaron criterios de relación entre efectividad y coste de los medicamentos y medidas para su uso más racional, y además se ha creado una central de compras. En conjunto se estima que se realizará un ahorro de 1.500 millones de euros anuales.

El Consejo de 31 de mayo se centró en el examen de los proyectos de decretos que desarrollan la ley de salud sexual y reproductiva e interrupción voluntaria del embarazo, por una parte en sus aspectos procedimentales (comités clínicos, consentimientos, etc.) y por otra en la igualdad y la calidad de la prestación. También se decidió la adquisición centralizada de la vacuna de la gripe estacional, lo que visto a toro pasado aconseja revisar el proceso de toma de decisiones. Además se examinó el proyecto de reglamento sobre la receta médica y órdenes de dispensación.

El 21/07 el Consejo aprobó un documento de consenso con recomendaciones sobre la alimentación en los centros escolares, ya que el sobrepeso infantil comienza a ser un problema. También examinó un informe sobre las listas de espera, estudio el proyecto de historia clínica digital (que ha tenido un proceso de experimentación piloto interesante) y debatió el proyecto de Orden de precios de referencia, que significará un ahorro de 1493 millones de euros al año al sistema sanitario.

El Consejo del 18 de octubre, como todos los anteriores bajo la presidencia de la Ministra Trinidad Jiménez, estudió el anteproyecto de ley de adaptación a la Convención de la ONU sobre los derechos de las personas con discapacidad, que modifica legislación de sanidad, empleo, igualdad de oportunidades, coope-

ración internacional y seguros. También aprobó la estrategia de Salud Sexual y Reproductiva, para facilitar la información y el asesoramiento en este ámbito. Igualmente estudió el proyecto de decreto que garantizará un tiempo máximo de espera en las prestaciones sanitarias.

En la reunión de 9 de diciembre, primera presidido por la Ministra Leire Pajín, se examinó el Informe Anual sobre la Violencia de Género 2009, porque es un ámbito que ha pasado a Sanidad desde el extinto Ministerio de Igualdad. El Consejo también aprobó la actualización de la estrategia de cuidados paliativos, que será importante para la ley en preparación sobre la materia. Igualmente examinó el proyecto de Orden sobre la financiación de la totalidad de los costes de tratamientos a desplazados en centros, servicios y unidades de referencia (CSUR), que constituye un paso importante para la igualdad en el acceso a prestaciones que requieren un alto grado de especialización. También se estudió un informe sobre el tiempo medio de espera para una operación quirúrgica y la evolución del retraso desde el 2003, las medidas necesarias para implantar la unidosis (en la línea de racionalizar la medicación) y por último se comenzó el debate sobre el anteproyecto de ley de salud pública.

### *Empleo y asuntos laborales*

Esta Conferencia, clave en la coyuntura económica que atravesamos, tuvo tres reuniones, presididas las primeras por Celestino Corbacho y la última por Valeriano Gómez.

El 19/01 se aprobó la distribución territorial de 3.072 millones de euros destinados a políticas activas de empleo, que supone un aumento importante en las cantidades transferidas a las CCAA para su gestión. En la reunión de 29/04 la Conferencia examinó el proyecto de reglamento que ordena los programas de políticas activas de empleo, financiadas por el Estado, para reunir en un solo texto legal la cantidad de disposiciones actualmente dispersas. El 16/12 la Conferencia debatió sobre la intensificación de las políticas activas de empleo, objetivo que se continuará en próximos encuentros, y conoció el proyecto de regulación de las Agencias Privadas de colocación.

### *Asuntos sociales*

Una reunión de la Conferencia presidida por la Ministra de Sanidad, Política Social e Igualdad el 2 de marzo de 2010 destinada al reparto de 103 millones de euros entre las CCAA para diferentes programas, principalmente atención primaria de los Ayuntamientos, pueblo gitano, maltrato infantil, menores en centros abiertos y personas discapacitadas. También se informó de la cuantía y programas con cargo al 0,7% del IRPF, así como del Fondo de inversión local para programas sociales (737 millones).



### *Igualdad*

La conferencia repartió un fondo de 5 millones de euros ente las CCAA para la asistencia social integral a víctimas de la violencia de género, siguiendo diversos criterios objetivos.

### *Consejo Territorial de Atención a la Dependencia*

La reunión de 25/01 acordó establecer un plazo máximo de 6 meses entre la fecha de entrega de la solicitud y el reconocimiento del derecho a una prestación de dependencia y mostró su preocupación por las condiciones de las personas cuidadoras que son 280.000 en la actualidad, lo que supone casi el 50% de las prestaciones del sistema.

La Conferencia de 1/06 decidió impulsar una guía de buenas prácticas para la mejor aplicación de la ley. También modificó el baremo de valoración de la situación de dependencia, para conseguir una evaluación homogénea en todas las CCAA, aunque la reforma entrará en vigor un año después de su aprobación para dar tiempo a preparar su aplicación. Además el Consejo acordó un nuevo criterio para el reparto de los fondos de carácter plurianual, 2010-2013, que refleje el cumplimiento de la ley y el número de personas efectivamente atendidas.

Las reuniones de 28/10 y de 22/12, presididas ya por la nueva Ministra Leire Pajín, han fijado los servicios y prestaciones económicas a los que podrán acceder las personas con dependencia moderada a partir de enero de 2011. En el segundo encuentro el Estado comunicó que congelaba sus aportaciones para el próximo año.

### *Inmigración*

La conferencia se reunió el 25 de marzo de 2010 esencialmente para conocer el criterio del Gobierno de reducir de 200 millones de euros a 70 millones la aportación al Fondo de apoyo a la Acogida e Integración de los Inmigrantes, que se destina principalmente a la educación y la atención primaria de los Ayuntamientos a la inmigración.

### *Vivienda*

Dos reuniones el 4/05 y el 27/07 con un tema común, la situación de la vivienda como consecuencia de la crisis económica. En la primera destacó el informe sobre el primer año de ejecución del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación (PEVR, 2010-2013) y en el segundo el debate sobre la supresión de incentivos a la compra de vivienda de protección oficial, para primar el alquiler y la rehabilitación de viviendas.

### *Transportes*

El 18/05 estaba convocada la Conferencia Sectorial para la revisión y adecuación del Plan Estratégico de Infraestructuras y Transportes (PEIT), que pierde 5.700 millones de euros de presupuesto, pero el ministro José Blanco la suspendió. Finalmente se realizó el 14 de septiembre y se centró en la presentación del Plan Estratégico de Impulso al Transporte Ferroviario de Mercancías, cuya elaboración ha contado con la participación de las CCAA y de los principales actores del sector.

### *Comercio interior*

La conferencia sectorial de comercio interior (según la nota oficial de Ministerio de Industria, Turismo y comercio) se realizó el 13/05 y estuvo presidida por la Secretaria de Estado de comercio Silvia Iranzo, tratándose la convocatoria para el 2010 de una línea de financiación con cargo al Fondo Financiero del Estado de Modernización al comercio interior, con una dotación de 14,7 millones de euros, cantidad a la que se sumaría el remanente de 15 millones del año anterior. Las empresas del sector son PYME en el 99,9% (menos 250 asalariados) y microempresas (menos de 9 asalariados) la mayoría, el 95,6%, a pesar de lo cual significan el 16% del total de ocupados de la economía española. Se trataría de facilitar préstamos, en buenas condiciones, para la reforma y modernización de las empresas.

### *Cooperación internacional para el desarrollo*

Esta Conferencia, creada el año pasado, convocada por el Ministro Moratinos, realizó una reunión el 4/02 centrada en la ayuda a Haití. Como es normal en la primera reunión se han expresado varias opiniones sobre la conveniencia de mejorar la colaboración Estado-CCAA, aunque no se ha podido aprobar el Reglamento interno de funcionamiento porque el borrador no había llegado a todos los participantes. Además de CCAA y ciudades autónomas asistió el Presidente de la Federación de Municipios. El 8/09 se celebró una segunda reunión para aprobar el reglamento.

### *Plan nacional sobre drogas*

La nota oficial del Ministerio de Sanidad y Política Social habla de Conferencia Sectorial pero sus características son bastante diferentes a éstas. Se reunió el 11/02 con asistencia de la ministra de Sanidad, Trinidad Jiménez, y representantes de varios Ministerios más (Presidencia, Interior, Trabajo, Educación, Economía y Hacienda, Asuntos Exteriores, Política Territorial y Política Social) así como las CCAA y la Delegada del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas (PNSD). La reunión ratificó los criterios de distribución de créditos a las CCAA, que se aproximan a los 21.888.000 euros, la mayoría transferidos directamente a las CCAA.

## Las Comisiones Bilaterales de Cooperación

Al final de los años ochenta se formaron las primeras Comisiones Bilaterales de colaboración entre el Estado y algunas CCAA, que se fueron generalizando, pero en los Estatutos aprobados a partir de 2006 se configuraron unas Comisiones Bilaterales muy reforzadas, tanto en su composición y estructura como en sus funciones, hasta el punto de que llegó a dudarse sobre la convocatoria de una reunión de este tipo si no existía una previa reforma del Estatuto con el establecimiento de este tipo de comisión. La práctica lo ha resuelto en sentido contrario, porque este año, además de las reuniones de Comisiones Bilaterales del Gobierno central con los Gobiernos de Cataluña, Aragón y Castilla y León, que tienen Estatutos nuevos, se han realizado también reuniones equivalentes con el País Vasco y Galicia, que no han reformado sus Estatutos.

### *Cataluña*

Durante el 2010 no hubo reunión del pleno de la Comisión Bilateral Generalitat de Cataluña y el Estado, pero se han realizado varias actuaciones reseñables.

En el apartado de impulso de transferencias (reunión 25/02) hay que anotar el traspaso de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social, que es importante cualitativa y cuantitativamente (249 puestos de trabajo y 11,9 millones de euros) y una ampliación de los medios en Justicia. Más importante aún es la transferencia (reunión 17/11) de los ferrocarriles regionales de Cataluña (11 millones de usuarios al año i 735 trayectos semanales en 6 líneas).

Si las transferencias son impulsadas desde la Comisión Bilateral de Cooperación, y concretadas por la de Transferencia, las misiones de la primera van mucho más lejos. La Ministra y el Conseller de Economía en la reunión de 10/11 calcularon en 500 millones de euros la transferencia de fondos del Estado a la Generalitat para cumplir con la Disposición Adicional Tercera del Estatuto catalán (inversiones del Estado). Por otra parte, se realizó un amplio intercambio de información sobre convenios de colaboración y sobre conferencias sectoriales multilaterales. Además se firmaron convenios bilaterales en relación con las Entidades Religiosas, el calendario de ferias internacionales y las Cámaras de Comercio. Por otra parte se creó un Grupo de trabajo mixto para formular una propuesta sobre las formas de participación de la Generalitat previstas en los arts. 140.2, 180 y 182 del EAC. También se adaptó a la estructura de la Bilateral la previamente existente Subcomisión en materia de inmigración y trabajo de los extranjeros.

La Comisión tiene también la interesante función de negociar los conflictos competenciales derivados de leyes (art. 33.2 LOTC), y entre ellos ha iniciado el debate sobre media docena de leyes catalanas aprobadas al final de la legislatura (occitano, liberalización del mercado interior, fiestas tradicionales de bueyes, veguerías, libro II del código civil catalán y Código de consumo. Producto del trabajo anterior, se han alcanzado acuerdos interpretativos en la leyes de asistencia sanitaria de cobertura pública, pesca y acción marítima, Síndic de Greuges, aeropuertos y helipuertos y educación, lo que constituye un importante bagaje para la reflexión. En cambio se han planteado recursos de inconstitucionalidad, por

no alcanzar acuerdos, las leyes del audiovisual, consultas populares, Fondo para el empleo local, reestructuración bancaria, calificación de títulos inscribibles en registro y parcialmente la ley de liberalización de servicios, lo que también merecería una reflexión no menos interesante.

### *Aragón*

La Comisión Bilateral esta prevista en el art. 90 EAA, también de manera ambiciosa, pero este año no ha realizado ninguna reunión de pleno, limitándose a crear dos grupos de trabajo, para concretar las competencias de Aragón en la gestión de la reserva hídrica del Ebro y sobre las inversiones del Estado e infraestructura. Más resultados ha tenido la Comisión Mixta de Transferencias que ha acordado, en la reunión de 17/02, algunos traspasos en materia de formación profesional, edificios de administración de justicia, fincas de conservación de la naturaleza, instalaciones radioactivas de segunda y tercera categoría y fincas en agricultura, que en total significan 877.380 euros.

### *Canarias*

La Comisión Bilateral de Cooperación Estado-Canarias se ha reunido en tres ocasiones (17/06, 18/10 y 13/12) para seguir y evaluar la Estrategia integral para la Comunidad Autónoma de Canarias aprobada por el Gobierno del Estado en octubre de 2009 con el objeto de articular políticas para dinamizar el modelo productivo canario en un horizonte de diez años.

### *Castilla y León*

La Comisión de Cooperación, prevista en el art 59 EACyL ha acordado, en la reunión de 24/11, la financiación de 65 actuaciones del Plan Plurianual de Convergencia interior para 2010 por un importe de 100 millones de euros (al 50% Estado-CyL), plan que esta previsto en la DA 2ª del Estatuto y va dirigido a disminuir los desequilibrios económicos y demográficos de la comunidad. Los 65 proyectos que conforman el Plan se organizan en siete bloques: infraestructuras de comunicación (48 mill.), abastecimiento de agua (15 mill.), industria, turismo, agroalimentación, infraestructuras sanitarias y otros, oscilando los 5 últimos en torno a los 6-8 millones.

En la misma reunión se aprobó también el reglamento interno de la propia Comisión, que establece 4 subcomisiones: seguimiento normativo, infraestructuras, desarrollo normativo y Asuntos europeos/acción exterior. Igualmente se revisó la inversión pública del Estado en el año anterior que se consideró ajustada y se repasaron los convenios de colaboración realizados.

### *Galicia*

El 2/02 se reunió la Comisión bilateral Estado-Xunta de Galicia, presidida por el Vicepresidente tercero del Gobierno Manuel Chaves y con la delegación gallega encabezada por el Consejero de Presidencia Alfonso Rueda para crear una Comisión de seguimiento normativo y solución de conflictos y un grupo de trabajo sobre la acción exterior. También se revisaron los traspasos pendientes y se acordó la puesta en marcha de una Comisión de seguimiento de las inversiones estatales en Galicia y se alcanzó un acuerdo para el seguimiento de los convenios firmados y de las Conferencias Sectoriales, resultando por tanto una estructura semejante a la existente en las CCAA con Estatuto reformado.

### *País Vasco*

En la reunión de 28/10 de la Comisión Mixta de Transferencias se ha cerrado el traspaso de las políticas activas de empleo, de gran importancia cualitativa (mediación laboral, fomento del empleo, formación profesional, potestad sancionadora) y cuantitativa (492 puestos de trabajo, 472 millones de euros), que llevaba varios años en discusión.

La reunión de la Comisión Bilateral Estado-País Vasco de 23/11 ha impulsado la preparación de nuevos traspasos como la inspección de trabajo, los maestros de instituciones penitenciarias, los profesores de religión... para lo que se han creado las respectivas ponencias técnicas en el marco de la Comisión mixta de Transferencias.

## **La Plataforma de Gobiernos Autonómicos**

Los denominados «Encuentros entre Comunidades Autónomas para el desarrollo de los Estatutos de Autonomía» se comenzaron a realizar en el 2008 con el objetivo de impulsar el desarrollo y la coordinación de las competencias de las seis Comunidades Autónomas que habían reformado sus estatutos en los últimos años (Cataluña, Andalucía, Comunidad Valenciana, Aragón, Baleares y Castilla y León) y tuvieron en el 2010 tres reuniones. La primera (8/03 Palma de Mallorca) contó con la incorporación de La Rioja y Castilla-La Mancha y debatió el papel de las subvenciones en el sistema competencial y también abordó las funciones que corresponden al Senado. Realizó también las labores preparatorias de convenios en juventud, extinción de incendios y responsabilidad penal del menor. La segunda (5/07, Logroño) contó con la nueva asistencia del País Vasco y Galicia y preparó posibles convenios en protección civil así como eventuales objetivos comunes de las CCAA en agricultura y en tecnología de la información aplicada a los servicios públicos pero sobre todo debatió el impulso de una reunión horizontal de Presidentes autonómicos.

El objetivo quedó a medio camino porque la reunión de 25 de octubre en Santiago de Compostela se configuró como «Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas», integrada por dieciséis Comunidades Autónomas.

La trayectoria realizada hasta el momento implica una importante experiencia en iniciativas de desarrollo de competencias autonómicas, como muestran los convenios multilaterales firmados sobre redes de centros de acogida a mujeres víctimas de violencia de género o sobre el reconocimiento recíproco de las licencias de caza y pesca recreativa en aguas interiores. También ha constituido un espacio de reflexión y debate acerca de políticas en asuntos de interés común, recogidas en algunas declaraciones sobre la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de las posiciones del Estado ante la Unión Europea, la incidencia de las bases estatales en el sistema de distribución de competencias, el efecto de la actividad subvencional del Estado en el ejercicio de las competencias o la función constitucional del Senado (Para mayor detalle, ver el blog de Mar Pérez «*Conferencia de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas*» en [www.idpbarcelona.net](http://www.idpbarcelona.net))

Se esta por lo tanto en condiciones de configurar una conferencia horizontal de presidentes autonómicos, ya que a ellos corresponde la dirección política en sus respectivos ámbitos. Por otra parte, sería perfectamente compatible con la Conferencia de Presidentes convocada por el Presidente del Gobierno español ya que la conferencia horizontal se articularía alrededor de las competencias autonómicas y de los asuntos de interés predominante para las Comunidades Autónomas.

El Derecho comparado nos ofrece diversos ejemplos de Conferencias de Presidentes como marcos de relación que juegan un papel muy importante en los sistemas federales y políticamente descentralizados (Conferencias de Presidentes de los Länder de Alemania y Austria, Conferencia de los Gobiernos de Suiza, conferencia de Presidentes Regionales en Italia). El marco constitucional tampoco ofrece dudas porque la jurisprudencia del TC ha reiterado que las distintas formas de cooperación derivan de la estructura misma del Estado autonómico.

## **La Conferencia de Presidentes**

La última reunión se realizó el 14 de diciembre de 2009, y por tanto la Conferencia no se ha reunido el 2010, pese a los beneficios que podría representar y al mandato de encuentro anual que contiene su reglamento.

### ANEXO LAS REUNIONES DE LAS CONFERENCIAS SECTORIALES\*

CONFERENCIA	2007	2008	2009	2010
CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	4	2	3	4
CONFERENCIA PARA ASUNTOS RELACIONADOS CON LAS COMUNIDADES EUROPEAS*	0	1	2	1
CONFERENCIA SECTORIAL DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	6	3	6	5 (+9)
CONFERENCIA SECTORIAL DE PESCA	2	2	3	2 (+6)
CONSEJO INTERTERRITORIAL DEL SISTEMA DE SALUD NACIONAL	4	1	7	6
CONFERENCIA SECTORIAL PARA ASUNTOS LABORALES	4	2	6	3
CONSEJO TERRITORIAL ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA	5	1	2	4
CONFERENCIA SECTORIAL DE EDUCACIÓN	1	1	3	5
CONFERENCIA SECTORIAL DE CULTURA	2	1	2	3
CONFERENCIA GENERAL DE POLÍTICA UNIVERSITARIA	3	3	1	4
CONFERENCIA SECTORIAL EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	2	1	2	0
CONFERENCIA SECTORIAL DE MEDIO AMBIENTE	2	1	3	1 (+4)
CONFERENCIA SECTORIAL DE VIVIENDA Y URBANISMO	3	2	1	2
CONFERENCIA SECTORIAL DE LA INMIGRACIÓN	0	1	2	1
CONFERENCIA SECTORIAL DE INDUSTRIA Y ENERGÍA	0	0	2	2
CONFERENCIA SECTORIAL DE TURISMO	1	0	0	3
CONFERENCIA SECTORIAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO	—	—	—	2
CONFERENCIA SECTORIAL DE COMERCIO INTERIOR	1	0	1	1
CONFERENCIA SECTORIAL DE TELECOMUNICACIONES Y SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN	1	0	2	0
CONFERENCIA SECTORIAL DEL JUEGO	0	0	1	0

CONFERENCIA	2007	2008	2009	2010
CONFERENCIA SECTORIAL DE CONSUMO	3	0	1	0
CONFERENCIA SECTORIAL DE ASUNTOS SOCIALES	1	1	1	1
CONFERENCIA SECTORIAL DEL PLAN NACIONAL SOBRE DROGAS	1	1	0	1
CONFERENCIA SECTORIAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	0	0	1	0
CONFERENCIA SECTORIAL PARA ASUNTOS LOCALES	0	0	0	0
CONFERENCIA SECTORIAL DE POLÍTICA PATRIMONIAL	0	0	0	0
CONFERENCIA SECTORIAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA	0	0	0	0
CONFERENCIA SECTORIAL DE INFRAESTRUCTURAS Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	0	0	0	0
CONFERENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES	0	0	0	1
COMISIÓN NACIONAL DE SALVAMENTO MARÍTIMO	0	0	0	0
CONFERENCIA SECTORIAL DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA (PYME)	1	1	0	0
CONSEJO DE POLÍTICA DE SEGURIDAD	0	0	0	0
CONFERENCIA SECTORIAL DEL AGUA	0	1	0	0
CONFERENCIA SECTORIAL DE IGUALDAD	1	1	2	1

\* Desde el 15/04/2010 se denomina «Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea»



# LOS PRESUPUESTOS Y LA NORMATIVA PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

*Xavier Padrós  
Montserrat Bassols*

## Introducción

El año 2010 ha venido marcado por una profunda crisis, que ha obligado al Estado y a las Comunidades Autónomas a la adopción de severas medidas de choque en diversos ámbitos para paliar sus efectos. Uno de los campos en los que esas medidas se han proyectado ha sido en el de las retribuciones de los empleados públicos. En este sentido, a la aprobación por el Gobierno del Estado del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, ha seguido la aprobación en el ámbito autonómico de las correspondientes disposiciones de aplicación y desarrollo de las prescripciones estatales sobre reducción salarial para los diferentes colectivos de empleados públicos en la esfera propia de cada Comunidad. La actuación autonómica se ha canalizado fundamentalmente a través de la aprobación de modificaciones puntuales de sus leyes de presupuestos para el 2010 y, a final de año, se ha consolidado ya mediante las previsiones incluidas en las leyes de presupuestos para 2011.

Con impacto directo también en las políticas autonómicas, el Consejo de Política Fiscal y Financiera adoptó el 15 de junio de 2010 un importante Acuerdo marco sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas para el período 2010-2013, con el objetivo fundamental de controlar el endeudamiento de las Comunidades Autónomas. No ha de extrañar, por tanto, que un segundo ámbito de actuación preferente haya sido este año el de la reordenación del cada vez más extenso y abigarrado sector público autonómico, con la aprobación de diversas leyes, claramente orientadas a conseguir su adelgazamiento y su racionalización. A pesar de ello, alguna Comunidad –en concreto, la de Murcia– se ha visto obligada a aprobar «in extremis» a final de año una Ley específica bajo el aparatoso título de «ley de medidas extraordinarias para la sostenibilidad de las finanzas públicas» que, con el objetivo de propiciar la reducción del déficit público de la Comunidad y materializar así el compromiso adquirido con el Gobierno del Estado, ha incidido particularmente en la contención de los gastos de personal y en la actuación específica sobre el sector público regional, tanto el administrativo, como el empresarial y fundacional.

Igualmente, hay que destacar, tanto a nivel estatal como autonómico, la proliferación de normas que contienen medidas de estímulo y fomento del empleo y del mercado de trabajo y de los diferentes sectores productivos para potenciar inversiones, impulsar y mantener empresas, infraestructuras y equipamientos y,

en general, para propiciar la reactivación económica. La lista de disposiciones es particularmente extensa pero con el denominador común de procurar la contención del déficit, acompañado de otras medidas de carácter liberalizador y de potenciación de la inversión. Por su particular incidencia en el ámbito autonómico hay que mencionar aquí dos ámbitos específicos: por una parte, la continuación de las actuaciones iniciadas en el año 2009 para el desarrollo y aplicación de la Directiva de Servicios en la línea de modificar determinadas leyes generales y sectoriales para garantizar su adecuación a dicha Directiva y, especialmente, las actuaciones sobre ordenación de las cajas de ahorro, a partir del Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros, que abre las puertas a su bancarización, lo que ha comportado la obligación de adaptar la legislación autonómica de cajas a dicha disposición en la línea de lograr una mayor profesionalización, con la consiguiente despolitización de sus órganos de gobierno, y de garantizar y reforzar su actividad financiera.

En materia impositiva, en cambio, las novedades no han sido muchas. En la esfera estatal, hay que consignar la promulgación de la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre, mediante la cual se ha aprobado la reforma, centrada fundamentalmente en aspectos institucionales y sin trascendencia en el ámbito financiero, de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. Por otra parte, y como consecuencia de la aprobación, a finales del año 2009, de la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación y se modifican determinadas normas tributarias, a mitad del año 2010 se han aprobado las 15 leyes de cesión de tributos (Leyes 16 a 30/2010, todas de 16 de julio), reguladoras del régimen de cesión de tributos del Estado y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión a cada una de las Comunidades Autónomas de régimen común.

En lo que a la producción normativa autonómica se refiere, y en relación con los tributos cedidos, las Comunidades Autónomas han procedido a la regulación de la escala autonómica del IRPF para 2011, con la introducción en varios casos de nuevos tramos en la tarifa autonómica, con incrementos de tipo para las rentas más altas. Se han introducido también en dicho impuesto nuevas deducciones (sobre todo, en Extremadura, pero también en Castilla y León, Madrid o Galicia) para reforzar las ayudas a las familias, para fomentar el autoempleo de mujeres y jóvenes, para conciliar vida familiar y laboral o para facilitar el acceso a la vivienda. En cambio, en lo que al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones se refiere, lo más destacable ha sido la aprobación de una nueva ley por parte de Cataluña que ha venido a sistematizar la normativa preexistente y a incorporar nuevas reducciones, pero que parece llamada a tener una pronta modificación, puesto que el nuevo Gobierno surgido tras las elecciones de noviembre del 2010 ha anunciado ya su voluntad de plantear en breve la práctica desaparición del impuesto. En el resto de los tributos cedidos son pocas las novedades introducidas.

En relación con la imposición propia, hay que destacar la creación de algunos nuevos impuestos medioambientales: así, Asturias ha creado un nuevo impuesto que grava la realización de actividades que incidan en el medio ambiente relati-

vas al transporte de energía eléctrica y a las redes de comunicación telefónica y telemática, mientras que Andalucía y Cantabria han creado sendos impuestos sobre las bolsas de plástico de un solo uso. Respecto de otros tributos propios, Andalucía ha creado el impuesto sobre depósitos de clientes en las entidades de crédito en Andalucía, con tres tramos de tarifa, mientras que Extremadura, que ya disponía de dicho impuesto, ha elevado el tipo de gravamen del mismo. En contraste con estas previsiones, hay que anotar también la supresión, con efectos de 1 de enero de 2011, del impuesto extremeño sobre el suelo sin edificar y edificaciones ruinosas, como medida complementaria de impulso al sector inmobiliario.

Por lo demás, y en cuanto a las cifras y magnitudes, los presupuestos para el 2010 y, sobre todo los presupuestos para el 2011, reflejan un claro deterioro de las cuentas públicas. La disminución de ingresos tributarios (en particular, de los vinculados al mercado inmobiliario debido a la espectacular ralentización de la actividad económica), ha ido acompañada de un mayor endeudamiento y de un incremento del déficit. En todo caso, las medidas adoptadas hasta ahora han incidido más en la reducción del gasto público (es cierto que casi el 50% de ese gasto en el conjunto de las Comunidades se destina a gastos de funcionamiento, pero también hay que tener en cuenta que ahí está incluido el gasto en sanidad o en educación) que en la potencialidad del posible incremento selectivo de algunos impuestos. Obviamente, y sin perder de vista las limitaciones derivadas del contexto económico y del marco jurídico de la financiación, la elección de una u otra vía o la decisión sobre poner un acento mayor en una u otra vía es ciertamente una decisión política que en tiempos de crisis cobra especial relieve.

Por último, dos apuntes finales. El primero, técnico, o aparentemente técnico: también en la esfera autonómica y, en particular, en el ámbito económico y financiero, el año 2010 ha sido un año de proliferación normativa, con la aprobación de muchas leyes y, cada vez más, con una mayor profusión de la figura del Decreto-ley (que corre paralelo con la desaparición, en la esfera presupuestaria, de leyes de crédito extraordinario y de suplemento de crédito), lo que consagra una cierta preponderancia de una legislación de urgencia, que parece haberse adueñado del panorama normativo y en la que, lógicamente, el protagonismo principal recae en los Gobiernos. El segundo apunte, de mayor calado y directamente derivado de los efectos de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, tiene que ver con la idea de que el Estatuto ya forma parte del pasado: para algunos, lo que no pudo ser; para otros, simplemente un error, quizás un fracaso. En cualquier caso, y más allá de las valoraciones sobre el Estatuto y de la sentencia recaída sobre el mismo, la discusión sobre la evolución futura de las relaciones de orden tributario y financiero entre el Estado y Cataluña ha vuelto a situar a la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) en el primer plano del debate doctrinal y político, ya sea para reivindicar su papel como ley de leyes de la financiación, ya sea para plantear su potencial utilización como instrumento formal que habilite la singularización de una solución fiscal y financiera para Cataluña que el Estatuto no fue capaz de resolver. La concreción de ese debate en propuestas específicas seguramente marcará la agenda inmediata de la evolución del sistema de financiación.

Para acabar este apartado introductorio, hay que recordar que, como es habitual, el estudio de los presupuestos y de la normativa presupuestaria y financie-

ra se divide en tres apartados. En el primero, se comentan las magnitudes presupuestarias que figuran en los estados de ingresos y gastos de las leyes de presupuestos para el año 2010 y la cuenta financiera correspondiente. En el segundo, se analizan las leyes de presupuestos aprobadas para el ejercicio 2011, las leyes de acompañamiento y las leyes específicamente tributarias, así como el resto de normas de carácter presupuestario o financiero. En el tercero y último, se comentan los datos de la liquidación de los presupuestos de las Comunidades Autónomas, en esta ocasión los correspondientes a los presupuestos del año 2008.

### **Magnitudes presupuestarias del ejercicio 2010**

El total de los presupuestos de las Comunidades Autónomas para el 2010 alcanzó la cifra de 183.652 millones de euros. Una vez deducidos los importes correspondientes a la intermediación financiera local y a las ayudas a los agricultores en el marco de la Política Agrícola Común –operaciones que no todas las Comunidades incluyen en sus presupuestos y respecto de las cuales sólo ejercitan un mero papel de intermediación de cobros y pagos– el total de los presupuestos aprobados para el año 2010, en términos homogéneos, es de 172.968 millones de euros, lo que significa un 1,6% más que las previsiones para el 2009 y supone un peso sobre el PIB del 16,5% y un importe de 3.802 euros per cápita. Con respecto a las tasas de crecimiento de los presupuestos de las distintas Comunidades, no existe ningún tipo de particularidad a destacar que pueda comportar una falta de homogeneidad en las comparaciones de los presupuestos del ejercicio 2010 con los del año 2009. Por tanto, los diferenciales de crecimiento entre Comunidades se deben a las distintas decisiones de gasto y previsiones de ingresos.

En términos de presupuesto por habitante, el conjunto de Comunidades Autónomas presenta un total de 3.780 euros per cápita. En las Comunidades de régimen común se observa una dispersión que oscila entre los 4.586 euros por habitante de la Comunidad Autónoma de Extremadura y los 2.891 euros por habitante de la Comunidad Valenciana. En relación con la media de las Comunidades de régimen común, la de Extremadura presenta un presupuesto que es un 24,4% superior a la media y la Comunidad Valenciana se sitúa un 21,6% por debajo de la media. Por lo demás, hay cinco Comunidades con unos presupuestos por habitante inferiores a la media (Comunidad Valenciana, Madrid, Islas Baleares, Murcia y Andalucía); cinco, con unos presupuestos por habitante prácticamente iguales a la media (Aragón, Castilla y León, Castilla La Mancha, Galicia y Canarias) y, por último, cinco más (Extremadura, La Rioja, Cantabria, Asturias y Cataluña), con unos presupuestos por habitante por encima de la media.

En cuanto a las Comunidades forales, la elevada cifra de la Comunidad de Navarra, con 6.922 euros por habitante, se debe al hecho de ser Comunidad uniprovincial y a asumir también el papel de Diputación Foral, con inclusión en su presupuesto de la aportación o cupo al Estado.

Con respecto al peso que representan los presupuestos de cada Comunidad sobre su PIB, destaca un año más la Comunidad de Extremadura, con un presupuesto que representa un 28,3% de su PIB, mientras que en la Comunidad de Madrid representa un 10,1%. Estas diferencias se deben en parte al mayor PIB

per cápita de la Comunidad de Madrid y en parte al mayor presupuesto de la Comunidad de Extremadura.

En conjunto, los presupuestos autonómicos para el 2010 presentan unos importes muy similares a los del ejercicio anterior, con un crecimiento global del 1,6%, aunque hay que destacar que solamente Cataluña, Canarias, Castilla La Mancha, Navarra y Asturias presentan un crecimiento en sus cuentas para el 2010. El resto de Comunidades presentan presupuestos inferiores a los del año anterior, lo que confirma la política restrictiva en la mayoría de Comunidades.

A continuación se comentan las cifras incluidas en los presupuestos de ingresos y de gastos, respectivamente, así como la cuenta financiera derivada de estas previsiones.

### *Estado de ingresos*

Como es sabido, la estructura de los presupuestos de ingresos de las Administraciones autonómicas viene determinada, principalmente, por el modelo de financiación que corresponda a la Comunidad y por las características socioeconómicas de las mismas. Ello comporta distinguir entre los dos grandes grupos de Comunidades –de régimen común y de régimen foral– y, dentro de cada grupo, analizar las diferencias que puedan derivar de las particularidades de cada Comunidad.

En este punto hay que recordar que a finales de 2009 se aprobó el nuevo modelo de financiación para las Comunidades de régimen común, aplicable a partir del mismo año 2009. No obstante, los importes analizados en este *Informe* no incorporan los recursos de este nuevo modelo, puesto que las previsiones presupuestarias se realizaron en base aún al modelo de financiación vigente en el momento de su elaboración. Por lo tanto, no será hasta el ejercicio de 2011 cuando las previsiones presupuestarias de las Comunidades contemplen el modelo de financiación aprobado en 2009. Con todo, y aunque las previsiones de 2010 no contemplan la nueva estructura del modelo de financiación aprobado en 2009, si que contienen el volumen de recursos adicionales que dicho modelo aporta a cada Comunidad.

Para el conjunto de Comunidades de régimen común los ingresos tributarios representan un 42,5% de los recursos, mientras que las transferencias aportan un 37,9%. Dentro de los tributos, los impuestos indirectos son los que tienen un peso más importante, del 21,8% del total. Sin embargo, esta estructura de financiación es muy distinta entre las Comunidades, ya que el peso relativo que tienen los tributos en la estructura presupuestaria de ingresos depende, básicamente, del nivel de renta de la Comunidad. Así, las Comunidades con mayores niveles de renta per cápita tienen unos recursos que dependen en mayor grado de los ingresos tributarios y, en consecuencia, los recursos recibidos vía transferencias tienen un peso relativo inferior. Esto es así debido, principalmente, a que el sistema de financiación vigente desde el año 2002 asigna el rendimiento que corresponde a cada Comunidad en los diversos tributos y es la Administración central, a través del fondo de suficiencia, la que garantiza la cobertura de las necesidades de gasto de las Comunidades que no obtengan recursos tributarios suficientes.

Para el año 2010, las Comunidades de régimen común con un peso relativo de los tributos más elevado son: Madrid (64,5%), Islas Baleares (63,4%), Comunidad Valenciana (52,2%), Aragón (45,2%), y Cataluña (44,3%). Como consecuencia, estas mismas Comunidades son las que presentan el peso relativo de las transferencias inferior. Con respecto a las previsiones de 2010, y continuando con la tendencia observada en el año anterior, se observa una pérdida de peso de los ingresos tributarios en el conjunto de los recursos autonómicos, debido básicamente a los efectos de la crisis económica sobre la recaudación. Para el conjunto de Comunidades, las previsiones de recaudación en concepto de impuestos indirectos presentan una disminución del 20% con respecto a las previsiones de 2009 y para los impuestos directos una disminución del 18,3%. Únicamente las transferencias corrientes presentan un incremento con respecto al año 2009, debido básicamente al efecto de la incorporación de los recursos adicionales del nuevo modelo de financiación recibidos en 2010 a través de transferencias corrientes del Estado.

En el otro lado se encuentra el grupo de Comunidades que se financian principalmente a través de transferencias. Destacan aquí aquellas cuyas transferencias representan alrededor de la mitad de su presupuesto: Extremadura (59,6%), Canarias (53,96%), Galicia (47,8%) y Castilla-La Mancha (48,6%).

En términos de porcentaje sobre el PIB se observa que en el conjunto de Comunidades de régimen común el peso de los ingresos tributarios es del 6,8%. Este porcentaje se sitúa 1,4 décimas por debajo de las previsiones de 2009, a causa de los efectos de la crisis económica sobre la recaudación de impuestos indicados anteriormente.

Las Comunidades de régimen foral, por su parte, se financian principalmente a través de los tributos concertados que recaudan. No obstante, el reflejo presupuestario del sistema foral es diferente en las dos Comunidades. En el País Vasco son las tres Diputaciones forales las que recaudan los impuestos, tienen la capacidad de modificarlos, pagan el cupo al Estado y transfieren los recursos a la Comunidad Autónoma. En cambio, en Navarra es la misma Comunidad la que recauda los impuestos, tiene capacidad sobre ellos y paga la aportación al Estado. Según las previsiones para el año 2010, Navarra se financia en un 85,6% vía tributos, mientras que la Comunidad del País Vasco se financia en un 77,9% vía transferencias, básicamente procedentes de las distintas Diputaciones forales de su territorio que, a su vez, se financian con los impuestos pagados por los ciudadanos de las respectivas Diputaciones.

En relación al peso relativo de los tributos en los presupuestos autonómicos, se hace necesario matizar que, aunque los ingresos tributarios de las Comunidades de régimen común pueden llegar a tener en el presupuesto un peso similar al de las Comunidades Forales, las primeras solamente disponen de una cierta capacidad normativa sobre sus ingresos impositivos (principalmente, en los impuestos directos y en el de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados), mientras que las Comunidades Forales disponen de mayor capacidad normativa sobre los impuestos concertados.

Por último, entre las operaciones de endeudamiento previstas para el año 2010, es destacable el peso sobre el total de recursos que representan en Cataluña (30,9%), Canarias (22,5%) e Islas Baleares (20,4%).

### *Estado de gastos*

El análisis del estado de gastos de las Comunidades Autónomas para el ejercicio de 2010 se realiza, como siempre, separando los gastos de funcionamiento (gastos de personal y compras de bienes y servicios), las transferencias corrientes, los gastos de capital y los gastos derivados de la carga financiera de la deuda (intereses más amortizaciones).

En conjunto, y para las Comunidades de régimen común, los gastos de funcionamiento representan prácticamente la mitad de los gastos previstos (49,8%). A continuación y por orden de importancia se encuentran las transferencias corrientes, con un peso relativo del 25,9% y los gastos de capital, que representan el 16,7% del total de gasto. La carga financiera de la deuda abarca el 5,7% del total. No obstante, estos porcentajes varían mucho entre Comunidades, como puede observarse al analizar las cifras aprobadas por los distintos Parlamentos autonómicos, si bien, como ya se ha indicado en éste y en anteriores *Informes*, aunque existen en algunos casos competencias específicas de determinadas Comunidades, en las grandes cifras el nivel competencial de las Comunidades está prácticamente homogeneizado

Los gastos de funcionamiento de las Comunidades de régimen común representan un 49,8% de los presupuestos (lo que en términos per capita representa 1.790 euros/hab.) Excepto para la Comunidad de Murcia, cuyos gastos de funcionamiento son menores debido a la provisión de los servicios sanitarios a través de empresas públicas,<sup>1</sup> estos gastos representan alrededor de la mitad de los presupuestos autonómicos.

En segundo lugar, cuantitativamente se sitúan las transferencias corrientes, con un peso de un 25,9% del presupuesto de las Comunidades de régimen común. Además de la importancia que tienen estos gastos en la Comunidad de Murcia, tal como se acaba de indicar, estos gastos oscilan entre la previsión de Extremadura (1.103 euros/hab.) y la de Castilla y León (756 euros/hab.)

Siguen en importancia cuantitativa los gastos de capital previstos, un 16,7% en el presupuesto del conjunto de Comunidades de régimen común, que oscila entre el 8% que representan en el presupuesto de Cataluña y el 26,2% de Castilla y León. El total de los gastos de capital para este grupo de Comunidades presenta una disminución del 8%, que se explica por el descenso de las inversiones reales previstas (-16%). Los gastos en intereses y en amortización de deudas son los que presentan unos crecimientos relativamente más elevados, tanto para el conjunto de Comunidades como para la mayoría de ellas.

En términos per capita, las Comunidades que prevén unos gastos de capital más elevados son las siguientes: Extremadura (1.072 euros/habitante), Castilla y León (988 euros/habitante), Asturias (897 euros/habitante), Andalucía (850 euros/habitante), Galicia (841 euros/habitante) y Cantabria (806 euros/habitante). Hay que señalar que estas Comunidades son beneficiarias de los fondos de desarrollo, como

---

1. Dado que la sanidad consta en el capítulo de transferencias corrientes, en esa Comunidad es este capítulo el que llega a representar la mitad de su presupuesto.

el Fondo de Compensación Interterritorial o los fondos europeos, con lo que disponen de recursos para financiar específicamente proyectos de inversión.

En lo que se refiere a las Comunidades de régimen foral, los gastos previstos son de 6.922 euros/hab. para Navarra y de 4.724 euros/hab. para la Comunidad del País Vasco, aunque, por las razones ya indicadas, estas cifras merecen un comentario distinto al efectuado para las Comunidades de régimen común e incluso no son comparables entre ambas Comunidades. Navarra es la Comunidad con un presupuesto más elevado que, en parte, se explica por la consideración de determinados gastos, como el pago de la aportación al Estado, la financiación de los municipios, la gestión de los tributos concertados, etc.

### *Cuenta financiera*

La cuenta financiera que deriva de los presupuestos de ingresos y gastos permite obtener diferentes variables que muestran la situación financiera de cada Comunidad Autónoma, desde el ahorro corriente a la necesidad de financiación pasando por el déficit no financiero.<sup>2</sup>

Las previsiones para el ejercicio 2010 muestran un claro deterioro de las cuentas de las Administraciones autonómicas, continuando con el cambio de tendencia iniciado en el año 2009. En las previsiones presupuestarias de 2010, se reducen los ingresos corrientes, debido básicamente a la menor recaudación prevista en concepto de impuestos a causa de los efectos de la crisis económica, tanto en relación con los impuestos autonómicos vinculados a las transmisiones de vivienda, como respecto al resto de los impuestos cedidos parcialmente por el Estado (IRPF, IVA e impuestos especiales).

Se prevé, no obstante, un mantenimiento de los gastos corrientes lo que, unido a la reducción de los ingresos corrientes, provoca una importante disminución del ahorro corriente, que para algunas Comunidades es ya negativo. Los recursos de capital también presentan una reducción superior a los gastos de la misma naturaleza. Como consecuencia, el déficit no financiero se incrementa notablemente, y pasa de unos 10.000 millones de euros previstos para 2009 a más de 24.000 millones. Hay que señalar que, de la misma forma que en las previsiones del año 2009, en 2010 todas y cada una de las Comunidades presentan una previsión de déficit no financiero.

En términos de PIB, el déficit no financiero del conjunto de Comunidades se sitúa en el -2,3%. Este porcentaje oscila entre el -3,7% de la Comunidad de Extremadura y el -0,7% de la Comunidad de Madrid. En todas las Comunidades se

<sup>2</sup> El ahorro corriente es la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos de la misma naturaleza y mide la parte de los ingresos corrientes que pueden ser utilizados para la financiación de los gastos de capital.

El déficit no financiero se obtiene como resultado de añadir al ahorro corriente la diferencia entre los ingresos y los gastos de capital y muestra el importe de recursos necesario para financiar las inversiones que no pueden cubrirse ni con ahorro corriente ni con ingresos de capital.

En definitiva, la cuenta financiera muestra las fuentes de financiación de los gastos de capital: el ahorro corriente, los ingresos de capital y el déficit no financiero.



observa un incremento notable del déficit no financiero con respecto de las previsiones del año anterior, excepto en Islas Baleares, donde el déficit previsto presenta una ligera reducción del -6,1%. Hay que destacar que, a diferencia de años anteriores, no se observan diferencias significativas en la cuenta financiera de las Comunidades de régimen foral con respecto a las de régimen común.

No obstante, y como ya hemos venido indicando en Informes anteriores con respecto a las cifras comentadas es importante tener en consideración dos aspectos relevantes. En primer lugar que se trata de previsiones de los ingresos y gastos a realizar, lo que significa que no son los importes efectivamente liquidados. En segundo lugar, que el ámbito de consolidación de los datos del presente *Informe* (la Administración de cada Comunidad Autónoma, sus organismos autónomos y sus entidades gestoras de la Seguridad Social) no coincide con la definición de Administración Pública de las normas del Sistema Europeo de Cuentas (SEC-95), que es la que debe seguirse para valorar el cumplimiento de las leyes vigentes en materia de estabilidad presupuestaria.

## Normativa presupuestaria y financiera aprobada durante el año 2010

### *Leyes de presupuestos para el 2011*

Todas las Comunidades Autónomas, salvo Cataluña e Islas Baleares, han aprobado sus leyes de presupuestos para el 2011. En el caso de Cataluña, el motivo de la no aprobación del presupuesto ha sido la celebración de las elecciones autonómicas el día 28 de noviembre de 2010. En el caso balear ha sido la falta de una mayoría parlamentaria suficiente la que ha impedido la aprobación.<sup>3</sup>

Como ya se ha avanzado, el apartado que presenta un cambio radical respecto de anteriores ejercicios es el de las retribuciones del sector público, puesto que se pone fin a las políticas de incremento retributivo del conjunto de los trabajadores del sector público de los últimos años para prever en todos los casos que no habrá incremento alguno respecto de las retribuciones a 31 de diciembre de 2010 resultantes, a su vez, de la aplicación de la reducción de retribuciones practicada en el ejercicio de 2010 en desarrollo de las previsiones del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

En relación con el apartado de normas y procedimientos de gestión presupuestaria, además de la regulación de materias como subvenciones, se siguen incluyendo disposiciones referentes a los distintos fondos de cooperación local, que incluyen normas de distribución y gestión de los mismos, así como determinadas regulaciones sobre gestión de las ayudas de los fondos europeos. Igualmente, y como en el ejercicio anterior, algunas leyes de presupuestos (en Canarias, en la Comunidad Valenciana o en Extremadura) incluyen determinadas normas sobre con-

---

<sup>3</sup> Mediante el Decreto del Gobierno catalán 109/2011, de 11 de enero, se han establecido los criterios de aplicación de la prórroga de los presupuestos de 2010 para 2011. La Orden de la Consejería de Economía y Hacienda balear de 28 de diciembre de 2010, por su parte, ha establecido las particularidades presupuestarias y contables de la prórroga de los presupuestos.

tratación pública y, en particular, normas para el desarrollo y adaptación al ámbito autonómico de las previsiones generales de la legislación estatal de contratos del sector público sobre las encomiendas de gestión a entes del sector público respectivo.

Como en ejercicios anteriores, y en el apartado de normas sobre operaciones financieras, hay que destacar que la Comunidad de Madrid no incluye ninguna autorización de avales.

En el capítulo de normas tributarias, diversas Comunidades (Aragón, Comunidad Valenciana o Navarra) incluyen normas sobre tributación medioambiental (canon de saneamiento), mientras que otras Comunidades (Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, La Rioja, Murcia) incorporan determinadas disposiciones en relación con otros tributos propios y también con diversos tributos cedidos. Todas ellas se examinarán en el apartado de este *Informe* dedicado a las leyes tributarias.

Para concluir el apartado de normas tributarias, y respecto de las tasas de cuantía fija, hay Comunidades que mantienen sin incremento los importes exigibles en el 2010 para el 2011 (Canarias, La Rioja), mientras que otras optan por incrementos del 1% (Andalucía, Asturias, Comunidad Valenciana, Extremadura, Madrid) o del 2% (Castilla y León, Castilla-La Mancha, Murcia, País Vasco).

Hay que destacar también que, como en ejercicios anteriores, Cantabria no incluye normas tributarias en su ley de presupuestos.

Del resto de contenidos de las leyes presupuestarias merecen atención las disposiciones sociales (sobre el ingreso mínimo de inserción, salario social básico y sobre actuaciones de solidaridad, cooperación al desarrollo y ayuda a países desfavorecidos) que aparecen en algunas de ellas, así como las disposiciones que incluyen medidas de activación económica y de fomento ante la crisis económica, con la creación y dotación de diversos fondos de apoyo al desarrollo empresarial. Como en el ejercicio anterior, destacan en este apartado, la ley andaluza y la ley vasca. Esta última incluye, por otra parte, la creación del órgano administrativo de recursos contractuales de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en aplicación de la Ley estatal 34/2010, de 5 de agosto, de modificación de las Leyes 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, y 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para adaptación a la normativa comunitaria de las dos primeras.

### *Otras leyes presupuestarias*

Un primer dato a señalar en este apartado es que durante el año 2010, y a diferencia de lo que venía siendo habitual, no se ha aprobado ninguna ley de crédito extraordinario ni de suplemento de crédito.

En segundo lugar, hay que aludir a algunas leyes de desarrollo de previsiones de índole presupuestaria o, en general, relativas a las cuentas públicas. Así, Ara-

gón ha aprobado sendas leyes de autorización de operaciones de endeudamiento y de prestación de avales; Cantabria ha aprobado una ley específica para la modificación del límite de endeudamiento previsto en la ley de presupuestos del ejercicio y, como cada año, Navarra ha aprobado, mediante Ley Foral, sus Cuentas Generales, en este caso las correspondientes al ejercicio de 2008.

Por su parte, Andalucía ha aprobado, mediante Decreto legislativo 1/2010, de 2 de marzo, un texto refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad.

Como modificaciones puntuales de la ley de presupuestos del ejercicio destaca el paquete de disposiciones con rango legal para adecuar las retribuciones de los empleados públicos autonómicos al Real Decreto-ley estatal 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. La adecuación llevada a cabo por todas las Comunidades Autónomas, se ha hecho mediante leyes singulares de modificación parcial de las de presupuestos, si bien Andalucía, Castilla y León, Cataluña y Comunidad Valenciana han utilizado la vía del Decreto-ley, al amparo de sus respectivos Estatutos de Autonomía.

Como caso particular, y referida no solamente al ámbito de los gastos de personal, hay que mencionar la Ley murciana 5/2010, de 27 de diciembre, de medidas extraordinarias para la sostenibilidad de las finanzas públicas, específicamente dirigida a la reducción del déficit público de la Comunidad, y que ha proyectado su campo de acción también sobre el sector público regional, tanto el administrativo, como el empresarial y fundacional.

### *Leyes de acompañamiento y leyes específicas en materia de tributos*

En el 2010 son ocho las leyes que se pueden agrupar bajo la denominación de «leyes de acompañamiento». Se trata de las siguientes leyes:

– Ley asturiana 13/2010, de 28 de diciembre, de medidas presupuestarias y tributarias de acompañamiento a los presupuestos generales para 2011.

– Ley cántabra 11/2010, de 23 de diciembre, de medidas fiscales y de contenido financiero.

– Ley castellano-leonesa 19/2010, de 22 de diciembre, de medidas financieras y de creación del ente público Agencia de Innovación y Financiación Empresarial de Castilla y León.

– Ley valenciana 16/2010, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat.

– Ley extremeña 19/2010, de 28 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas de la Comunidad.

– Ley gallega 15/2010, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

– Ley riojana 10/2010, de 16 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el 2011.

– Ley madrileña 9/2010, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y racionalización del sector público.

Igualmente, y como viene sucediendo en los últimos ejercicios, algunas Comunidades Autónomas han aprobado a finales del año 2010, con vigencia a partir del 2011, leyes estrictamente tributarias de carácter general en las que se han incluido normas sobre tributos cedidos y tributos propios. Nos referimos fundamentalmente a la Ley aragonesa 12/2010, de 29 de diciembre, de medidas tributarias, y a la Ley murciana 3/2010, de 27 de diciembre, de modificación de la regulación de algunos de los tributos propios de dicha Comunidad.

En el mismo ámbito, hay que tener en cuenta otras leyes específicas de contenido tributario aprobadas a lo largo del ejercicio 2010. En este sentido, Castilla-La Mancha, Cataluña, La Rioja y Murcia han adoptado leyes de aprobación de la escala autonómica del IRPF (Ley castellano-manchega 18/2010, de 29 de diciembre; Ley catalana 24/2010, de 22 de julio; Ley riojana 8/2010, de 15 de octubre; Ley murciana 2/2010, de 27 de diciembre). Como leyes singulares destacan igualmente la Ley canaria 3/2010, de 20 de mayo, de regulación del tipo de gravamen aplicable a las entregas de vehículos híbridos eléctricos y de vehículos eléctricos, que introduce un tipo reducido en el Impuesto General Indirecto Canario, la Ley castellano-manchega 1/2010, de 11 de marzo, de regulación de la tasa para la concesión de la etiqueta ecológica, la Ley gallega 8/2010, de 29 de octubre, de medidas tributarias en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados para la reactivación del mercado de viviendas, su rehabilitación y financiación y, fundamentalmente, la Ley catalana 19/2010, de 7 de junio, de regulación del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

La Comunidad Foral de Navarra, por su parte, ha aprobado diversas disposiciones tributarias a lo largo del año 2010: en primer lugar, un paquete de Decretos forales legislativos de armonización tributaria, con la modificación de la Ley Foral 19/1992, de 30 de diciembre, del IVA (Decretos forales legislativos 1/2010, de 25 de enero; 2/2010, de 22 de marzo; 4/2010, de 10 de mayo; 5/2010, de 20 de septiembre); en segundo lugar, hay que citar también la aprobación del Decreto foral legislativo 3/2010, de 12 de abril, de armonización tributaria, con la modificación de la Ley Foral 20/1992, de 30 de diciembre, de Impuestos Especiales; por último, al final del ejercicio se ha aprobado la Ley Foral 23/2010, de 28 de diciembre, de modificación de diversos impuestos y otras medidas tributarias, que afecta al IRPF (con el establecimiento de nuevas rentas exentas y deducciones y la deflactación de las bases liquidables inferiores a 45.480 euros y el incremento del tipo de gravamen para rentas superiores a 88.000 euros), al Impuesto sobre Sociedades, al IVA, al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, a los Tributos sobre el juego y también a la Ley Foral General Tributaria de Navarra y a la de las Haciendas Locales de Navarra.

Desde una perspectiva vinculada con el contexto económico global, la Comunidad Autónoma de Andalucía ha aprobado dos Decretos-leyes (1/2010, de 9 de marzo, y 4/2010, de 6 de julio), de medidas tributarias para la reactivación económica, el primero, y de medidas fiscales para la reducción del déficit público y para la sostenibilidad, el segundo, que posteriormente han dado lugar a las Leyes 8/2010, de 14 de julio, y 11/2010, de 3 de diciembre, respectivamente.

Por último, y en el capítulo de normas tributarias, hay que reseñar que la Comunidad de Madrid ha aprobado un texto refundido de las disposiciones dictadas en materia de tributos cedidos (Decreto legislativo 1/2010, de 21 de octubre) y Cataluña ha aprobado, a su vez, un texto articulado de las tasas aplicables por Puertos de la Generalitat (Decreto legislativo 2/2010, de 3 de agosto).

El análisis del conjunto de normas tributarias incluidas tanto en las leyes de acompañamiento como en las leyes singularmente dedicadas a la regulación de los tributos obliga a una primera distinción, para separar las disposiciones relativas a los tributos cedidos de las relativas a los tributos propios.

### *Normas sobre tributos cedidos*

En relación con los tributos cedidos, las Comunidades Autónomas han regulado la escala autonómica del IRPF para 2011, con la introducción en varios casos de nuevos tramos en la tarifa autonómica e incrementos de tipo para las rentas más altas y la fijación de límites de renta para la obtención de determinadas deducciones, especialmente de las vinculadas a ayudas a las familias. Algunas Comunidades (sobre todo, Extremadura, pero también Castilla y León, Galicia o Madrid) han continuado incorporando nuevas deducciones para fomentar el autoempleo de mujeres y jóvenes emprendedores, para favorecer a las familias (por razón de parto, adopción, etc.), para conciliar vida familiar y laboral o para facilitar el acceso a la vivienda habitual o a su rehabilitación y mejora en determinados municipios, etc.

En relación con el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Cataluña aprobó, como ya se ha dicho, una nueva ley (la Ley 19/2010, de 7 de junio), que ha sistematizado en un solo texto la normativa propia sobre dicho impuesto, mediante la incorporación de reducciones ya existentes (con incremento de los importes de la reducción por discapacidad y por seguros de vida y elevación del porcentaje de reducción en caso de adquisición de participaciones en sociedades laborales) y la creación de una reducción en el ámbito de la empresa familiar y de tres nuevas reducciones vinculadas a donaciones para constituir o adquirir una empresa individual o un negocio profesional o para adquirir participaciones en entidades o por aportaciones a patrimonios protegidos.

Lo más destacable en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, es la aprobación de la Ley gallega 8/2010, de 29 de octubre, de medidas tributarias en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados para la reactivación del mercado de viviendas, su rehabilitación y financiación, que ha introducido determinadas reducciones de los tipos de gravamen para facilitar la primera adquisición de vivienda habitual y la adquisición de viviendas usadas a rehabilitar.

Por lo que a los tributos sobre el juego se refiere, y en la línea de ejercicios anteriores, la producción normativa se circunscribe a algunas rebajas del gravamen del juego del bingo o a la fijación de tipos de gravamen de la tasa de casinos de juego y, en general, a modificaciones de los tipos tributarios y de las cuotas fijas de la tasa fiscal sobre juegos de suerte, envite o azar.

En el impuesto especial sobre determinados medios de transporte, determinadas Comunidades (Andalucía, Asturias, Cantabria, Extremadura) han establecido la fijación de tipos de gravamen más elevados para los vehículos más contaminantes.

En el Impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos algunas Comunidades (Andalucía, Extremadura, Madrid, Murcia) han regulado los gravámenes autonómicos, fijando también supuestos de no sujeción. En relación también con este impuesto, Galicia ha determinado la afectación de los ingresos del tramo autonómico a gastos sanitarios.

Por último, hay que destacar, como es habitual, la aprobación de normas de gestión tributaria dictadas al amparo de la capacidad normativa que el sistema de financiación vigente otorga a las Comunidades Autónomas en este ámbito.

Las normas sobre tributos cedidos incluidas en las diversas leyes autonómicas pueden seguirse esquemáticamente en el cuadro incluido en las páginas siguientes.

## NORMAS SOBRE TRIBUTOS CEDIDOS INCLUIDAS EN LEYES AUTONÓMICAS

COMUNIDADES	IRPF	SUCESIONES Y DONACIONES	TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y AJD	TRIBUTOS SOBRE EL JUEGO	OTROS TRIBUTOS Y NORMAS DE GESTIÓN
ANDALUCÍA	<p><b>Tarifa</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Se crean 3 nuevos tramos para bases superiores a 80.000 euros</li> </ul> <p><b>Deducciones</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Por inversión en la adquisición de acciones y participaciones sociales en sociedades mercantiles nuevas</li> </ul> <p><b>Modificación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Para el fomento del autoempleo: extensión sin límite edad ni sexo e increm. del importe</li> <li>Para madre o padre de familia monoparental, por hijos, así como por ascendientes mayores de 75 años, en su caso: límite de renta de 80.000 euros en tributación individual y de 100.000 euros en tributación conjunta</li> <li>Por asistencia de los contribuyentes a personas con discapacidad: límite de renta de 80.000 euros en tributación individual y de 100.000 euros en tributación conjunta</li> <li>Para los beneficiarios de las ayudas a viviendas protegidas: límite renta unidad familiar 5,5 veces IPREM</li> <li>Por inversión en vivienda habitual que tenga la consideración de protegida: límite renta unidad familiar 5,5 veces IPREM</li> </ul>	<p><b>Reducciones</b></p> <p><b>Creación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Reducción por donación de dinero a parientes para la constitución o ampliación de una empresa individual o negocio profesional con domicilio en Andalucía.</li> </ul> <p><b>Modificación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ampliación de beneficiarios de la reducción por adquisición «mortis causa» de empresa individual, negocio profesional o participaciones (requisito de permanencia de 5 años). En el caso de entidades con domicilio social en Andalucía, se eleva el porcentaje del 95% al 99%.</li> <li>Mejora de la reducción estatal por la adquisición «mortis causa» de empresas individuales, negocios profesionales y participaciones en entidades por personas sin relación de parentesco con el transmitente.</li> <li>Se establece el requisito de patrimonio preexistente para la aplicación de la mejora de la reducción autonómica a favor de personas con discapacidad cuya base imponible no supere los 250.000 euros, si no pertenecen a los Grupos I y II de parentesco</li> </ul>	<p><b>TPO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Creación de tipo de gravamen incrementado para las transmisiones patrimoniales onerosas de bienes inmuebles o derechos reales que superen determinado valor real: <ul style="list-style-type: none"> <li>General: para el tramo del valor real &gt; 400.000 euros</li> <li>Plazas de garajes, salvo anejos a vivienda con un máximo de 2: para el tramo del valor real &gt; 30.000 euros</li> </ul> </li> <li>Tipo reducido para la adquisición de viviendas para su reventa, por profesionales inmobiliarios: ampliación plazo transmisión de 2 a 5 años</li> <li>Tipo de gravamen incrementado para las transmisiones de vehículos turismo y, todo terreno de más de 15 CV, embarcaciones de recreo con más de 8 metros de eslora, y bienes muebles considerados objeto de arte y antigüedades.</li> </ul> <p><b>AJD</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Eliminación de tipos reducidos en transmisiones de viviendas protegidas</li> </ul>	<p><b>Tasa fiscal sobre el juego:</b> se regula el devengo semestral para las máquinas recreativas tipo B.</p>	<p>Adopción de medidas que contribuyan a la actualización de la normativa fiscal andaluza, debiendo a cambios en la propia normativa autonómica, estatal o comunitaria, así como a la simplificación de trámites o a la racionalización de la Administración.</p> <p><b>Impuesto especial de Determinados Medios de Transporte</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Incremento del tipo de gravamen para aquellos especialmente contaminantes o de elevado valor</li> </ul> <p><b>Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Regulación de tipos de gravamen autonómico</li> </ul>

<p>ARAGÓN</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Por adopción internacional de hijos: aumento límite renta (80.000€ tributación individual, 100.000€ trib. conjunta)</li> <li>• Por ayuda doméstica a favor de la persona titular del hogar familiar: equiparación de parejas de hecho y cónyuges a padres o madres de familias monoparentales, debiendo ser los primeros también padres o madres para aplicarse la deducción.</li> <li>• Por cantidades invertidas en alquiler de vivienda habitual por menores de 35 años: no podrán aplicar la deducción autonómica los que ya posean beneficios fiscales en el mismo ejercicio por adquisición de vivienda habitual, exceptuando aquellos que se refieran a cuentas de ahorro-vivienda</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliación del beneficio de la reducción, por la adquisición mortis causa, de determinados bienes</li> <li>• Modificación del porcentaje de reducción de la base imponible del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones en determinados supuestos</li> </ul>	<p><b>TP y AJD.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Extensión de la bonificación del 100% de la cuota tributaria del impuesto para los arrendamientos de inmuebles y también para las fincas rústicas, con independencia del destino o actividad a que se afecte la misma.</li> <li>• Equiparación de los créditos y los préstamos hipotecarios, a efectos de la bonificación del 100% para las primeras copias de escrituras de novación modificativa que no están exentas por otros conceptos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Introducción de un nuevo tipo de apuestas, basadas en acontecimientos deportivos, de competición o de otro índole.</li> <li>• Adecuación del ámbito objetivo del ordenamiento sectorial en la materia</li> </ul>	
---------------	---	---	--	---	--



COMUNIDADES	IRPF	SUCESIONES Y DONACIONES	TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y AJD	TRIBUTOS SOBRE EL JUEGO	OTROS TRIBUTOS Y NORMAS DE GESTIÓN
ASTURIAS	<p><b>Tarifa</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Creación de dos nuevos tramos en la tarifa autonómica, aumentando el tipo marginal respecto a las bases liquidables superiores a 90.000€</li> </ul> <p><b>Deducciones</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Incremento en el 1% de sus límites y cuantías</li> <li>Aclaraciones técnicas a la deducción para familias monoparentales y por acogimiento familiar de menores</li> </ul> <p><b>Creación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Para compensar parcialmente los costes por la obtención del certificado de la gestión forestal sostenible</li> </ul>	<p><b>Tarifa</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Modificación de los tipos marginales aplicables a los dos últimos tramos de la tarifa</li> </ul>	<p>Modificación de los tipos de gravamen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Modificación técnica sobre tipo a aplicar en las transmisiones onerosas de inmuebles y derechos reales sobre los mismos</li> </ul>		<p><b>Impuesto especial de Determinados Medios de Transporte</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Incremento del tipo de gravamen para aquellos vehículos que provocan mayor grado de contaminación</li> </ul>
CANARIAS			<p><b>AJD</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Se establece que la constitución de una opción de compra sobre bienes inmuebles tributará, con carácter general al tipo del 1%</li> </ul>	<p><b>Tasa fiscal sobre juegos de suerte, envite o azar:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Fijación de cuotas para máquinas o aparatos automáticos</li> </ul>	
CANTABRIA	<p><b>Tarifa</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Creación de 4 nuevos tramos en la tarifa autonómica, manteniendo sin variación los tipos marginales para las rentas medias y más bajas y aumentando el tipo marginal respecto a las rentas más altas, con bases liquidables generales superiores a 67.707,20 €</li> </ul> <p><b>Deducciones</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Modificación de la deducción de la cuota íntegra autonómica</li> </ul>	<p>Ampliación del ámbito de aplicación de bonificaciones a descendientes, adoptados, cónyuges o parejas de hecho en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Donación de vivienda o terreno para construirla</li> <li>Donación de metálico destinado a la adquisición de la vivienda habitual o del terreno para construirla</li> </ul>	<p>Modificación de los tipos de gravamen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Modificación del devengo del tributo en máquinas o aparatos automáticos</li> <li>Reducción de cuota en casos de baja temporal de máquinas tipo B o recreativas con premio programado</li> </ul>	<p><b>Tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Modificación del devengo del tributo en máquinas o aparatos automáticos</li> <li>Reducción de cuota en casos de baja temporal de máquinas tipo B o recreativas con premio programado</li> </ul>	<p><b>Impuesto especial de Determinados Medios de Transporte</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Establecimiento de diferentes tipos impositivos</li> </ul>

<p>CASTILLA- Y LEÓN</p>	<p>ca por adquisición o rehabilitación de segunda vivienda en municipios con problemas de despoblación</p>			<p><b>Tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Modificación de la definición de la base imponible en el juego del bingo y modificación de tarifa</li> <li>• Régimen especial de tributación de carácter transitorio para las empresas de juego que mantengan y creen empleo en el año 2011</li> </ul>	
<p><b>Tarifa</b> Regulación de la tarifa autonómica del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas para adaptarla al nuevo porcentaje de cesión</p> <p><b>Deducciones</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Por cuotas de la Seguridad Social de empleados del hogar</li> <li>• Mejora de la deducción para el fomento del autoempleo de las mujeres y los jóvenes</li> <li>• Mejora de la deducción por obras medioambientales en vivienda habitual (que incrementa su porcentaje y se amplía a obras de adaptación a discapacitados)</li> <li>• Creación de deducción por obras de adecuación a la inspección técnica de construcciones</li> <li>• Creación de deducción por obras de reparación y mejora en vivienda habitual.</li> <li>• Creación de deducción por partos múltiples o adopciones simultáneas</li> <li>• Creación de deducción por paternidad</li> <li>• Mejora de la actual deducción para personas con minusvalía</li> </ul>					
<p>CASTILLA- LA MANCHA</p>	<p><b>Tarifa</b> Aprobación de la escala autonómica</p>			<p>Establecimiento de los tipos de gravamen y cuotas fijas aplicables a los tributos sobre juegos de suerte, envite o azar</p>	<p><b>Impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Afectación de los ingresos</li> </ul>

COMUNIDADES	IRPF	SUCESIONES Y DONACIONES	TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y AJD	TRIBUTOS SOBRE EL JUEGO	OTROS TRIBUTOS Y NORMAS DE GESTIÓN
CATALUNYA	<p><b>Tarifa</b> Se modifica la escala autonómica, que pasa de cuatro a seis tramos; los tres primeros coinciden con los tramos de la escala establecida para el ejercicio 2010 por la Ley 19/2010, de 7 de junio, de regulación del impuesto sobre sucesiones y donaciones; el cuarto tramo se mantiene, en lo relativo al tipo impositivo, si bien abarca solamente hasta una base liquidable general de 120.000,20 euros; el quinto tramo, que es nuevo, abarca la base liquidable general comprendida entre los 120.000,20 euros y los 175.000,20 euros y tiene fijado el tipo impositivo en el 23,5%; y, el sexto y último tramo, también nuevo, hace tributar el exceso de base liquidable general sobre los 175.000,20 euros al 25,5%</p>	<p>Ley 19/2010, de 7 de junio, de regulación del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Recoge reducciones ya existentes</li> <li>• Incremento de los importes de la reducción por discapacidad y por seguros de vida, y, además, se eleva hasta el 97% el porcentaje de reducción en caso de adquisición de participaciones en sociedades laborales</li> <li>• Se crea como propia la reducción por la adquisición de bienes y derechos afectos a una actividad económica o de participaciones en entidades por parte de personas que, si bien no tienen relación de parentesco con el causante, sí que tienen determinados vínculos laborales o profesionales con la entidad y una antigüedad que las hace merecedoras de disfrutar del beneficio fiscal</li> <li>• Crea tres nuevas reducciones: en primer lugar, la reducción por la donación de dinero a descendientes para constituir o adquirir una empresa individual o un negocio profesional o para adquirir participaciones en entidades; en segundo lugar, la reducción por la donación a terceras personas sin vínculo de parentesco con el donante de bienes y derechos afectos a una actividad económica o de participaciones en entidades y, finalmente, la reducción por aportaciones a patrimonios protegidos</li> </ul>	Se introducen modificaciones en los tipos generales de l'ITPAJD		<p><b>Impuesto especial de Determinados Medios de Transporte</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Modificación de los tipos generales</li> </ul>

<p>COMUNIDAD VALENCIANA</p>	<p>Modificaciones en la Ley 13/1997, de 23 de diciembre, para ajustar regulación a normativa estatal (cuota íntegra y cuota líquida autonómica)</p>			<p><b>Tasa sobre juegos de suerte, envite o azar</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se amplía a las máquinas de juego tipo C (de azar) la aplicación de la reducción del 50% de la cuota de la tasa, en su modalidad de máquinas y aparatos automáticos, en el supuesto de levantamiento de la suspensión de la explotación de tales máquinas con posterioridad al 30 de junio</li> <li>• Se establecen tres tipos de gravamen en su modalidad de gravamen sobre establecimientos distintos de casinos de juego. En lugar del actual tipo único del 23%, se pasa a un tipo general del 23% y a dos tipos para el juego del bingo (un tipo 0 y otro del 23%, en función del importe acumulado del valor facial de los cartones adquiridos en el curso del año natural), añadiéndose que, en dicho juego, el ingreso de la tasa se efectuará en el momento de adquisición de los cartones</li> </ul> <p><b>Tasa sobre rifas, tómbolas y apuestas y combinaciones aleatorias (modalidad apuestas)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nuevo tipo gravamen en la modalidad de apuestas</li> </ul>	<p><b>Impuesto especial sobre determinados medios de transporte</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecimiento de tipo impositivo</li> </ul> <p><b>Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos.</b></p>
<p>EXTREMADURA</p>	<p><b>Tarifa</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprobación de la escala autonómica para el año 2011</li> <li>• Creación de cuatro nuevos tramos en la parte superior de su escala</li> </ul> <p><b>Deducciones</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Por ayuda doméstica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducción propia por parentesco para sujetos pasivos del Grupo I y II</li> <li>• Reducción en la donación a descendientes de un solar o del derecho de sobreedificación destinado a la construcción de la primera vivienda habitual</li> </ul>	<p><b>ITPAJD</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tipos generales para operaciones inmobiliarias y documentos notariales, con establecimiento de una escala progresiva</li> </ul> <p><b>TPO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tipo de gravamen reducido</li> </ul>	<p><b>Tasa fiscal sobre el juego:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Modificación de la regulación</li> </ul>	<p><b>Impuesto especial sobre determinados medios de transporte</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecimiento de tipo impositivo</li> </ul> <p><b>Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos.</b></p>

COMUNIDADES	IRPF	SUCESIONES Y DONACIONES	TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y AJD	TRIBUTOS SOBRE EL JUEGO	OTROS TRIBUTOS Y NORMAS DE GESTIÓN
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para el fomento del autoempleo de las mujeres emprendedoras</li> <li>• Para el fomento del autoempleo de los jóvenes emprendedores menores de 36 años</li> <li>• Por adopción de hijos en el ámbito internacional</li> <li>• Para la madre o el padre de familia monoparental</li> <li>• Por partos múltiples</li> <li>• Por acogimiento de menores</li> <li>• Por donaciones con finalidad ecológica</li> <li>• Por inversión no empresarial en la adquisición de ordenadores personales para uso doméstico</li> <li>• Por trabajo dependiente</li> <li>• Por donaciones y por la realización de ciertos actos relativos a Bienes del Patrimonio Cultural Extremeño</li> <li>• Por obras de mejora en la vivienda habitual (transitoria hasta 31.12.2012)</li> <li>• Por adquisición de ordenadores personales para uso doméstico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducción en las donaciones a descendientes de cantidades destinadas a constituir o adquirir una empresa individual o un negocio profesional o para adquirir participaciones en entidades</li> <li>• Reducción en las donaciones a descendientes de cantidades destinadas a formación</li> <li>• Reducción en las donaciones a descendientes de inmuebles destinados a desarrollar una actividad empresarial o un negocio profesional</li> </ul>	<p>para transmisiones de inmuebles destinados a desarrollar una actividad empresarial o un negocio profesional</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecimiento tipos de gravamen autonómico</li> </ul> <p><b>Normas de gestión</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecimiento de los requisitos para la acreditación de la presentación y el pago.</li> <li>• Suministro de información por las entidades que realicen subastas de bienes muebles</li> <li>• Valoración de inmuebles situados en otras Comunidades Autónomas</li> </ul>
GALICIA	<p><b>Tarifa</b> Regulación de la escala autonómica</p> <p><b>Deducciones</b></p> <p><b>Creación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Por acogimiento familiar</li> <li>• Por inversión en adquisición de acciones o participaciones sociales en entidades nuevas o de reciente creación</li> </ul>	<p>Reducción por adquisición por causa de muerte o donación de parcelas forestales incluidas en la superficie de gestión conjunta de agrupaciones de propietarios forestales</p>	<p><b>ITP y AJD</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducción del tipo de gravamen para la primera adquisición de vivienda habitual</li> <li>• Reducción del tipo de gravamen para la constitución de préstamos hipotecarios para la adquisición de viviendas usadas que vayan a ser objeto de inmediata rehabilitación</li> <li>• Deducción de la cuota para la constitución de préstamos</li> </ul>	<p><b>Tasa fiscal sobre el juego</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecimiento de los tipos de gravamen en casinos de juego y máquinas o aparatos automáticos aptos para la realización de juegos</li> </ul>	<p><b>Impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Afectación de los ingresos</li> </ul> <p><b>Normas de gestión</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lugar y forma de presentación de las declaraciones y declaraciones-liquidaciones.</li> <li>• Procedimiento para la aplicación de presunciones en el ISD</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Por inversión en acciones de entidades cotizadas en el Mercado Alternativo Bursátil</li> </ul> <p><b>Modificación</b> Se amplía el ámbito de aplicación de la deducción por autoempleo, eliminando la limitación de edad para el caso de los hombres</p>		<p>hipotecarios destinados a la cancelación de otros préstamos hipotecarios que fueron destinados a la adquisición de vivienda habitual</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Deducción de la cuota TPO en arrendamientos de terrenos rústicos</li> <li>• Deducción de la cuota TPO para las transmisiones onerosas de parcelas rústicas incluidas en la superficie de gestión conjunta o de comercialización de producciones que realicen agrupaciones de propietarios forestales dotadas de personalidad jurídica</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Validez jurídica a valoraciones publicadas en otras CCAA</li> </ul>
ISLAS BALEARES	<p><b>Tarifa</b> Establecimiento de la escala autonómica</p>				
LA RIOJA	<p><b>Tarifa</b> Establecimiento de la escala autonómica</p>	<p>Se reconoce que la deducción del 99% de la cuota aplicable a los componentes de los grupos I y II se aplica a los ciudadanos con domicilio fiscal en La Rioja y a los contribuyentes siempre que, teniendo domicilio fiscal en otras Comunidades Autónomas, estas no imputan la residencia en su regulación de los beneficios fiscales de este impuesto</p>	<p><b>TPO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se establece un nuevo tipo reducido aplicable a la adquisición de vivienda para su inmediata rehabilitación</li> </ul>	<p>Reducción de la tributación sobre el juego (tributos sobre juegos de suerte, envite o azar, tasa sobre rifas, tómbolas, apuestas y combinaciones aleatorias)</p>	<p><b>Normas de gestión Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Posibilidad de rectificar las circunstancias recogidas en las escrituras públicas que recogen beneficios fiscales dentro del plazo legal de presentación del impuesto</li> </ul>
MADRID	<p><b>Deducciones</b> Garantía complementaria para el mantenimiento del disfrute de la deducción por vivienda habitual en el tramo autonómico</p> <p><b>Modificación</b> Ampliación del contenido de las deducciones por gastos educativos de hijos y descendientes:</p>	<p>Adaptación de la disposición transitoria primera del Decreto Legislativo 1/2010, de 21 de octubre, a una norma con vigencia indefinida</p>		<p><b>Tasa fiscal sobre los juegos de suerte, envite o azar</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rebaja del gravamen de la tasa sobre juegos del bingo, bingo interconectado y bingo simultáneo e incremento del porcentaje destinado a premios</li> </ul>	<p><b>Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Eliminación del gravamen sobre el queroseno de la calefacción ya que ha sido suprimido por la regulación estatal</li> </ul>

COMUNIDADES	IRPF	SUCESIONES Y DONACIONES	TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y AJD	TRIBUTOS SOBRE EL JUEGO	OTROS TRIBUTOS Y NORMAS DE GESTIÓN
MURCIA	<p><b>IRPF</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Escolaridad</li> <li>• Enseñanza de idiomas</li> <li>• Adquisición de vestuario de uso exclusivo escolar</li> <li>• Prórroga</li> <li>• Deducción para el fomento del autoempleo de jóvenes menores de 35 años</li> <li>• Deducción por inversiones realizadas en entidades cotizadas en el Mercado Alternativo Bursátil</li> </ul> <p><b>Tarifa</b> Aprobación de la escala autonómica</p> <p><b>Deducciones</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulación del tramo autonómico de la deducción estatal por inversión en vivienda habitual (límite temporal 2011)</li> <li>• Reajuste de la deducción autonómica por inversión en vivienda habitual para jóvenes a la nueva estructura de la deducción por adquisición de vivienda, en cuanto a los límites para practicarla</li> </ul>			<p><b>Tasa fiscal sobre el juego</b> Con vigencia exclusiva para 2011:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fijación de los tipos tributarios y las cuotas fijas de las distintas modalidades de juegos</li> </ul>	<p><b>Tipos de gravamen autonómicos para 2011:</b> <b>Impuesto sobre las Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulación de los tipos de gravamen</li> </ul>

Lógicamente, y para disponer de toda la normativa vigente, el cuadro de disposiciones normativas autonómicas sobre tributos cedidos ha de completarse con las normas incluidas en leyes presupuestarias, de acompañamiento o específicamente tributarias de los ejercicios anteriores que, por haber sido configuradas con vocación de permanencia y no haber sido modificadas después, conservan su vigencia.

### *Normas sobre tributos propios*

En materia de tributos propios, hay que referirse, en primer lugar, al apartado de la tributación medioambiental y, en particular, al canon de saneamiento, que ha sido objeto de fijación o modificación por parte de diversas Comunidades Autónomas. Castilla-La Mancha, por su parte, ha regulado el tipo de gravamen del canon de aducción y el tipo del canon de depuración en la prestación del servicio de abastecimiento de agua en alta a diversos municipios. Aragón ha modificado la regulación del impuesto sobre el daño medioambiental causado por la instalación de transportes por cable para precisar mejor su objeto. Andalucía ha establecido el mantenimiento del incremento del tipo aplicable al impuesto sobre depósito de residuos radioactivos. Murcia ha introducido mejoras técnicas en su impuesto sobre residuos. Por último, Extremadura ha modificado los supuestos de no sujeción y ha elevado las cuotas tributarias de su impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente.

En relación con otros impuestos medioambientales, Asturias ha creado un nuevo impuesto que grava la realización de actividades que incidan en el medio ambiente relativas al transporte de energía eléctrica y a las redes de comunicación telefónica y telemática, mientras que Andalucía y Cantabria han creado sendos impuestos sobre bolsas de plástico de un solo uso.

Respecto de otros tributos, Andalucía ha creado el impuesto sobre depósitos de clientes en las entidades de crédito en Andalucía, con tres tramos de tarifa, mientras que Extremadura, que ya disponía de dicho impuesto, ha elevado en un 15% el tipo de gravamen del mismo y ha concretado nuevamente las inversiones que se estiman de interés para dicho impuesto. Galicia, por su parte, ha establecido determinadas exenciones en su impuesto sobre el bingo.

En el capítulo de las supresiones de impuestos hay que anotar la del impuesto extremeño sobre el suelo sin edificar y edificaciones ruinosas, que tiene efectos a partir del 1 de enero de 2011.

La Rioja, por último, incluye en su ley de presupuestos, como en ejercicios anteriores, el recargo de las cuotas mínimas del Impuesto sobre Actividades Económicas (que vuelve a ser del 12%, como en ejercicios anteriores).

En lo que a tasas se refiere, hay que destacar también las disposiciones que incluyen la mayoría de leyes. Prácticamente todas las Comunidades han aprobado disposiciones de modificación de tasas preexistentes, pero también hay Comunidades que han creado nuevas tasas (Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid) e incluso alguna Comunidad (Aragón) ha suprimido tasas.

Pueden seguirse las normas sobre tributos propios en el cuadro.



## NORMAS SOBRE TRIBUTOS PROPIOS INCLUIDAS EN LEYES AUTONÓMICAS

COMUNIDADES	TRIBUTACIÓN MEDIO AMBIENTAL	OTROS TRIBUTOS	TASAS
ANDALUCÍA	Impuesto sobre depósito de residuos radiactivos: incremento del tipo aplicable Creación del Impuesto sobre las bolsas de plástico de un solo uso	Creación del Impuesto sobre los depósitos de clientes en las entidades de crédito en Andalucía	Revisión (texto actualizado), creación y supresión
ARAGÓN	Impuesto sobre el daño medioambiental causado por la instalación de transporte por cable: descripción del objeto Canon de saneamiento: fijación de tarifa		Modificación del texto refundido y modificación de tasas
ASTURIAS	Creación del Impuesto que grava la realización de determinadas actividades que inciden en el medio ambiente, relativas al transporte de energía eléctrica y a las redes de comunicaciones telefónicas y telemáticas Canon de saneamiento: revisión general y actualización de tipos de gravamen		
CANTABRIA	Creación de un nuevo Impuesto sobre las bolsas de plástico de un solo uso Canon de saneamiento y depuración de aguas residuales: actualización de tarifa	Canon por ocupación del dominio público a las cofradías de pescadores: reducción	Creación, modificación y actualización
CASTILLA Y LEÓN			Modificación
CASTILLA-LA MANCHA	Canon de aducción y canon de depuración en la prestación del servicio de abastecimiento de agua en alta: fijación de tipo de gravamen. Impuesto sobre determinadas actividades que inciden en el medio ambiente: afectación de ingresos de los ingresos obtenidos por la recaudación		Creación, modificación y actualización
CATALUÑA			Actualización y modificación
COMUNIDAD VALENCIANA	Canon de saneamiento: modificación de tarifas		Modificación

EXTREMADURA	<p><b>Impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente:</b> ampliación de supuestos de no sujeción e incremento del tipo de gravamen aplicable a las actividades de producción, almacenaje y transformación de energía eléctrica que no tenga origen termonuclear</p>	<p><b>Impuesto sobre suelo sin edificar y edificaciones ruinosas:</b> supresión <b>Impuesto sobre los depósitos de las entidades de crédito:</b> determinación de las inversiones de interés</p>	Creación y modificación
GALICIA	<p><b>Impuesto sobre el daño ambiental causado por determinados usos y aprovechamientos del agua embalsada:</b> afectación</p>	Impuesto sobre el bingo: exenciones	Modificación
LA RIOJA	<p><b>Canon de saneamiento:</b> actualización de la cuantía y corrección técnica en la regulación del impuesto</p>		Revisión y modificación
MADRID			Modificación y creación
MURCIA	<p><b>Canon de saneamiento:</b> aprobación de tarifas</p>		Modificación
	<p><b>Impuesto sobre residuos:</b> mejoras técnicas</p>		

### *Contenidos no tributarios incluidos en leyes de acompañamiento*

En relación con otros contenidos, hay que señalar que, con menor o mayor extensión según los casos, algunas de las leyes de acompañamiento contienen normas de adecuación de la normativa y de los procedimientos en relación a diferentes materias. Así, algunas leyes introducen modificaciones de diverso alcance en la regulación de las leyes de hacienda respectivas. Aparecen también disposiciones en materia de subvenciones, de función pública, o respecto de la ordenación del sector público empresarial. Como aspecto novedoso hay que señalar que las Comunidades de Castilla y León, Galicia y Madrid han procedido a la creación directa o a la previsión del órgano administrativo de recursos contractuales de la Comunidad Autónoma, en aplicación de la Ley estatal Ley 34/ 2010, de 5 de agosto, de modificación de las Leyes 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, y 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para adaptación a la normativa comunitaria de las dos primeras.

### *Otras leyes de naturaleza o repercusión financiera*

El año 2010 ha marcado un punto final en la expansión desbocada del sector público autonómico y ha supuesto el comienzo de una nueva etapa de reordenación y reducción del mismo. Son diversas las disposiciones aprobadas, con carácter general, en este sentido (Andalucía, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia, Islas Baleares). Aun así, a lo largo del ejercicio, algunas Comunidades han continuado creando determinadas empresas públicas, como es el caso de Castilla y León (con la creación del ente público Agencia de Innovación y Financiación Empresarial), de Castilla-La Mancha (con una empresa de infraestructuras aeroportuarias) o de Extremadura (con la empresa Extremadura Avante).

En el ámbito institucional hay que destacar la Ley catalana 18/2010, de 7 de junio, de regulación de la Sindicatura de Cuentas, en desarrollo del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Las disposiciones para la adaptación de determinadas leyes autonómicas a la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior, y a la Ley estatal 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, ocupan también un espacio importante en la producción legislativa del año 2010, continuando la tarea iniciada en el año precedente. Andalucía, Aragón (mediante Decreto-ley), Cataluña, Galicia, Islas Baleares y Cantabria y Navarra (estas dos últimas Comunidades con un par de leyes cada una), han aprobado leyes en este sentido.

El sector de las cajas de ahorro ha vivido también un año de profunda reconversión que, en el ámbito normativo, se ha traducido en la aprobación de diversas normas con rango de ley, fundamentalmente para su adaptación al Real Decreto-ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las cajas de ahorros. Así, ha sucedido en Aragón, Asturias (mediante dos leyes), Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Galicia, Ca-

taluña y Comunidad Valenciana (estas dos últimas mediante sendos Decretos leyes).

Hay que anotar también la aprobación de un par de leyes singulares de declaración de utilidad pública y de aprobación de desafectación de terrenos en Navarra y de una ley canaria de enajenación gratuita a favor de un Ayuntamiento, así como la aprobación de dos leyes relacionadas con las Haciendas locales: la Ley andaluza 6/2010, de 11 de junio, reguladora de la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma, y la Ley Foral navarra en relación con el Plan extraordinario de inversiones locales del período 2009-2012.

Por último, hay que hacer referencia al conjunto de leyes autonómicas que introducen medidas para paliar los efectos de la crisis económica. Se trata en algunos casos de disposiciones de fomento y promoción del empleo (Decreto-ley 3/2010, de 8 de junio, del Gobierno andaluz; Ley valenciana 12/2010, de 21 de julio), de apoyo al sector empresarial e impulso al nacimiento y consolidación de empresas (Ley castellano manchega 8/2010, de 20 de julio; Ley extremeña 12/2010, de 16 de noviembre) y de impulso a la inversión y de medidas relativas a infraestructuras y equipamientos de interés general (Leyes 4/2010, de 16 de junio, y 10/2010, de 27 de julio, de Islas Baleares).

### *Normas reglamentarias*

La producción reglamentaria de las Comunidades Autónomas en materia económica y financiera en el año 2010 refleja también el contexto de crisis económica e incluye un amplio repertorio de disposiciones reguladoras de medidas tendentes al fomento y a la reactivación de la actividad de los diferentes sectores en crisis, con la aprobación de planes plurianuales. Destacan en este punto Andalucía (Plan de internacionalización de la economía andaluza 2011-2013 o Plan de ordenación de los recursos minerales de Andalucía 2010-2013), Castilla y León (Plan de apoyo a las mujeres del medio rural 2010-2015, Plan General de la Juventud, Plan Director de cooperación al desarrollo 2009-2012).

También hay que citar las normas que afectan al fomento de las actividades y sectores tradicionales de actuación autonómica, pero muy especialmente de la vivienda. En este sector destacan la aprobación de normas reglamentarias y de planes específicos de vivienda (Extremadura, Galicia, Murcia, País Vasco). Igualmente, hay que señalar la aprobación de disposiciones reglamentarias para regular el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia (Galicia, Murcia).

Respecto de los reglamentos de desarrollo presupuestario o de leyes sectoriales específicas, cabe mencionar la aprobación de determinados decretos sobre el régimen de prestación y concesión de avales públicos para la financiación de operaciones financieras de empresas (Castilla y León, País Vasco).

Por último, y en el ámbito de la Hacienda Pública, hay que citar los reglamentos de los Gobiernos de Andalucía y de Castilla y León sobre procedimientos de concesión de subvenciones y sobre normas de justificación de subvencio-

nes, respectivamente, y la aprobación del Reglamento de control interno de las entidades del sector público foral por parte del Gobierno de Navarra.

### **La liquidación de los presupuestos de las Comunidades Autónomas para 2008**

Para el año 2008 los presupuestos de las Comunidades Autónomas ascendieron, en términos consolidados, a un importe de 161.976 millones de euros. Esta cifra incluye el total de ingresos y gastos de la Administración General de la Comunidad Autónoma, sus organismos autónomos y las entidades gestoras de la Seguridad Social. Sin embargo, a efectos de homogeneización comparativa entre Comunidades y al igual que en anteriores *Informes*, no se incluyen los recursos que reciben las Comunidades Autónomas en concepto de participación de las Corporaciones Locales en los ingresos del Estado y que, posteriormente, a través del presupuesto de gastos, transfieren a los Ayuntamientos y Diputaciones de su territorio, ni tampoco las ayudas a los agricultores en el marco de la Política Agrícola Comunitaria, ya que igual que en el caso anterior, las Comunidades actúan meramente de intermediarias.

La ejecución de los presupuestos del año 2008 ha dado como resultado unos derechos liquidados de 157.794 millones de euros y unas obligaciones reconocidas de 162.359 millones de euros. Estos importes representan una desaceleración del crecimiento con respecto a años anteriores. El total de ingresos liquidados mantiene prácticamente la misma cifra que el año anterior, con un crecimiento del 0,7% y el total de gastos presenta un aumento del 5,2%. En el cuadro 1 se muestra el resultado de las liquidaciones de los presupuestos de ingresos y gastos de cada Comunidad para el ejercicio de 2008 comparándose con las previsiones iniciales.

En términos por habitante, la hacienda autonómica representa para el año 2008 una media de 3.300 euros en el conjunto de Comunidades de régimen común y sobre los 4.700 euros en las de régimen foral. Dentro de las Comunidades de régimen común, los ingresos se sitúan entre los 4.132 euros per capita en la Comunidad de Extremadura y los 2.629 de la Comunidad Valenciana, siendo estas mismas Comunidades las que también en los ejercicios anteriores se han situado en las posiciones máxima y mínima, respectivamente. En las Comunidades de régimen foral existen diferencias importantes entre los recursos per capita de Navarra y del País Vasco, (6.639 euros/hab. y 3.975 euros/hab., respectivamente), que se explican por su distinta configuración institucional.

### **Liquidación de los ingresos**

El cuadro 2 muestra los ingresos liquidados por parte de las Comunidades en el ejercicio 2008, desglosándose en los grupos siguientes: ingresos tributarios, transferencias corrientes y de capital, ingresos financieros y otros ingresos. La estructura de ingresos viene determinada, como es sabido, por la pertenencia de la Comunidad Autónoma al sistema foral de financiación o al común. Dentro de las Comunidades de régimen común, los principales recursos son los ingresos tributarios y las transferencias corrientes, variando considerablemente el peso de

uno y otro tipo de recursos entre ellas en función, básicamente, del nivel de renta por habitante que tenga la Comunidad Autónoma.

Las Comunidades de régimen foral se financian principalmente a través de los tributos concertados que recaudan sus Diputaciones. No obstante, el reflejo presupuestario del sistema foral es distinto en las dos Comunidades, ya que en Navarra es la propia Comunidad la que recauda los tributos concertados, mientras que en el País Vasco son las tres Diputaciones Forales las que recaudan los tributos concertados y la Comunidad Autónoma se financia, básicamente, a través de las transferencias procedentes de dichas Diputaciones. En el año 2008 las transferencias corrientes representaron un 92% de los ingresos de la Comunidad Autónoma en el País Vasco. En cambio, en Navarra, los ingresos tributarios fueron los que representaron un 90%.

En el conjunto de las Comunidades Autónomas de régimen común los ingresos tributarios aportan, en el año 2008, un 56% de los ingresos totales, aunque entre las distintas Comunidades el peso relativo que tienen estos ingresos en el total de recursos depende, en general, del nivel de renta de la Comunidad. A mayor renta per cápita mayor es el grado de ingresos tributarios y menor el peso de las transferencias corrientes y viceversa, debido al funcionamiento intrínseco del modelo actual de financiación, en el cual la Administración central (a través del fondo de suficiencia) transfiere una mayor proporción de recursos a las Comunidades Autónomas con menores ingresos tributarios. A título ilustrativo, mientras que para el año 2008 Extremadura se financia en un 53,8% a través de transferencias corrientes, en Madrid un 89% de los ingresos son de origen tributario.

El conjunto de ingresos tributarios presenta en el grupo de Comunidades de régimen común una disminución del 3%, mostrando claramente los efectos de la crisis económica sobre los tributos de las Comunidades, especialmente en los vinculados al mercado inmobiliario, como el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. En las Comunidades de régimen foral es de interés el caso de Navarra que, al tener concertados todos los impuestos, se ve afectada por la reducción en impuestos como el de Sociedades, que evidentemente no tiene repercusión en las haciendas de las Comunidades de régimen común.

Las transferencias corrientes, por su parte, presentan una disminución del 4% en las Comunidades de régimen común y de un 8,5% en las de régimen foral. Con respecto a las transferencias de capital, que aportan en conjunto un 4,7% de los recursos, su mayor o menor importancia en el total de recursos depende, principalmente, de si se trata de Comunidades beneficiarias o no de los fondos de desarrollo destinados a las regiones con niveles de renta inferiores: el Fondo de Compensación Interterritorial y los Fondos Europeos. Para el ejercicio de 2008, mientras que las transferencias de capital suponen un 9,1% de los ingresos en Asturias, un 6,6% en Galicia y un 7,8% en Extremadura, significan, en cambio, un 2,6% en la Comunidad Valenciana, un 1,7% en Islas Baleares, un 1,6% en Cataluña y un 1,5% en Madrid.

Por último, los ingresos financieros, con un muy considerable aumento (del 97,2%) respecto del 2007, han supuesto un 7,5% del conjunto de los ingresos. Entre las Comunidades, este peso oscila entre el 1,4% de la Comunidad Valenciana y el 16,9% de Cataluña, con unas tasas de crecimiento totalmente dispares.

Solamente en dos Comunidades se produce una disminución de este tipo de recursos: Asturias (-19,7%) y Castilla y León (-1,5%).

### Liquidación de los gastos

En lo que se refiere a los gastos autonómicos, en el cuadro 3 figura la liquidación para el año 2008. Las cifras se presentan separando los siguientes grupos: gastos de funcionamiento (que incluyen los gastos de personal y la compra de bienes y servicios), transferencias corrientes, gastos de capital, carga financiera y otros gastos.

Para el año 2008 el conjunto de los gastos de funcionamiento representan un 50,6% de todos los gastos autonómicos y el de las transferencias corrientes representa un 26,8%. En la comparación de los gastos de funcionamiento entre Comunidades, hay que tener en cuenta que en algunas de ellas el sistema sanitario se articula fuera del ámbito de consolidación presupuestaria considerado (Administración General, organismos autónomos y entidades gestoras de la Seguridad Social). En estas Comunidades el peso de las transferencias corrientes hacia los demás entes será más elevado, mientras que los gastos de funcionamiento que figuran dentro del ámbito de consolidación son menores. En el caso de Navarra, como Comunidad foral y uniprovincial, también hay que tener en cuenta que el volumen de transferencias corrientes engloba la aportación autonómica al Estado y la financiación municipal.

Los gastos de funcionamiento presentan un aumento del 10,8% en el conjunto de los gastos de las Comunidades. En términos per cápita, los gastos de funcionamiento se elevan a 1.727 euros/habitante en las Comunidades de régimen común, observándose diferencias entre los importes de Murcia (882 euros/hab.) y Extremadura (2.230 euros/hab.) En el caso de Murcia debe tenerse en cuenta que, tal como se ha indicado anteriormente, la provisión de los servicios sanitarios se realiza fuera del ámbito de consolidación del presupuesto, consignándose estos gastos en el capítulo de transferencias corrientes, que es para esta Comunidad Autónoma de 1.718 euros/hab., frente a la media de las Comunidades de régimen común, que es de 891 euros/hab. Un año más hay que destacar el caso de la Comunidad de Extremadura, en la que tanto los gastos de funcionamiento como las transferencias corrientes presentan importes per cápita superiores a la media, en consonancia con la totalidad de sus gastos, también superiores a la media.

Los gastos de capital representan en conjunto un 17,3% del total y un crecimiento del 7,7% respecto al año anterior. Las diferencias entre Comunidades Autónomas se deben, en parte, a la disponibilidad de recursos para poder hacer frente a este tipo de gastos. Así, las Comunidades beneficiarias de fondos de desarrollo (el Fondo de Compensación Interterritorial y los Fondos Europeos) que aportan recursos para financiar específicamente proyectos de inversión presentan, en general, un peso de los gastos de capital relativamente más elevado. En términos per cápita destacan los importes ejecutados por Castilla y León, Cantabria, Galicia, La Rioja, Asturias y Extremadura.

Finalmente, la carga financiera de la deuda tiene un peso del 3,5% de los gas-

tos, siendo este porcentaje del 3,7% para las Comunidades de régimen común y del 1,6% para las de régimen foral. En conjunto, los gastos correspondientes a la carga financiera presentan una disminución de 8,9%.

## Cuenta financiera

De la liquidación de los presupuestos puede deducirse la cuenta financiera (cuadros 4), que recoge el resultado de estas liquidaciones, mostrando el ahorro corriente, las operaciones de capital y el déficit o superávit no financiero. La diferencia entre los ingresos y los gastos corrientes es el ahorro corriente y muestra los ingresos corrientes utilizados para financiar los gastos de capital, los cuáles a su vez también se financian con los ingresos de capital y generan un déficit o superávit no financiero. En el año 2008 y en el conjunto de Comunidades Autónomas, los gastos de capital se financiaron en un 37% a través de ahorro corriente, en un 27,4% a través de ingresos de capital y en el 35,6% restante, a través de déficit.

Las Comunidades de régimen foral presentan una mayor capacidad de ahorro, con un 48,8% de los gastos de capital, superior al 36% de las Comunidades de régimen común, observándose, sin embargo, un deterioro de esta fuente de financiación de gastos de capital, tanto en las Comunidades de régimen común como en las de régimen foral.

El resultado de la liquidación del año 2008 es de 10.004 millones de euros de déficit no financiero. Este dato contrasta con el superávit observado en el ejercicio anterior que, a pesar de haberse reducido con respecto al año anterior, aun se mantenía en cifras positivas. Por Comunidades, las que presentan un déficit más elevado, tanto en términos per capita como en relación al PIB son las de Islas Baleares y Murcia. No obstante, respecto de estos resultados es muy importante tener en consideración, como siempre, que el ámbito de consolidación presupuestaria del presente *Informe* no coincide con la definición de Administración pública que se establece en el marco legal de referencia a los efectos de cálculo del déficit no financiero autonómico (constituido por la Ley general de estabilidad presupuestaria y su ley orgánica complementaria, así como por las normas del Sistema Europeo de Cuentas-SEC), por lo que los importes del déficit derivados de la liquidación de los presupuestos consolidados de este *Informe* así como su relación con respecto al PIB, no coinciden exactamente con los de déficit computados para el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.



## ANEXO I

# MAGNITUDES PRESUPUESTARIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARA EL AÑO 2009

---

### Criterios para el análisis de los presupuestos

Aunque en anteriores *Informes* se habían tenido en cuenta las diferencias competenciales e institucionales entre las Comunidades Autónomas, el análisis de sus presupuestos debe realizarse en la actualidad teniendo en cuenta fundamentalmente los diversos sistemas de financiación autonómica existentes.

En efecto, en lo que a las diferencias competenciales se refiere, desde la presentación de los presupuestos para el 2003 (que reflejaban ya plenamente los trasposos en materia de sanidad de la Seguridad Social a las Comunidades Autónomas) la distinción ya no es necesaria, puesto que los sucesivos acuerdos de trasposos de servicios del Estado a las Comunidades han conducido a la práctica homogeneidad competencial que se da en la actualidad. Por otro lado, y en lo relativo a las diferencias institucionales, la distinción entre el carácter uniprovincial o pluriprovincial ya no es relevante tampoco a la hora de analizar los presupuestos. Obviamente, siempre existen características geográficas, demográficas, sociales, económicas y políticas diferenciales de cada Comunidad que también influyen en la configuración de su presupuesto, pero que no alteran la homogeneidad a efectos de comparación presupuestaria.

Como se ha dicho, por tanto, el análisis de los presupuestos debe hacerse distinguiendo, según el sistema de financiación, entre Comunidades de régimen común y Comunidades de régimen foral. La distinción es importante debido a que comporta diferencias sustanciales tanto en la estructura de los presupuestos de ingresos, como en el volumen de recursos disponibles.

Con respecto a las Comunidades de régimen común, su marco normativo de financiación lo constituye la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), objeto de sucesivas reformas. Más concretamente, el modelo de financiación vigente desde el año 2002 quedó establecido en la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, que regulaba las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía.

En este punto hay que destacar, sin embargo, que a finales del año 2009 se han aprobado las leyes del nuevo sistema de financiación: la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de reforma de la LOFCA, y la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el nuevo sistema de financiación de las Comunidades

Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican diversas normas tributarias. A pesar de que el modelo de financiación derivado de estas leyes es aplicable a partir del mismo año 2009, los importes analizados en este *Informe* no incorporan los recursos de este nuevo modelo, puesto que las previsiones presupuestarias correspondientes se realizaron en base al modelo de financiación vigente en el momento de su elaboración. De hecho, no será hasta el ejercicio 2011 cuando las previsiones presupuestarias de las Comunidades contemplen el modelo de financiación aprobado en el año 2009.

En lo que a las Comunidades forales se refiere sí que hay que diferenciar entre Navarra, que ha absorbido su Diputación Provincial, y el País Vasco, donde continúan existiendo las tres Diputaciones Forales. Esta distinción es importante ya que son las Diputaciones Forales las que recaudan los tributos concertados con el Estado y las que consecuentemente le pagan el cupo o aportación. Por ello, la Comunidad Foral de Navarra recauda directamente los tributos y paga la aportación al Estado, mientras que en la Comunidad Autónoma del País Vasco estas funciones las realizan las tres Diputaciones Forales y no la propia Comunidad. Esta dinámica diferencial tiene la consiguiente traducción presupuestaria.

Sobre la base de todas estas distinciones, igual que en anteriores *Informes*, se establece la siguiente clasificación de Comunidades Autónomas para el análisis de los presupuestos para el 2010:

#### COMUNIDADES DE RÉGIMEN COMÚN DE FINANCIACIÓN

Andalucía	Comunidad Valenciana
Aragón	Extremadura
Asturias	Galicia
Canarias	Islas Baleares
Cantabria	La Rioja
Castilla y León	Madrid
Castilla-La Mancha	Murcia
Cataluña	

#### COMUNIDADES DE RÉGIMEN FORAL DE FINANCIACIÓN

Navarra (uniprovincial)  
País Vasco (pluriprovincial)

Además, para la interpretación de las magnitudes presupuestarias que constan en los cuadros que se muestran a continuación se realizan las siguientes precisiones:

1. Se refieren a las cifras aprobadas por los respectivos Parlamentos autonómicos sobre los gastos que se pueden y deben realizar y sobre los ingresos que se prevén liquidar.
2. Las cifras se presentan en términos consolidados e incluyen la Administración de la Comunidad Autónoma y sus organismos autónomos. También, y para las Comunidades donde existen, se incluyen las entidades gestoras de la Seguridad Social. Este ámbito difiere, como es sabido, del

considerado en las normas SEC-95 que definen el sector «Administraciones Públicas».

3. Para conseguir una homogeneización de las cifras, se excluyen las transferencias a las Corporaciones Locales procedentes de su participación en los ingresos del Estado, ya que sólo algunas Comunidades las incluyen en sus presupuestos. Tampoco se incluyen los fondos de la Política Agraria Común, puesto que igual como en el caso anterior, la Comunidad Autónoma sólo actúa como intermediaria.
4. Las cifras que se presentan para el año 2010 no presentan ningún tipo de particularidad a destacar que pueda comportar problemas de homogeneidad en las comparaciones entre los presupuestos de este ejercicio y los correspondientes al ejercicio 2009.

#### CUADRO 1

##### PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARA EL AÑO 2010 IMPORTES GLOBALES CONSOLIDADOS

	Miles euros
Presupuestos totales	183.651.653
Intermediación CCAA	
Gestión financiera local	6.113.388
Fondos FEOGA	4.570.659
Presupuestos totales sin intermediación CCAA	172.967.607
% s/PIB	16,5%
Total euros/habitante	3.802

CUADRO 2  
PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARA EL AÑO 2010

	miles €	€/hab	% s/PIB	% 10/09
Andalucía	29.866.074	3.568	20,9%	-0,1
Aragón	5.268.057	3.911	16,2%	-1,9
Asturias	4.567.598	4.212	20,1%	2,4
Comunidad Valenciana	14.779.180	2.891	14,5%	1,0
Canarias	8.119.494	3.833	19,7%	5,9
Cantabria	2.459.347	4.153	18,4%	-1,4
Castilla y León	9.650.343	3.770	17,1%	-0,1
Castilla-La Mancha	8.259.568	3.936	23,1%	3,6
Cataluña	30.488.064	4.058	15,6%	11,8
Extremadura	5.077.284	4.586	28,3%	-2,5
Galicia	10.830.596	3.871	19,7%	-0,7
Islas Baleares	3.395.956	3.070	12,9%	-4,7
Madrid	19.211.358	2.975	10,1%	-3,9
Murcia	4.946.886	3.384	18,2%	-1,6
La Rioja	1.348.771	4.183	17,2%	1,5
TOTAL CCAA RÉGIMEN COMÚN	158.268.577	3.686	16,4%	1,8
Navarra	4.408.542	6.922	24,2%	2,5
País Vasco	10.290.487	4.724	15,7%	-1,6
TOTAL CCAA RÉGIMEN FORAL	14.699.029	5.221	17,6%	-0,4
TOTAL	172.967.607	3.780	16,5%	1,6

CUADRO 3  
ESTRUCTURA ECONÓMICA DE LOS INGRESOS DE LAS CCAA  
DE RÉGIMEN COMÚN PARA EL AÑO 2010

	miles €	%	€/hab	% s/PIB
1. Impuestos Directos	28.076.538	17,7%	654	2,9%
2. Impuestos Indirectos	34.453.658	21,8%	802	3,6%
3. Tasas, Precios Públicos y Otros Ingr.	4.526.543	2,9%	105	0,5%
4. Transferencias Corrientes	53.132.377	33,6%	1.237	5,5%
5. Ingresos Patrimoniales	403.794	0,3%	9	0,0%
Operaciones Corrientes	120.592.910	76,2%	2.808	12,5%
6. Enajenación de Inversiones Reales	511.806	0,3%	12	0,1%
7. Transferencias de Capital	6.773.049	4,3%	158	0,7%
Operaciones de Capital	7.284.855	4,6%	170	0,8%
Operaciones no financieras	127.877.765	80,8%	2.978	13,2%
8. Activos Financieros	332.498	0,2%	8	0,0%
9. Pasivos Financieros	30.058.314	19,0%	700	3,1%
Operaciones financieras	30.390.812	19,2%	708	3,1%
TOTAL INGRESOS	158.268.577	100,0%	3.686	16,4%

CUADRO 4

INGRESOS POR CAPÍTULO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN. DATOS CONSOLIDADOS  
miles €

miles euros	Comunidad													La Rioja	TOTAL R.C.	
	Andalucía	Aragón	Asturias	Valenciana	Canarias	Cantabria	Castilla y León	Castilla-La Mancha	Cataluña	Extrema.	Galicia	Islas Baleares	Madrid			Murcia
1. Impuestos Directos	3.567.359	1.033.458	749.723	2.519.788	831.650	377.090	1.377.570	914.460	6.387.477	455.279	1.373.788	733.995	6.894.206	652.592	208.122	28.076.538
2. Impuestos Indirectos	5.744.870	1.149.386	915.113	4.354.393	902.884	594.883	1.941.898	1.937.379	6.322.936	671.706	1.896.785	1.332.093	5.086.117	1.313.789	289.424	34.453.658
3. Tasas, Precios Públicos y Otros Ingr.	760.688	196.232	182.134	839.689	158.717	657.66	275.283	181.698	794.055	126.754	270.678	86.005	415.051	118.204	55.588	4.526.543
4. Transferencias Corrientes	12.286.313	1.650.024	1.570.874	4.594.758	3.724.785	889.301	3.773.220	3.426.339	7.164.688	2.548.155	4.497.011	497.642	4.193.847	1.783.331	532.089	53.132.377
5. Ingresos Patrimoniales	72.287	28.466	15.095	18.224	12.547	9.882	30.390	13.712	55.872	15.183	19.689	1.185	89.559	20.087	1.615	403.794
Operaciones Corrientes	22.431.518	4.057.566	3.432.940	12.326.853	5.630.563	1.936.922	7.398.362	6.473.588	20.725.028	3.817.076	8.057.951	2.650.921	16.678.780	3.888.003	1.086.839	120.592.910
6. Enajenación de Inversiones Reales	19.957	4.000	29.900	0	6.200	816	119.565	31.794	0	21.837	49.400	0	204.807	3.550	20.000	511.806
7. Transferencias de Capital	1.944.526	269.595	383.590	188.964	650.128	87.319	672.780	585.943	313.649	477.407	674.685	51.582	181.506	261.577	29.797	6.773.049
Operaciones de Capital	1.964.483	273.595	413.490	188.964	656.328	88.135	792.345	617.738	313.649	499.244	724.085	51.582	386.313	265.107	49.797	7.284.855
Operaciones no financieras	24.396.001	4.331.162	3.846.430	12.515.816	6.286.891	2.025.057	8.190.707	7.091.326	21.038.677	4.316.320	8.782.037	2.702.502	17.065.093	4.153.110	1.136.636	127.877.765
8. Activos Financieros	22.924	4.277	20.941	0	3.441	4.167	2.971	8.322	30.575	178.709	765	205	52.963	1.104	1.135	332.498
9. Pasivos Financieros	5.447.149	932.618	700.227	2.263.364	1.829.163	430.123	1.456.665	1.159.920	9.418.812	582.255	2.047.794	693.249	2.093.302	792.672	211.000	30.058.314
Operaciones financieras	5.470.072	936.895	721.168	2.263.364	1.832.603	434.289	1.459.636	1.168.243	9.449.387	760.964	2.048.559	693.454	2.146.265	793.777	212.135	30.390.812
TOTAL INGRESOS	29.866.074	5.268.057	4.567.598	14.779.180	8.119.494	2.459.347	9.650.343	8.259.568	30.488.064	5.077.284	10.830.596	3.395.956	19.211.358	4.946.886	1.348.771	158.268.577



CUADRO 5  
INGRESOS POR CAPÍTULO DE LAS CCAA DE RÉGIMEN FORAL. DATOS CONSOLIDADOS  
miles €

	Navarra	País Vasco	TOTAL R.F.
1. Impuestos Directos	1.878.671	0	1.878.671
2. Impuestos Indirectos	1.577.709	4.760	1.582.469
3. Tasas, Precios Públicos y Otros Ingresos	315.690	91.022	406.712
4. Transferencias Corrientes	64.670	7.768.257	7.832.927
5. Ingresos Patrimoniales	22.995	116.281	139.276
Operaciones Corrientes	3.859.736	7.980.320	11.840.056
6. Enajenación de Inversiones Reales	6.374	0	6.374
7. Transferencias de Capital	24.251	248.854	273.105
Operaciones de Capital	30.625	248.854	279.479
Operaciones no financieras	3.890.361	8.229.174	12.119.535
8. Activos Financieros	23.081	23.313	46.395
9. Pasivos Financieros	495.100	2.038.000	2.533.100
Operaciones financieras	518.181	2.061.313	2.579.495
TOTAL INGRESOS	4.408.542	10.290.487	14.699.029

INGRESOS POR CAPÍTULO DE LAS CCAA DE RÉGIMEN FORAL. DATOS CONSOLIDADOS  
%

	Navarra	País Vasco	TOTAL R.F.
1. Impuestos Directos	42,6	0,0	12,8
2. Impuestos Indirectos	35,8	0,0	10,8
3. Tasas, Precios Públicos y Otros Ingresos	7,2	0,9	2,8
4. Transferencias Corrientes	1,5	75,5	53,3
5. Ingresos Patrimoniales	0,5	1,1	0,9
Operaciones Corrientes	87,6	77,6	80,5
6. Enajenación de Inversiones Reales	0,1	0,0	0,0
7. Transferencias de Capital	0,6	2,4	1,9
Operaciones de Capital	0,7	2,4	1,9
Operaciones no financieras	88,2	80,0	82,5
8. Activos Financieros	0,5	0,2	0,3
9. Pasivos Financieros	11,2	19,8	17,2
Operaciones financieras	11,8	20,0	17,5
TOTAL INGRESOS	100,0	100,0	100,0

CUADRO 6  
 ESTRUCTURA ECONÓMICA DE LOS GASTOS DE LAS CCAA  
 DE RÉGIMEN COMÚN PARA EL AÑO 2010

	miles euros	%	€/hab	% s/PIB
1. Gastos de Personal	53.271.105	33,7%	1.241	5,5%
2. Gastos Corrientes en Bienes y Servicios	25.580.529	16,2%	596	2,6%
3. Gastos Financieros	3.524.797	2,2%	82	0,4%
4. Transferencias Corrientes	41.018.637	25,9%	955	4,2%
5. Fondo de contingencia	212.008	0,1%	5	0,0%
Operaciones Corrientes	123.607.077	78,1%	2.878	12,8%
6. Inversiones Reales	12.320.797	7,8%	287	1,3%
7. Transferencias de Capital	14.062.426	8,9%	327	1,5%
Operaciones de Capital	26.383.224	16,7%	614	2,7%
Operaciones no financieras	149.990.301	94,8%	3.493	15,5%
8. Activos Financieros	2.706.752	1,7%	63	0,3%
9. Pasivos Financieros	5.571.524	3,5%	130	0,6%
Operaciones financieras	8.278.276	5,2%	193	0,9%
TOTAL GASTOS	158.268.577	100,0%	3.686	16,4%



CUADRO 7

GASTOS POR CAPÍTULOS DE LAS CCAA DE RÉGIMEN COMÚN. DATOS CONSOLIDADOS

miles €

miles €	Andalucía	Aragón	Asturias	Comunidad Valenciana	Canarias	Cantabria	Castilla y León	Castilla La Mancha	Castilla- Cataluña	Extrema.	Galicia	Baleares	Madrid	Murcia	La Rioja	TOTAL R.C.
1. Gastos de Personal	10.221.734	2.132.899	1.661.226	5.710.652	2.864.696	890.454	3.707.872	3.081.457	7.875.777	1.970.564	3.772.525	1.075.680	6.628.264	1.218.850	458.455	53.271.105
2. Gastos Corrientes en Bienes y Servicios	3.351.409	662.394	704.646	2.347.082	1.114.699	351.374	1.079.872	1.208.254	7.795.700	548.109	1.378.309	538.973	4.003.831	248.430	247.448	25.580.529
3. Gastos Financieros	633.084	113.178	80.000	439.531	114.085	44.041	186.708	69.094	1.118.723	46.464	157.376	120.039	307.588	70.775	24.110	3.524.797
4. Transferencias Corrientes	7.111.749	1.146.783	964.636	3.781.070	2.197.302	635.238	1.935.712	2.008.471	7.816.317	1.221.275	2.473.740	915.437	5.847.885	2.632.078	330.945	41.018.637
5. Fondo de contingencia	0	0	0	0	0	0	0	0	150.000	0	62.008	0	0	0	0	212.008
Operaciones Corrientes	21.317.976	4.055.254	3.410.507	12.278.335	6.290.781	1.921.107	6.910.164	6.367.276	24.756.517	3.786.412	7.843.959	2.650.129	16.787.568	4.170.133	1.060.958	123.607.077
6. Inversiones Reales	2.307.297	441.080	576.198	736.113	724.123	303.567	1.248.666	783.019	1.404.367	783.044	1.250.893	215.787	1.075.914	340.263	130.468	12.320.797
7. Transferencias de Capital	4.805.748	537.886	396.839	1.332.445	480.362	173.532	1.280.423	1.062.474	1.025.043	404.301	1.101.625	458.536	519.473	346.725	137.016	14.062.426
Operaciones de Capital	7.113.045	978.965	973.037	2.068.557	1.204.485	477.099	2.529.089	1.845.492	2.429.410	1.187.346	2.352.517	674.323	1.595.387	686.987	267.484	26.383.224
Operaciones no financieras	28.431.021	5.034.220	4.383.544	14.346.892	7.495.266	2.398.206	9.439.253	8.212.769	27.185.928	4.973.758	10.196.476	3.324.452	18.382.955	4.857.120	1.328.442	149.990.301
8. Activos Financieros	376.639	29.498	99.054	296.188	3.541	31.141	76.228	8.757	1.507.588	3.189	118.139	380	149.832	780	5.799	2.706.752
9. Pasivos Financieros	1.058.413	204.339	85.000	136.100	620.688	30.000	134.862	38.043	1.794.548	100.338	515.981	71.124	678.571	88.987	14.530	5.571.524
Operaciones financieras	1.435.052	233.837	184.054	432.288	624.228	61.141	211.090	46.800	3.302.137	103.526	634.120	71.504	828.403	89.767	20.329	8.278.276
TOTAL GASTOS	29.866.074	5.268.057	4.567.598	14.779.180	8.119.494	2.459.347	9.650.343	8.259.568	30.488.064	5.077.284	10.830.596	3.395.956	19.211.358	4.946.886	1.348.771	158.268.577



CUADRO 7  
GASTOS POR CAPÍTULOS. DATOS CONSOLIDADOS  
€/hab

€/hab	Andalucía	Aragón	Asturias	Comunidad Valenciana	Canarias	Cantabria	Castilla y León	Castilla La Mancha	Cataluña	Extrema.	Galicia	Baleares	Islas	Madrid	Murcia	La Rioja	TOTAL R.C.
1. Gastos de Personal	1.221	1.583	1.532	1.117	1.352	1.504	1.449	1.468	1.048	1.780	1.348	973	1.026	834	1.422	1.209	
2. Gastos Corrientes en Bienes y Servicios	400	492	650	459	526	593	422	576	1.038	495	493	487	620	170	767	581	
3. Gastos Financieros	76	84	74	86	54	74	73	33	149	42	56	109	48	48	75	80	
4. Transferencias Corrientes	850	851	890	740	1.037	1.073	756	957	1.040	1.103	884	828	905	1.800	1.026	931	
5. Fondo de contingencia	0	0	0	0	0	0	0	0	20	0	22	0	0	0	0	5	
Operaciones Corrientes	2.547	3.010	3.145	2.402	2.969	3.244	2.700	3.034	3.295	3.420	2.804	2.396	2.599	2.852	3.291	2.806	
6. Inversiones Reales	276	327	531	144	342	513	488	373	187	707	447	195	167	233	405	280	
7. Transferencias de Capital	574	399	366	261	227	293	500	506	136	365	394	415	80	237	425	319	
Operaciones de Capital	850	727	897	405	569	806	988	879	323	1.072	841	610	247	470	830	599	
Operaciones no financieras	3.396	3.737	4.043	2.807	3.538	4.049	3.688	3.914	3.619	4.492	3.645	3.006	2.846	3.322	4.120	3.405	
8. Activos Financieros	45	22	91	58	2	53	30	4	201	3	42	0	23	1	18	61	
9. Pasivos Financieros	126	152	78	27	293	51	53	18	239	91	184	64	105	61	45	126	
Operaciones financieras	171	174	170	85	295	103	82	22	440	94	227	65	128	61	63	188	
TOTAL GASTOS	3.568	3.911	4.212	2.891	3.833	4.153	3.770	3.936	4.058	4.586	3.871	3.070	2.975	3.384	4.183	3.593	

## CUADRO 8

## GASTOS POR CAPÍTULO DE LAS CCAA DE RÉGIMEN FORAL. DATOS CONSOLIDADOS

miles €	Navarra	País Vasco	TOTAL R.F.
1. Gastos de Personal	1.194.326	2.028.135	3.222.461
2. Gastos Corrientes en Bienes y Servicios	521.184	3.353.063	3.874.247
3. Gastos Financieros	56.053	128.210	184.264
4. Transferencias Corrientes	1.555.145	3.025.818	4.580.963
5. Fondo de contingencia	25.230	0	25.230
Operaciones Corrientes	3.351.938	8.535.226	11.887.164
6. Inversiones Reales	345.627	580.050	925.677
7. Transferencias de Capital	692.895	959.166	1.652.060
Operaciones de Capital	1.038.522	1.539.215	2.577.737
Operaciones no financieras	4.390.460	10.074.441	14.464.901
8. Activos Financieros	17.802	92.396	110.199
9. Pasivos Financieros	280	123.650	123.930
Operaciones financieras	18.082	216.046	234.128
TOTAL GASTOS	4.408.542	10.290.487	14.699.029

## GASTOS POR CAPÍTULO. DATOS CONSOLIDADOS

%	Navarra	País Vasco	Total R.F.
1. Gastos de Personal	27,1	19,7	21,9
2. Gastos Corrientes en Bienes y Servicios	11,8	32,6	26,4
3. Gastos Financieros	1,3	1,2	1,3
4. Transferencias Corrientes	35,3	29,4	31,2
5. Fondo de contingencia	0,6	0,0	0,2
Operaciones Corrientes	76,0	82,9	80,9
6. Inversiones Reales	7,8	5,6	6,3
7. Transferencias de Capital	15,7	9,3	11,2
Operaciones de Capital	23,6	15,0	17,5
Operaciones no financieras	99,6	97,9	98,4
8. Activos Financieros	0,4	0,9	0,7
9. Pasivos Financieros	0,0	1,2	0,8
Operaciones financieras	0,4	2,1	1,6
TOTAL GASTOS	100,0	100,0	100,0

## GASTOS POR CAPÍTULO. DATOS CONSOLIDADOS

€/ hab	Navarra	País Vasco	TOTAL R.F.
1. Gastos de Personal	1.875	931	1.145
2. Gastos Corrientes en Bienes y Servicios	818	1.539	1.376
3. Gastos Financieros	88	59	65
4. Transferencias Corrientes	2.442	1.389	1.627
5. Fondo de contingencia	40	0	9
Operaciones Corrientes	5.263	3.918	4.222
6. Inversiones Reales	543	266	329
7. Transferencias de Capital	1.088	440	587
Operaciones de Capital	1.631	707	916
Operaciones no financieras	6.893	4.625	5.138
8. Activos Financieros	28	42	39
9. Pasivos Financieros	0	57	44
Operaciones financieras	28	99	83
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>6.922</b>	<b>4.724</b>	<b>5.221</b>

CUADRO 9  
CUENTA FINANCIERA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.  
PRESUPUESTOS CONSOLIDADOS AÑO 2010 (miles de €)

	ingresos corrientes	gastos corrientes	ahorro corriente	ingresos capital	gastos capital	deficit/ superávit no financ.
Andalucía	22.431.518	21.317.976	1.113.542	1.964.483	7.113.045	-4.035.020
Aragón	4.057.566	4.055.254	2.312	273.595	978.965	-703.058
Asturias	3.432.940	3.410.507	22.433	413.490	973.037	-537.114
Comunidad Valenciana	12.326.853	12.278.335	48.518	188.964	2.068.557	-1.831.075
Canarias	5.630.563	6.290.781	-660.218	656.328	1.204.485	-1.208.375
Cantabria	1.936.922	1.921.107	15.815	88.135	477.099	-373.149
Castilla y León	7.398.362	6.910.164	488.198	792.345	2.529.089	-1.248.546
Castilla-La Mancha	6.473.588	6.367.276	106.311	617.738	1.845.492	-1.121.443
Cataluña	20.725.028	24.756.517	-4.031.490	313.649	2.429.410	-6.147.251
Extremadura	3.817.076	3.786.412	30.664	499.244	1.187.346	-657.437
Galicia	8.057.951	7.843.959	213.993	724.085	2.352.517	-1.414.439
Islas Baleares	2.650.921	2.650.129	791	51.582	674.323	-621.950
Madrid	16.678.780	16.787.568	-108.788	386.313	1.595.387	-1.317.862
Murcia	3.888.003	4.170.133	-282.129	265.107	686.987	-704.010
La Rioja	1.086.839	1.060.958	25.881	49.797	267.484	-191.806
<b>TOTAL CCAA</b>						
RÉGIMEN COMÚN	120.592.910	123.607.077	-3.014.167	7.284.855	26.383.224	-22.112.535
Navarra	3.859.736	3.351.938	507.798	30.625	1.038.522	-500.099
País Vasco	8.023.888	8.578.794	-554.906	248.854	1.539.215	-1.845.267
<b>TOTAL CCAA</b>						
RÉGIMEN FORAL	11.883.624	11.930.731	-47.108	279.479	2.577.737	-2.345.366
<b>TOTAL</b>	<b>132.476.534</b>	<b>135.537.809</b>	<b>-3.061.275</b>	<b>7.564.334</b>	<b>28.960.961</b>	<b>-24.457.902</b>

## ANEXO II

### LIQUIDACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL AÑO 2008

CUADRO 1

LIQUIDACION DE LOS PRESUPUESTOS DE LAS  
COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL AÑO 2008 (miles de euros) (1)

	Previsión inicial	Derechos liquidados	Obligaciones reconocidas	% var. Derechos liquidados	% var. Obligaciones reconocidas
Andalucía	28.163.398	29.203.099	28.835.781	3,3	5,9
Aragón	5.097.442	4.953.906	4.883.247	1,7	0,2
Asturias	3.900.284	4.035.641	4.099.255	0,5	2,3
Islas Baleares	3.328.268	3.460.565	3.640.357	10,7	9,1
Canarias	7.492.493	7.341.241	7.301.238	8,4	10,0
Cantabria	2.409.445	2.278.763	2.378.030	5,3	9,9
Castilla y León	9.469.569	9.017.183	9.197.436	-7,6	-4,8
Castilla La Mancha	7.386.799	7.248.459	7.527.438	-4,7	2,4
Cataluña	25.849.341	25.929.407	27.183.845	4,7	7,1
Comunidad Valenciana	14.135.471	13.392.260	13.928.281	-1,2	5,6
Extremadura	4.967.704	4.554.844	4.609.559	-7,1	-3,8
Galicia	10.668.945	10.539.365	10.626.099	2,8	5,5
Madrid	18.984.614	17.558.368	18.388.244	-1,8	6,3
Murcia	4.620.091	4.198.679	4.858.618	-1,1	15,5
La Rioja	1.300.838	1.260.173	1.236.233	3,0	0,4
TOTAL CCAA					
RÉGIMEN COMÚN	147.774.703	144.971.953	148.693.662	1,1	5,1
Navarra	4.286.535	4.186.337	4.401.899	-2,5	2,5
País Vasco	9.915.088	8.635.468	9.263.306	-4,2	7,8
TOTAL CCAA					
RÉGIMEN FORAL	14.201.623	12.821.804	13.665.205	-3,7	6,0
TOTAL CCAA	161.976.326	157.793.757	162.358.867	0,7	5,2

(1) No incluye las dotaciones destinadas a las corporaciones locales vía participación en los impuestos del Estado.

CUADRO 2  
LIQUIDACION DE LOS PRESUPUESTOS DE INGRESO DE LAS  
COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL AÑO 2008 (miles de euros) (1)

	ingresos tributarios	transfer. corrientes	transfer. capital	ingresos financi.	otros ingresos	TOTAL
Andalucía	12.517.440	11.230.540	2.759.791	2.403.051	292.276	29.203.099
Aragón	2.763.657	1.433.181	254.311	471.928	30.829	4.953.906
Asturias	2.035.654	1.531.737	368.364	79.936	19.950	4.035.641
Islas Baleares	2.652.688	170.833	60.005	574.583	2.456	3.460.565
Canarias	2.505.953	3.768.337	377.217	640.274	49.460	7.341.241
Cantabria	1.214.922	905.011	78.435	68.324	12.072	2.278.763
Castilla y León	4.114.303	3.959.335	682.620	144.199	116.725	9.017.183
Castilla La Mancha	3.263.913	2.982.725	331.646	580.089	90.087	7.248.459
Cataluña	16.362.668	4.747.742	403.774	4.382.514	32.710	25.929.407
Com. Valenciana	9.281.324	3.539.480	352.442	183.189	35.824	13.392.260
Extremadura	1.460.669	2.449.746	355.534	242.486	46.408	4.554.844
Galicia	4.453.836	4.640.414	700.207	600.567	144.341	10.539.365
Madrid	15.619.998	810.750	267.807	691.522	168.291	17.558.368
Murcia	2.371.172	1.549.706	120.151	106.892	50.758	4.198.679
La Rioja	625.988	463.404	32.664	136.559	1.558	1.260.173
TOTAL CCAA						
RÉGIMEN COMÚN	81.244.184	44.182.940	7.144.967	11.306.115	1.093.746	144.971.953
Navarra	3.757.134	48.771	125.881	203.295	51.255	4.186.337
País Vasco	164.137	7.958.402	75.880	248.159	188.890	8.635.468
TOTAL CCAA						
RÉGIMEN FORAL	3.921.271	8.007.173	201.761	451.454	240.145	12.821.804
TOTAL CCAA	85.165.455	52.190.113	7.346.728	11.757.569	1.333.891	157.793.757

CUADRO 3

LIQUIDACIONES DE LOS PRESUPUESTOS DE GASTOS DE LAS  
COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL AÑO 2008 (miles de euros)

	gastos de funcionamiento	transfer. corrientes	gastos de capital	carga financiera	otros ingresos	TOTAL
Andalucía	13.945.176	6.630.826	7.108.166	1.122.820	28.794	28.835.781
Aragón	2.579.456	1.054.147	1.053.570	145.057	51.016	4.883.247
Asturias	2.150.361	913.467	921.215	104.473	9.739	4.099.255
Islas Baleares	1.704.569	1.138.747	683.023	112.739	1.278	3.640.357
Canarias	3.988.141	1.769.286	1.227.825	284.115	31.871	7.301.238
Cantabria	1.186.400	587.732	508.651	80.308	14.940	2.378.030
Castilla y León	4.617.301	1.767.431	2.630.345	180.975	1.384	9.197.436
Castilla La Mancha	4.208.087	1.819.297	1.236.053	236.742	27.258	7.527.438
Cataluña	14.142.388	7.126.470	2.691.300	1.342.998	1.880.689	27.183.845
Com. Valenciana	7.392.019	4.396.997	1.437.405	477.970	223.892	13.928.281
Extremadura	2.458.618	1.024.138	1.009.462	101.509	15.833	4.609.559
Galicia	4.981.596	2.431.643	2.593.894	482.642	136.324	10.626.099
Madrid	10.321.511	5.556.369	1.529.662	745.107	235.596	18.388.244
Murcia	1.275.248	2.485.804	1.025.099	48.499	23.966	4.858.618
La Rioja	667.786	308.311	230.849	26.079	3.209	1.236.233
TOTAL CCAA						
RÉGIMEN COMÚN	75.618.658	39.010.664	25.886.517	5.492.034	2.685.789	148.693.662
Navarra	1.603.846	1.695.684	977.368	30.793	94.208	4.401.899
País Vasco	4.945.853	2.776.211	1.241.728	194.531	104.984	9.263.306
TOTAL CCAA						
RÉGIMEN FORAL	6.549.699	4.471.895	2.219.095	225.324	199.192	13.665.205
TOTAL CCAA	82.168.357	43.482.559	28.105.613	5.717.358	2.884.981	162.358.867



CUADRO 4  
CUENTA FINANCIERA DE LAS  
COMUNIDADES AUTÓNOMAS DEL AÑO AÑO 2008 (miles de euros)

	ingresos corrientes	gastos corrientes	ahorro	ingresos capital	gastos capital	déficit (-) / superáv. (+) no financi.
Andalucía	24.004.949	20.909.316	3.095.632	2.795.099	7.108.166	-1.217.435
Aragón	4.227.211	3.697.041	530.170	254.767	1.053.570	-268.633
Asturias	3.582.692	3.095.032	487.659	373.014	921.215	-60.542
Islas Baleares	2.825.962	2.913.986	-88.024	60.020	683.023	-711.027
Canarias	6.312.503	5.814.653	497.850	388.464	1.227.825	-341.511
Cantabria	2.131.223	1.787.650	343.573	79.216	508.651	-85.861
Castilla y León	8.140.099	6.456.193	1.683.906	732.884	2.630.345	-213.554
Castilla La Mancha	6.264.964	6.106.407	158.556	403.407	1.236.053	-674.090
Cataluña	21.140.670	21.973.882	-833.212	406.223	2.691.300	-3.118.290
Com. Valenciana	12.853.383	12.137.406	715.978	355.687	1.437.405	-365.740
Extremadura	3.947.301	3.516.621	430.681	365.056	1.009.462	-213.725
Galicia	9.154.786	7.548.151	1.606.635	784.012	2.593.894	-203.246
Madrid	16.543.746	16.126.755	416.991	323.100	1.529.662	-789.570
Murcia	3.965.072	3.790.833	174.240	126.714	1.025.099	-724.145
La Rioja	1.090.802	991.070	99.732	32.812	230.849	-98.305
TOTAL CCAA						
RÉGIMEN COMÚN	126.185.364	116.864.995	9.320.368	7.480.474	25.886.517	-9.085.675
Navarra	3.849.068	3.330.078	518.990	133.973	977.368	-324.405
País Vasco	8.302.626	7.739.725	562.900	84.683	1.241.728	-594.144
TOTAL CCAA						
RÉGIMEN FORAL	12.151.694	11.069.804	1.081.890	218.657	2.219.095	-918.549
TOTAL CCAA	138.337.057	127.934.799	10.402.259	7.699.131	28.105.613	-10.004.223

# LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS DEL 28 DE NOVIEMBRE DE 2010 EN CATALUNYA

*Francesc Pallarés*

## El marco político

En término normal de legislatura el 28 de noviembre de 2010 se celebraron las novenas elecciones autonómicas en Catalunya, después de una segunda etapa de gobierno tripartito PSC-ERC-ICV/EUiA liderado por el socialista José Montilla como *President* de la Generalitat.

Tres grandes aspectos han enmarcado el proceso político de la legislatura:

– El estallido de la «crisis económica» y sus efectos domina la segunda mitad de la legislatura. La inestabilidad económica y la recesión han significado situaciones y decisiones contradictorias para el *Govern* de la Generalitat, paralelamente al gobierno socialista a nivel central. En los inicios de la crisis se ha pretendido paliar sus efectos más inmediatos gastando más en políticas de estímulo y empleo y el recurso al endeudamiento. En los últimos meses de gobierno, sin embargo, se han planteado importantes recortes (disminución de sueldos a los funcionarios, disminución de la inversión pública...), la reforma del mercado laboral y el aumento de la edad de jubilación, aspectos que han generado una importante movilización en contra con una huelga general a finales de septiembre, a 2 meses de las elecciones.

– Las relaciones con el nivel central han sido elemento central en la agenda política catalana a lo largo de toda la legislatura. Estas relaciones se han manifestado a través de procesos de tensión-acuerdo, pero también de abierto conflicto. Así, la positiva valoración final de ambos gobiernos sobre el acuerdo sobre financiación después de un tenso proceso, no encuentra paralelismo en el proceso de la Sentencia del TC sobre el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el PP contra el Estatuto de Catalunya que acababa de ser aprobado en referéndum y ratificado por la Cortes Generales.

La lenta gestación de la sentencia del TC y especialmente el marco de abiertas maniobras políticas en el propio Tribunal, supone un largo proceso de acumulación de descontento y de tensión en Catalunya. El conocimiento de la sentencia culmina el mayor proceso de crisis entre Catalunya e instituciones del Estado así como, a tenor de los datos ofrecidos por las diversas encuestas, la situación de mayor decepción y desapego respecto a España en la opinión pública catalana en democracia. El inédito proceso –todavía en marcha– de celebración de «referéndums populares» sobre la independencia de Catalunya en muchos municipios catalanes es, a pesar de los bajos niveles de participación, otra buena muestra del clima de frustración.

– En este marco el gobierno de coalición ha desarrollado su obra de gobierno<sup>1</sup> con mejor nivel de cohesión que en la legislatura anterior a pesar de algunas disensiones, y con una fuerte oposición, especialmente de CiU.

El proceso se ha desarrollado además sobre un *continuum* de hechos (gran apagón eléctrico; retraso en las obras del AVE; problemas en Renfe-Cercanías; la fuerte sequía y la escasez de agua; la muerte de 5 bomberos en un incendio forestal; la fuerte nevada y el colapso circulatorio, entre otros) que han presentado problemas para la acción de gobierno y han generado polémicas y críticas a la acción de los gobiernos catalán y/o central por parte de la oposición y sectores afines que han encontrado importante eco mediático.

Así, al inicio de la campaña, el clima de opinión pública que traducen todas las encuestas no es favorable a los partidos de la coalición saliente: mala valoración de la gestión de gobierno y del liderazgo de Montilla; mayoritaria percepción de necesidad de cambio en el gobierno de la Generalitat; amplia ventaja de Mas sobre Montilla como candidato preferido a *President*; y una muy mayoritaria percepción de CiU como ganadora de las elecciones.

### Las opciones políticas y la campaña

La presentación de la oferta electoral de los partidos se enmarca por primera vez en unas autonómicas en la Ley Orgánica 3/2007 que obliga a una composición equilibrada de las candidaturas por razón de sexo. Así, en cada candidatura ninguno de los dos sexos puede tener una presencia menor al 40% tanto en el total de la lista como en cada tramo de 5 candidatos/as. Con una presencia del 45% de mujeres en las listas de manera homogénea en las 4 circunscripciones, debe señalarse que casi el 80% de las listas están encabezadas por hombres.<sup>2</sup>

#### *Convergència i Unió (CiU)*

Artur Mas, cabeza de lista por Barcelona, es de nuevo el candidato de la federación CiU<sup>3</sup> a la Presidencia de la Generalitat, esta vez con todos los sondeos claramente favorables. Joana Ortega, vicepresidenta de UDC se sitúa ahora como segunda candidata por Barcelona. Santi Vila (CDC), es el nuevo cabeza de lista en Girona seguido de Elena Ribera (UDC) que repite como segunda candidata en la circunscripción. Albert Batalla, alcalde de La Seu d'Urgell es también nuevo cabeza de lista en Lleida seguido de Josep M<sup>a</sup> Pelegrí (UDC), anterior *conseller* con CiU, que repite como segundo. Igualmente en Tarragona CiU experi-

1. Para una exposición más detallada del proceso de gobierno y la producción normativa ver las crónicas de Joan Vintó y Natalia Caicedo sobre «Catalunya» en los respectivos *Informe Comunidades Autónomas* de 2007, 2008, 2009 y en este mismo de 2010.

2. Breu de Dades-6. Gabinet d'Estudis Socials i Opinió Pública. Datos elaborados sobre las candidaturas publicadas en el DOGC.

3. CiU es la federación de 2 partidos: *Convergència Democràtica de Catalunya* (CDC) y *Unió Democràtica de Catalunya* (UDC)

menta cambios en su lista que ahora pasa a estar encabezada por Josep Poble (CDC), con Carles Sala (UDC) que repite como segundo. En conjunto CDC ha renovado 3 cabezas de lista, Artur Mas es la excepción, mientras UDC ha mantenido sus segundos candidatos con el único cambio de Joana Ortega sustituyendo a Nuria de Gispert.

Su campaña se centra en presentarse como el instrumento del cambio para un gobierno «fuerte y cohesionado», como solución de eficacia frente a una imagen de desgobierno. Su actividad de oposición a lo largo de la legislatura ha tenido como uno de sus grandes ejes la progresiva creación de esta imagen.

Se presenta como genuino representante de las demandas de reivindicación nacional y territorial y de los sentimientos de frustración en temas de encaje de Catalunya en el Estado español existentes en amplios sectores de la sociedad catalana, especialmente después de la sentencia del TC sobre el *Estatut*. En esta línea el agravio en la financiación, el «déficit fiscal», y la reivindicación de un sistema de financiación «en la línea» del concierto económico del País Vasco, son referente fundamental en su campaña. Su discurso sobre estos temas se endurece a lo largo de la campaña.

La lucha contra la crisis económica es el otro gran tema prioritario de su programa electoral. Moderación fiscal, supresión total del impuesto de sucesiones, adelgazamiento de la Administración para contener el gasto público y concertación de servicios públicos con entidades privadas son los ejes fundamentales de su propuesta.

Ante los muy favorables datos que presentaban las diversas encuestas plantea una campaña conservadora, tratando de no cometer errores y evitar encontrarse en situaciones difíciles, sin actos o visitas «de calle», sin buscar enfrentamientos, sin interés en los cara a cara.

En su conjunto, la estrategia de CiU en la campaña va dirigida a afirmarse en la centralidad del proceso político catalán. Alentado por las encuestas y con una campaña «tranquila», Artur Mas adopta una posición casi «presidencial», como el referente para el fortalecimiento «del país», en su actividad económica, en su gobierno interno y en su proyección externa. En esta dirección apela al voto de sectores muy diversos con el eslogan: «Si Catalunya suma, puede». Un cambio radical respecto de su campaña de enfrentamiento con todos en las elecciones de 2006.

### *Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC)*

El *President* saliente, José Montilla, se presenta a la reelección como principal candidato del PSC encabezando la lista por Barcelona seguido por la *consellera* saliente Montserrat Tura. El hasta entonces ministro de Trabajo y ex-alcalde de L'Hospitalet, Celestino Corbacho, junto a la secretaria del *Govern*, Laia Bonet son las caras nuevas en los primeros puestos de la lista de la que ahora está ausente el hasta entonces *conseller* Antoni Castells. Los también *consellers* salientes Joaquim Nadal, seguido de Marina Geli, repiten encabezamiento en la lista por Girona. También en Lleida el *conseller* saliente Joaquim Llena, seguido de la diputada Agnès Pardell repiten encabezando la lista. Por su parte, en Tarragona

F. Xavier Sabaté, delegado de la Generalitat en la provincia de Tarragona de donde es también el primer Secretario del PSC, repite como cabeza de lista seguido ahora por la diputada saliente Núria Ventura.

La campaña se plantea en un contexto difícil para el PSC. Por una parte, el desgaste derivado de los propios errores e incapacidades, así como de la crítica frontal de CiU y sectores afines (sociales y mediáticos). Por otra parte, la sentencia del TC sobre el *Estatut* y las medidas contra la crisis han erosionado fuertemente la imagen del gobierno central socialista que se traslada también al PSC en Catalunya.

Contrariamente a lo habitual en los partidos de gobierno, el PSC no centra su campaña en la reivindicación de la obra de gobierno y en la presentación de un claro proyecto para la inmediata legislatura. Además, Montilla asegura que no piensa repetir el tripartito. Abundando en críticas a CiU parece asumir por anticipado el papel de oposición y otorga a CiU una posición parecida a la de partido de gobierno.

Sin un eje claro, su campaña se dispersa en pequeños elementos anecdóticos que acaban por ser los definidores de su campaña ante la ausencia de elementos «de fondo» claros.

A mediados de campaña Montilla anuncia que no volverá a presentarse como candidato en unas próximas elecciones, quedando como ambiguo mensaje bien para una movilización plebiscitaria antes de su retirada o bien en clave defensiva para difuminar protagonismo a un liderazgo con mala valoración en la opinión pública.

En relación a las medidas frente a la crisis económica el PSC sigue el planteamiento del gobierno central. Sin embargo, consciente de la impopularidad de las medidas adoptadas intenta apartarlas al máximo de la campaña presentándose genéricamente como «garantía del bienestar». Al mismo tiempo busca identificar CiU como la derecha, que finalmente pactará con el PP, y cuyas políticas frente a la crisis irán encaminadas a laminar el Estado de Bienestar.

Por otro lado, su segundo gran reclamo electoral sitúa al independentismo como tema de campaña presentándose como garantía frente a una «aventura independentista» a la que podría llevar una victoria de CiU y que encontraría el apoyo de ERC.

Acompaña este planteamiento con un compromiso genérico con la defensa del Estatuto así como el rechazo a la alianza con ERC y a un referéndum sobre la independencia. Es un planteamiento que parece orientado a la competencia con el PP por un sector de electorado catalán y en función de la existencia de un contexto competitivo a nivel general español.

En la precampaña y campaña recibe el apoyo de la dirección central del PSOE, de J.L. Rodríguez Zapatero además de José Blanco y Carmen Chacón; incluso Felipe González participa en el mitin final. Sin embargo la erosión experimentada por la imagen de Zapatero debilita su capacidad de arrastre electoral.

*Esquerra Republicana de Catalunya (ERC)*

ERC aborda el final de la legislatura en pleno proceso de tensión interna. El desplazamiento de Carod-Rovira, que no figura en las listas, y la escisión del sector más independentista son muestras evidentes. En continuado descenso electoral desde el periodo 2003-04, la intención de voto en las encuestas le sitúa ante un nuevo retroceso en las elecciones de 2010.

ERC ha renovado su liderazgo y presenta ahora a Joan Puigcercós, Presidente de ERC desde 2008 (anteriormente secretario General desde 2004) como principal candidato al Parlament encabezando la lista por Barcelona seguido del Presidente del Parlament, Ernest Benach (cabeza de lista por Tarragona en 2006). ERC también renueva los cabezas de lista en Girona (Carme Capdevila) i en Tarragona (Sergi de los Ríos), mientras Carme Mòdol encabeza de nuevo la de Lleida.

Tampoco la campaña de ERC se centra en reivindicar la obra de gobierno, ni plantea alternativas de gobierno cara al futuro. Su campaña está más enfocada a intentar concentrar el voto independentista, elemento que va enfatizando más a medida que avanza la campaña y reclama el voto útil en esta dirección. Elemento central en esta dirección es la celebración de un referéndum sobre la independencia que plantea como objetivo básico de su actividad política cara a la nueva legislatura. A mediados de campaña plantea la posibilidad de apoyar al gobierno de CiU y a su petición del concierto si, en el caso de respuesta negativa del gobierno central, Mas se compromete a convocar un referéndum por la independencia, propuesta que no encuentra eco en CiU.

*Partit Popular de Catalunya (PPC)*

También el PPC renueva sus listas y presenta como principal candidata a Alicia Sánchez Camacho elegida Presidenta del PP con una relativamente pequeña mayoría en 2009, y que cuenta con el apoyo de Mariano Rajoy y la dirección central del partido. Es la única mujer candidata a la Presidencia de la Generalitat encabezando una renovada la lista por Barcelona en donde en los 10 primeros puestos sólo repiten 2 de los candidatos en 2006. Por su parte, Josep E. Millo repite como primero en la lista por Girona y el histórico Rafael Luna también repite encabezamiento en la de Tarragona, mientras hay más profunda renovación en la lista de Lleida encabezada ahora por Dolors López Aguilar.

La estrategia electoral y de campaña del PPC sitúa las elecciones catalanas como un paso hacia la recuperación del gobierno central. Se presenta inicialmente como la garantía del cambio en Catalunya dando a entender su eventual apoyo a una CiU sin mayoría absoluta y su papel como garante frente a las tentaciones independentistas de CiU. Presenta el ejemplo del PP vasco y su contribución a la formación de gobierno como prueba de la capacidad del PP para influir en el gobierno de Catalunya. Presenta así el voto al PPC como voto útil para impedir una mayoría absoluta de CiU y para ser el factor clave para decantar una mayoría.

En su campaña hay una fuerte presencia del equipo central del PP y en especial de Rajoy, («pido el voto para que el cambio en España comience el domingo

en Catalunya»). En esta dirección plantea como escenario más nocivo para Catalunya una coalición de CiU con el PSC.

### *Iniciativa per Catalunya Verds –Esquerra Unida i Alternativa (ICV-EUiA)*

Joan Herrera, elegido Secretario General de ICV en 2009 y que había sido diputado en el congreso desde 2008, se presenta por primera vez como principal candidato de ICV en las elecciones autonómicas supliendo al conseller saliente Joan Saura. Encabeza la candidatura por Barcelona que por lo demás se ha mantenido muy estable en los puestos principales Joan Boada repite como cabeza de cabeza la lista por Girona al igual que Francesc Pané la de Lleida mientras Hortensia Grau es la nueva cabeza de lista en una también renovada lista por Tarragona.

Es el único de los socios del gobierno tripartito que apuesta claramente por reivindicar la gestión del gobierno y su estrategia se basa en el mantenimiento del tripartito. Sin embargo la soledad en esta posición hace que su discurso y propuestas quedan sin proyección de gobierno.

### *Ciutadans-Partido de la Ciudadanía (Cs)*

Albert Rivera, diputado saliente encabeza de nuevo la candidatura de *Ciutadans*. Su campaña se basa en pedir el voto como «rebelión contra el nacionalismo y contra una clase política que vive de espaldas a los problemas reales de los ciudadanos», haciendo especial énfasis en la defensa del castellano en Catalunya y presentando al tripartito, a CiU y al PSOE como incentivadores de la división entre España y Catalunya.

### *Otras opciones*

El anunciado pase a la política de Joan Laporta a partir de la exitosa trayectoria del FC Barcelona durante su mandato como presidente de la entidad se materializa finalmente en la formación de una nueva formación *Solidaritat Catalana per la Independència* (SCI) que incorpora en sus candidaturas otros conocidos independentistas provenientes de CDC y ERC. Por su parte, el abandono de ERC por el ex-conseller Joan Carretero dará lugar también a otra candidatura independentista *Reagrupament Independentista* (RI). En una dirección muy diferente, *Plataforma per Catalunya*, liderada por Josep Anglada, concejal del Ayuntamiento de Vic, intenta obtener votos a partir de planteamientos xenófobos en relación a la inmigración.

– En conjunto los electores deberán escoger entre un número de candidaturas considerablemente superior al de las anteriores elecciones: 23 opciones se presentan en las 4 circunscripciones (14 en 2006), con un total de 30 candidaturas en Barcelona (18 en 2006), 26 en Girona (18 en 2006), 29 en Lleida (16 en 2006) y 30 en Tarragona (18 en 2006).

Con estos ingredientes la campaña se desarrolla con la incógnita de la venta-

ja final de CiU con respecto a los socialistas El bajo perfil de la campaña del PSC hace prever que se mantendrá la desmovilización en su electorado. Las demás incógnitas se refieren a aspectos como el acceso o no a la representación por parte de las nuevas opciones o el alcance del descenso de ERC.

En total, 5.363.356 catalanes (42.404 más que en 2006) están llamados a las urnas, entre ellos 232.126 jóvenes que pueden votar por primera vez. Esta posibilidad no alcanza a un millón de personas mayores de 18 años residentes en Catalunya que no tienen la nacionalidad española.

## Los resultados

Tal como se detectaba en las encuestas CiU (38%) logra una cómoda victoria, que le deja cerca de la mayoría absoluta mientras el PSC (18%) se hunde con su peor resultado de la historia a pesar de mantenerse como segunda fuerza. Más lejos queda el PP (12%), mientras que ICV, con un ligero descenso, y ERC, con un fuerte retroceso, se sitúan en el 7%.

### *La Participación/Abstención*

Finalmente la abstención (41,2%) no ha sido tan elevada como se anunciaba y es inferior en casi 3 puntos a la de 2006, aunque queda en un nivel todavía ligeramente superior al de la media en elecciones autonómicas catalanas. En conjunto participan 3.150.000 personas, es decir, 170.000 personas más que en 2006 mientras el censo ha aumentado en 40.000 electores. Por su parte 2.200.000 electores dejaron de ejercer su derecho al voto.

ABSTENCIÓN (%) EN CATALUNYA (POR CIRCUNSCRIPCIONES)  
AUTONÓMICAS (A) Y GENERALES (G)

	A2010	<i>Diferencia A10-A06</i>	<i>Diferencia A10-G08</i>
Barcelona	41,1	- 2,9	+ 11,8
Girona	40,5	- 2,4	+ 9,3
Lleida	40,1	- 0,9	+ 9,1
Tarragona	43,2	- 2,7	+ 13,1
CATALUNYA	41,2	- 2,7	+ 11,5

- En un marco de lenta homogeneización de los niveles de abstención en las cuatro circunscripciones, Tarragona (43,2) continua siendo la que presenta la mayor nivel de abstención en las elecciones autonómicas. El retroceso algo mayor



de la abstención en Barcelona, acerca su nivel al de Girona y Lleida, tradicionalmente las menos abstencionistas.

El descenso de la abstención respecto de 2006 es un fenómeno casi general en las 41 comarcas catalanas y presenta valores bastante homogéneos. También a nivel municipal (946 municipios) la reducción de la abstención es un fenómeno muy general y relativamente homogéneo, aunque como es obvio hay mayor diversidad en las variaciones.

En los diversos niveles territoriales la reducción de la abstención respecto a 2006 presenta un paralelismo claro con el avance de CiU (correlación = 0,66 a nivel comarcal y 0,52 a nivel municipal). También presenta una cierta relación positiva con el ligero avance del PP. No presenta sin embargo ninguna relación con el descenso del PSC.

Estos movimientos se enmarcan en los selectivos incentivos a la movilización en estas elecciones en comparación a las anteriores autonómicas de 2006. Incentivos a la movilización para potenciales votantes de CiU en la expectativa de cambio y victoria que se había ido dibujando. También incentivos para potenciales votantes del PP, para apoyar a su partido y «castigar» al PSOE en las elecciones catalanas con la vista puesta en las generales del 2012.

– En comparación a las elecciones generales de 2008 la abstención experimenta un fuerte incremento (+11,5 puntos). Como es conocido y se observa también en perspectiva comparada hay un sector de electores, especialmente en zonas metropolitanas, que no acostumbran a movilizarse en elecciones regionales y/o locales mientras sí lo hacen en las generales.

Este incremento de la abstención es general en las 4 circunscripciones pero como es habitual en relación a las generales es algo más fuerte en Tarragona y Barcelona. Tanto a nivel comarcal como municipal el incremento de la abstención presenta una clara relación con el retroceso del PSC, estando asociados los mayores incrementos de la abstención con los mayores retrocesos del PSC (correlación = -0,57 a nivel municipal). En menor medida el incremento de la abstención también está asociado a los mayores retrocesos del PP (correlación = -0,30).<sup>4</sup>

### *La orientación del voto*

Con el 38,2% de los votos CiU es de nuevo el partido más votado y consigue una amplia ventaja sobre sus competidores con un avance de 7 puntos en relación a 2003. De esta manera vuelve a situarse en su nivel de los años 90 y parece haber superado una fase de depresión durante la primera década de este siglo. Con 1,2 millones de votos presenta una ganancia de 250.000 en relación a

---

4. Para una visión más detallada sobre la abstención en Catalunya ver: Ferrer, M., I. Lago y F. Pallarés, «L'abstenció electoral a Catalunya a les eleccions autonòmiques de 2006». Departament d'Interior i Relacions Institucionals. Generalitat de Catalunya, 2008. Accesible en: [http://www10.gencat.cat/drep/binaris/iv%20document%20abstencio%20electoral%202\\_tcm112-79299.pdf](http://www10.gencat.cat/drep/binaris/iv%20document%20abstencio%20electoral%202_tcm112-79299.pdf)

las autonómicas de 2006 y de 400.000 en relación a las generales de 2008. Se sitúa así cerca de sus máximos en 1984 y 1995 (algo más de 1,3 millones).

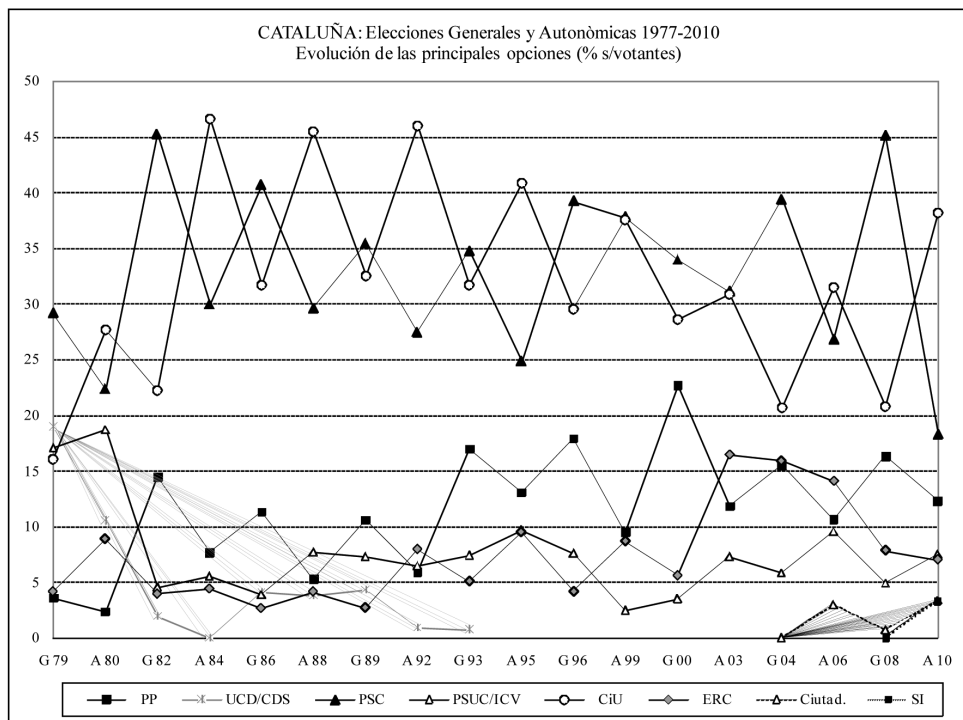
CATALUNYA: RESULTADOS Y EVOLUCIÓN DE LAS OPCIONES  
CON REPRESENTACIÓN EN EL PARLAMENT (% S/VOTANTES)

	2010	<i>Dif. Aut</i> 2010-06	<i>Dif Aut 2010-</i> <i>Gen 2008</i>
<b>CiU</b>	<b>38,2</b>	+ 6,8	+ 17,3
<b>PSC</b>	<b>18,3</b>	- 8,5	- 26,9
<b>PP</b>	<b>12,3</b>	+ 1,7	- 4,0
<b>ICV-EUiA</b>	<b>7,3</b>	- 2,2	+ 2,4
<b>ERC</b>	<b>7,0</b>	- 7,0	- 0,8
<b>Ciutadans</b>	<b>3,4</b>	+ 0,3	+ 2,6
<b>Solid. Indep.</b>	<b>3,3</b>	+ 3,3	+ 3,3

Muy lejos le sigue el *PSC* que con 570.000 votos (18,2%) presenta el peor resultado de su historia (en votos, en porcentaje y en escaños). Significa un retroceso de 7,5 puntos en relación a 2003 i de 26,5 puntos en relación a las generales de 2008. Ello significa 230.000 votos menos que en las autonómicas de 2003 y 1,1 millones (!!) menos que en las últimas generales, marcando el máximo retroceso del *PSC* en unas autonómicas con respecto a las generales inmediatamente anteriores.

En tercera posición se sitúa el *PP*. Con el 12,2% de los votos se sitúa cerca de su máximo (13%) en 1995, y en un escenario de mayor fragmentación del voto – *CiU* aparte– puede ahora obtener un diputado más (18). El recurso de inconstitucionalidad contra el Estatut no parece haber tenido efectos negativos sobre el apoyo al *PP* y obtiene un ligero avance en relación a las anteriores autonómicas (1,2 puntos / 70.000 votos) situándose en los 385.000 votos, muy por debajo de los 600.000 votos en las generales de 2008.

A continuación se sitúa *ICV-EUiA* (7,3% de los votos y 10 diputados) con un retroceso de 2 puntos en relación a 2006. Su reivindicación en solitario de la fórmula del tripartito se traduce en el retroceso más suave entre los antiguos socios, sin que parezca afectarle el cambio en el liderazgo de la candidatura. De todas maneras los 230.000 votos que obtiene marcan su punto más bajo desde 1992 (aparte su «presentación parcial» en 1999).



Prácticamente al mismo nivel se encuentra ahora *ERC* (7% y 10 diputados) que experimenta un gran retroceso. Con 220.000 votos ve reducidos a la mitad sus apoyos de 2006. Las tensiones internas, escisiones y la competencia de otras opciones independentistas aparecen como un factor adicional de erosión.

Finalmente, con 100.000 votos y 3 escaños cada uno, se sitúan los polos opuestos de *Ciutadans*, con una ligera mejora en sus resultados, y la nueva formación independentista *Solidaritat Catalana per la Independència* (*SCI*) que entra en el *Parlament* en su primera comparecencia. Por su parte, la también nueva opción independentista *Reagrupament Independentista* (*RI*) recoge un nivel de apoyo ya mucho menor (1,3%).

A las puertas del *Parlament* se queda *Plataforma por Catalunya*, con su planteamiento xenófobo en relación a la inmigración. En todo caso, los 75.000 votos que recoge son indicativos de un foco de tensión sobre un tema muy complejo y a cuya canalización no va a ayudar el contexto de crisis económica.

El voto en Blanco (2,9%) alcanza su segundo mayor nivel histórico en todo tipo de elección, sólo superado ligeramente en las Municipales de 2007 (por su especial incidencia en la ciudad de Barcelona donde alcanza el 4%). Esta pauta de comportamiento cobra mayor relevancia si consideramos la candidatura «Escalaños en Blanco», pues en conjunto sumarían el 3,5% de los votos. Fenómeno general en las cuatro circunscripciones, es una buena muestra del disgusto de los ciudadanos con la actuación de los partidos al tiempo que afirmación de apego democrático.

En conjunto, pues, una orientación del voto más diversificada que en anteriores ocasiones, presentando el sistema de partidos el mayor índice fragmentación en elecciones autonómicas. Así, a partir de los apoyos recibidos por las diferentes opciones el sistema de partidos tiene factura de sistema de partido dominante, donde CiU concentra casi el 40% de los votos recordando la estructura resultante en las elecciones de 1984, 88 y 92. La diferencia es la mayor fragmentación actual, con otros 6 partidos con representación parlamentaria que obtienen entre el 3% y el 18% de los votos (y otro más que recoge el 2,5%).

La falta de escenario competitivo, con la anunciada clara victoria de CiU no introducía incentivos al voto útil y a la concentración del voto. Les preferencias de los ciudadanos se han expresado así en forma más fragmentada que anteriormente ante una amplia oferta de propuestas en el marco de los problemas en la gestión del tripartito, de las reacciones a la sentencia del TC y la efervescencia en el espacio independentista, de los efectos de la crisis y las medidas frente a ella a las que se ha visto compelido el gobierno central socialista.

### *Perspectiva territorial*

CiU es la opción más votada en las cuatro circunscripciones, siguiendo una pauta en elecciones autonómicas que sólo tiene excepción en 1999 y 2003 cuando se vio superada por el PSC. Además en 2010 CiU consigue la máxima diferencia sobre el PSC en Barcelona. Los socialistas se mantienen como la segunda fuerza en las cuatro circunscripciones, mientras el PP se coloca por primera vez como tercera fuerza en tres de ellas –la excepción es Girona– beneficiada por el descenso de ERC.

#### CATALUNYA Y CIRCUNSCRIPCIONES: RESULTADOS 2010 (% S/VOTANTES)

2010	PP	PSC	EUA	ICV-CiU	ERC	SCI	Ciudad
Barcelona	12,9	19,1	8,2	<b>36,6</b>	6,3	3,1	3,8
Gerona	8,6	14,1	4,8	<b>44,7</b>	9,1	4,7	1,7
Lérida	10,1	14,7	4,00	<b>46,5</b>	9,1	3,1	1,5
Tarragona	13,2	18,1	5,0	<b>38,9</b>	8,4	3,4	2,7
<i>CATALUNYA</i>	<i>12,3</i>	<i>18,3</i>	<i>7,3</i>	<i>38,2</i>	<i>7,0</i>	<i>3,3</i>	<i>3,4</i>

Por otra parte la distancia del PP con respecto al PSC presenta sus mínimos históricos en todas las circunscripciones. El descenso del PSC y esta reducción de diferencias en cada circunscripción toma relevancia en clave de escaños para las generales de 2012, perspectiva en la que se ha situado el PP. Debe tenerse en

cuenta sin embargo que la proyección de los resultados de las elecciones autonómicas hacia unas futuras generales no puede ser lineal, tal como muestra la evolución electoral en Catalunya.

CiU es igualmente la opción más votada en todas las comarcas catalanas, consiguiendo superar al PSC incluso en su feudo del Baix Llobregat. Este escenario monocolor tan sólo se había producido en 1995 pero la correlación de fuerzas entonces fue mucho más equilibrada que ahora.

También a nivel municipal CiU establece una nueva marca, siendo la opción más votada en 920 de los 946 municipios de Catalunya, una cifra nunca alcanzada hasta ahora (el PSC vence en tan sólo 20, empata con CiU en 1, mientras ERC vence en otros 5). En 2006 CiU había vencido en 831 municipios y el PSC en 89, mientras en las elecciones generales de 2008 CiU fué también la opción más votada en un mayor número de municipios, aunque la cifra de éstos se reduce hasta 516, situándose el PSC como vencedor en 417. La victoria de CIU en un mayor número de municipios catalanes, especialmente en los municipios rurales y con menor número de habitantes, es una pauta general para todo tipo de elección. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, las características del mapa municipal catalán, donde el 70% de los municipios tienen menos de 2.000 electores y en su conjunto representan sólo el 7% del censo electoral.

### *Los cambios: la perspectiva agregada-territorial*

Los resultados expresan pues importantes cambios en los apoyos a los diferentes partidos con respecto a las anteriores elecciones autonómicas de 2006: el importante avance de CiU(+6,8), junto al notable descenso del PSC (-8,5) y de ERC (-7), así como la aparición de 3 nuevas formaciones que recogen entre el 2,5 y el 3,5% de los votos. Estos cambios se traducen en el mayor índice de volatilidad entre elecciones autonómicas desde el cambio en el sistema de partidos a inicios de los 80.

La comparación con las generales de 2008 muestra igualmente la gran amplitud de los cambios en el comportamiento, con el gran avance de CiU (+17) y el fortísimo retroceso del PSC (-27), además de otras variaciones que serían notables en otra situación pero que empujeñecen ante la magnitud de las anteriores variaciones.

Se ha vuelto, con creces, a los fuertes vaivenes entre autonómicas y generales que definieron el período 1984-1995. Así, si las elecciones generales de 2008 marcaron la máxima ventaja socialista sobre CiU (+24), las elecciones autonómicas de 2010 marcan la máxima ventaja de CiU sobre el PSC (+20), expresando el mayor índice de volatilidad entre elecciones autonómicas y generales que se ha registrado desde el profundo cambio en el sistema de partidos a inicios de los 80.<sup>5</sup>

En su conjunto, estas pautas de cambio tienen una expresión general a lo ancho

---

5. Para mayor detalle ver: Francesc Pallarés. 2010. «Elecciones y comportamiento electoral en Catalunya: una perspectiva evolutiva (1977-2008)» en Pablo Oñate (ed.) *30 años de elecciones en España*. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch.

del territorio, y en todos sus niveles de agregación (provincial, comarca y municipal). Se trata de un fenómeno sin base territorial diferenciada, con una expresión relativamente homogénea (aunque obviamente con mayor diversidad en el nivel municipal que en el comarcal), indicando que se debe a factores de ámbito general.

Por otra parte, en su distribución territorial, las variaciones de diversas opciones de comportamiento presentan claras asociaciones (bien de paralelismo, bien inversas), sugiriendo la existencia de una línea de explicación común para las variaciones de las opciones asociadas. Ya hemos visto la asociación entre el incremento de la participación y el incremento de CiU respecto a las anteriores autonómicas de 2006, así como la asociación entre el incremento de la abstención y el retroceso del PSC (y en menor medida del PP) en relación a las generales de 2008. La perspectiva individual ofrece nuevos elementos para completar la explicación.

### *Itinerarios y factores del cambio: la perspectiva individual*

La situación política general y la situación competitiva son muy diferentes en 2010 de las que definían las elecciones de 2006. Sobre el clima de opinión crítico con el gobierno tripartito, en Catalunya se había venido consolidando la imagen de una situación no competitiva en la que lo único que estaba en juego es si CiU alcanzaría o no la mayoría absoluta, no previéndose posibilidad alternativa de gobierno. La clara expectativa de recuperación del gobierno es pues un importante incentivo a la movilización para los partidarios de CiU.

En cambio la ausencia de expectativas de gobierno en la situación competitiva y en los planteamientos electorales de PSC y ERC no genera incentivos competitivos a su favor que pudieran actuar en contra de propensiones a la desmovilización o al cambio de voto derivadas de la mala imagen de gobierno (y del conflicto interno en el caso de ERC).

Por su parte los potenciales votantes del PP tienen incentivos a la movilización con orientación dividida. Por una parte votar al PP en las autonómicas catalanas con la mirada puesta en el nivel central y en las generales de 2012, manifestando su oposición al PSOE y apoyo a la alternativa del PP, incentivados por la favorable situación de competitividad y de expectativa de gobierno del PP en el nivel central. Por otra parte, votar «útil» a favor de CiU y desplazar al PSC del gobierno catalán como mejor manera de debilitar el poder y la imagen del PSOE a nivel general.

Así, los datos de comportamiento individual a partir de las encuestas disponibles, reafirman que el avance de CiU y PP se basa en su mayor capacidad de retención del propio electorado de 2006 (70-80%). No hay flujos significativos de transfuguismo en CiU, excepto un pequeño porcentaje (alrededor del 5%) que vota a las opciones independentistas. En cambio alrededor del 10% de los votantes del PP en 2006 pasan a votar a CiU. De todas maneras el PP compensa estas pérdidas con entrada de abstencionistas 2006 movilizados ante la más clara expectativa de gobierno a nivel central, siendo muy escasa la transferencia de votantes del PSC al PP (alrededor del 1% de los votantes del PSC). Por su parte CiU consigue movilizar a su favor un porcentaje significativo de abstencionistas

en 2006 (aproximadamente un 10% de los votantes de CiU en 2010 no habían votado en 2006) y capta además entre el 10-15% de los votantes de ERC y PSC en las anteriores autonómicas.

Por su parte, el PSC pierde también votantes hacia la abstención, hacia ICV-EUiA (5%) y el voto en blanco (6-8%), mientras ERC pierde además un buen porcentaje de votantes (20%) hacia las candidaturas independentistas (SCI y RI), así como hacia la abstención (10%) y hacia el voto en blanco. Por su parte ICV-EUiA, retiene un mayor porcentaje de votantes 2006 que los otros socios de gobierno, perdiendo un pequeño porcentaje de votos hacia CiU y el voto en blanco.

– En comparación a las generales de 2008 puede decirse que en las elecciones de 2010 se han repetido, incrementadas, las pautas de cambio de comportamiento entre elecciones autonómicas y generales que han venido caracterizando el comportamiento electoral en Catalunya.

Así, en las elecciones autonómicas (como en las municipales) el descenso de la participación con respecto a las generales se establece sobre dos vectores. Por un lado son consideradas menos importantes por parte de un sector de ciudadanos que no perciben incentivos a movilizarse en este tipo de elecciones. Sin embargo, por otro lado, la situación de competitividad tanto a nivel autonómico como a nivel estatal-central puede generar incentivos a la movilización que pueden contrarrestar, a menudo de manera selectiva entre partidos, la citada tendencia a la desmovilización entre este tipo de electores.

En general los ciudadanos que sólo participan en las generales tienen más bajos niveles de interés por la política, que además perciben referenciada al nivel central-estatal. Este tipo de abstención afecta a todos los partidos si bien, en el caso catalán, afecta más a PP y PSC que a CiU y ERC por las diferentes características de su electorado y de su implantación (Ferrer, 2008). Además, por lo que se refiere a aquellos votaron partidos de ámbito estatal (PP y PSC), los incentivos a la participación en las autonómicas son diferentes según su partido esté en el gobierno central o en la oposición y de si está o no en posición competitiva y de expectativa de gobierno a nivel central y/o autonómico.<sup>6</sup>

Así en 2010 la favorable situación de competitividad y de expectativa de gobierno del PP en el nivel central podía ser un incentivo a la movilización para votantes del PP en las generales desinteresados en principio por las autonómicas. Sin embargo, para los que votaron socialista en las generales las elecciones catalanas de 2010 no contenían ningún incentivo adicional a la movilización referido a la arena central, pues el PSOE ya estaba en el gobierno.

Debe tenerse en cuenta que en 2008 el PSC consiguió definir y representar el «tema» dominante de la elección en Catalunya, atrayendo un importante volumen de electores de otros partidos (ERC, CiU, ICV) en tanto que «voto útil» frente a la posibilidad de victoria del PP en el nivel central. La ventaja del PSC

---

6. Pallarés, F., I. Lago y C. Galais. «Los apoyos electorales: Pautas, incentivos y factores en contextos multinivel» en F. Pallarés (ed.), *Las elecciones autonómicas y locales 2007*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid 2008.

sobre el PP en Catalunya fue decisiva para la ventaja del PSOE sobre el PP a nivel general de España.

Sin embargo en 2010 el PSC no tiene la condición de referente para el voto que tenía en 2004 y 2008 (además de perder la capacidad competitiva en las autonómicas que tenía desde 1999).

En cambio ha sido CiU la que ha definido y representado el sentido de la elección (gobierno fuerte y cohesionado; afirmación nacional de Catalunya) y ha conseguido atraer a un importante sector de electores que en las generales anteriores elecciones habían dado su apoyo al PSC. En 2010, además, las políticas impopulares del gobierno socialista frente a la crisis suponen un factor adicional de erosión para el voto al PSC. Todo ello explica el importante retroceso del PSC, que pierde 2/3 de su electorado en 2008, con flujos de transferencia de voto hacia CiU (15-20% de los votantes socialistas en 2008), hacia ICV (alrededor del 7-10%), hacia ERC (3-5%) y especialmente hacia la abstención (alrededor del 30%).

Por su parte el PP si bien consigue mejorar ligeramente sus resultados de 2006, retrocede de manera importante respecto a las generales perdiendo el 35% de sus votos en 2008. A pesar de la importancia se trata sin embargo del porcentaje de pérdida claramente inferior al que ha experimentado entre elecciones generales y autonómicas hasta ahora, con la sola excepción de 1995, en plena perspectiva de expectativa de cambio a nivel central.

### *El nivel institucional*

Como consecuencia de los votos recibidos, y en el marco del sistema electoral, en el *Parlament* quedan ahora representadas 7 opciones, una más que en la anterior legislatura. CiU con 62 diputados (14 más que en la anterior legislatura) es la fuerza ampliamente mayoritaria en el *Parlament*, detentando casi la mitad de los escaños (46%), con un notable beneficio del sistema electoral. Con sólo 28 diputados, 9 menos que en 2006, el PSC se mantiene como segunda fuerza. El fuerte descenso de ERC deja al PP como tercera fuerza en tres circunscripciones y con sólo un modesto avance en votos consigue obtener 4 nuevos escaños (la excepción es Girona), con un total de 18 diputados. Por su parte, ICV-EUiA y ERC obtienen 10 diputados cada uno, significando una pérdida de 2 escaños en el caso de los ecosocialistas mientras los republicanos pierden 11, algo más de la mitad de sus escaños en 2006.

Finalmente SI constituye la novedad en el *Parlament* al obtener 4 diputados en su primera comparecencia electoral, mientras Ciutadans, con 3 escaños, consolida su representación anterior.



DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS ENTRE LAS CANDIDATURAS  
(DIFERENCIA RESPECTO A 2006): GLOBAL DE CATALUNYA  
Y POR CIRCUNSCRIPCIONES

2010	CATALUNYA	Barcelona	Girona	Lleida	Tarragona
CIU	<b>62 (+14)</b>	35 (+8)	9 (+2)	9 (+2)	9 (+2)
PSC	<b>28 (- 9)</b>	18 (- 7)	3 (- 1)	3 (=)	4 (-1)
PP	<b>18 (+ 4)</b>	12 (+2)	1 (=)	2 (+1)	3 (+1)
IC/EV	<b>10 (- 2)</b>	8 (-1)	1 (=)	0 (-1)	1 (=)
ERC	<b>10 (-11)</b>	6 (-5)	2 (-2)	1 (-2)	1 (-2)
Cs	<b>3 (=)</b>	3 (=)			
SCI	<b>4 (+4)</b>	3 (+3)	1 (+1)		
<b>TOTAL</b>	<b>135</b>	<b>85</b>	<b>17</b>	<b>15</b>	<b>18</b>

EFECTOS DEL SISTEMA ELECTORAL:  
COMPARACIÓN ENTRE % VOTOS Y DE ESCAÑOS.  
RESULTADOS 2010

	% votos	% escaños	diferencia % escaños- % votos
CiU	38,2	45,9	+ 7,7
PSC	18,3	20,7	+ 2,4
PP	12,3	13,3	+ 1,0
ICV-EUiA	7,3	7,4	+ 0,1
ERC	7,0	7,4	+ 0,4
Ciutadans	3,4	2,2	- 1,2
SCI	3,3	3,0	+ 0,3

Esta situación otorga a CiU una cómoda mayoría en el *Parlament* y puede gobernar sin problemas. La influencia de otros partidos en la legislación dependerá de CiU, sin otra posibilidad en la aritmética parlamentaria. En este marco no había incógnita en relación al partido de gobierno, excepto si Artur Mas saldría elegido en primera o en segunda votación. Finalmente Artur Más fue elegido

do *President* de la Generalitat en segunda votación, con lo votos de CiU y facilitado finalmente por la abstención del PSC.

Por su parte, Nuria de Gispert (UDC-CiU) es elegida Presidenta del *Parlament*, siendo la primera mujer que ocupa este cargo. Tras la correspondiente elección de 2 vicepresidencias y 4 secretarías la Mesa queda finalmente con 4 puestos para CiU, 2 para el PSC y 1 para el PP, mientras ICV y ERC quedan ahora sin presencia en la Mesa.

Entre los 135 diputados/as electos 91 repiten con respecto a los que fueron elegidos también en primera instancia en la pasada legislatura (quedan finalmente en 83 una vez tomadas en cuenta las dimisiones para ocupar cargos en el ejecutivo). En sus términos iniciales expresa un porcentaje de renovación del 32,6% que se ubica en una posición intermedia en términos comparativos, si bien dados los cambios en los apoyos electorales hubiera podido esperarse un porcentaje superior. Por otra parte, consolidando los efectos de la nueva normativa, continua el ininterrumpido incremento de presencia de mujeres en la cámara, 56, que representan el 41,5%, un porcentaje 5 puntos superior al de la anterior legislatura.<sup>7</sup>

En relación a su participación en la composición del Senado el *Parlament* nombró a los 8 senadores que le corresponde designar: 4 de CiU, 2 del PSC, 1 del PP y 1 de ICV, lo que supone 1 senador más para CiU y el PP y uno menos para el PSC y ERC con respecto a la anterior legislatura.

## Los resultados y el proceso político

Los resultados de las elecciones y el gobierno monocolor de CiU suponen un cambio radical en relación a las anteriores legislaturas tanto por lo que se refiere a la política interna catalana como a las conexiones con la política estatal y el Estado Autonómico.

-A nivel catalán, supone un cambio en las prioridades de orientación de las políticas. Pudiendo obtener los 6 votos necesarios para la mayoría absoluta en diversas direcciones (PP, PSC, ERC) no existe condicionamiento parlamentario relevante para que CiU desarrolle su programa. En todo caso en función de los planteamientos de los partidos en la campaña electoral y sus posiciones en el debate de investidura puede decirse que en principio CiU encontrará oposición en el PSC, ERC y especialmente ICV, en temas de política social, mientras que su política en el eje nacional encontrará la oposición del PP y de Ciutadans.

En el inicio de su mandato Artur Más rebaja el tono de su discurso en la oposición y adopta un planteamiento más moderado, planteando que la situación de crisis en general y sus efectos sobre Catalunya y los recursos del gobierno catalán, van a ser el centro prioritario de la acción de su gobierno, posponiendo otras cuestiones para abordarlas en función de la situación que definan las próximas elecciones generales.

7. Posteriormente 3 diputados dejaron su escaño como consecuencia del paso a cargos de gobierno y fueron sustituidos por mujeres, quedando un total de 59 diputadas.

– Los resultados suponen además una fuerte sacudida en el sistema de partidos catalán, so sólo por los cambios en la correlación de fuerzas sino por los efectos del fuerte retroceso electoral en el seno de los partidos, especialmente ERC y del PSC.

En el PSC Montilla asume las consecuencias de la debacle. Después de afirmar durante la campaña que no volvería a ser candidato a *President*, después de los resultados, plantea su decisión de no volver a ser candidato a Secretario General del PSC y renuncia igualmente a su acta de diputado. La inquietud en el PSC, y en particular de sus alcaldes, se traslada a las expectativas ante las municipales de mayo 2011 lo que lleva a posponer cualquier debate interno hasta después de estas elecciones. En este clima de nerviosismo el miedo a la pérdida del gobierno de Barcelona lleva a la presentación de Montserrat Tura, con el apoyo implícito de la dirección del PSC, como candidata alternativa al actual alcalde Jordi Hereu, apoyado por la Federación de Barcelona. La alternativa se resuelve a través de primarias entre afiliados y simpatizantes que finalmente gana Hereu, pareciendo haber actuado este proceso como revulsivo para el relanzamiento de la candidatura del PSC.

La experiencia de la coalición y el proceso de gobierno ha planteado de forma más aguda que anteriormente la existencia de diferencias entre las preferencias e intereses competitivos del PSOE y el gobierno en la arena central en relación a las preferencias e intereses competitivos del PSC en Catalunya. No deja de ser un componente estructural de las relaciones entre el nivel autonómico y el nivel central en organizaciones de ámbito estatal en Estados complejos, descentralizados, con escenarios de competición a diversos niveles que pueden generar intereses competitivos contradictorios.

También en ERC, que ya había experimentado desgarros anteriormente, Puigercós plantea su renuncia a presentarse de nuevo como candidato a Presidente de ERC mientras el que había sido Presidente del *Parlament* desde 2003, Ernest Benach, más cercano a las posiciones de Carod-Rovira, renuncia a su escaño. De todas maneras las aguas en el mundo independentista bajan revueltas y nada indica que pueda otorgarse carta de estabilidad a la situación actual.

En el PP los resultados consolidan el nuevo liderazgo de Alicia Sánchez Camacho, con el apoyo también de la dirección central, que va a contar con un muy renovado grupo parlamentario. A pesar de esta sintonía, la voluntad de tener una participación más relevante en la escena política catalana que parece impulsar Sánchez-Camacho puede propiciar choques con la dirección central del PP como consecuencia de diferentes intereses competitivos, y de la diferente estructura de la competición, a nivel catalán y a nivel general español.

En relación a CiU, la victoria electoral y el acceso al gobierno es un factor de consolidación interna para la federación, más allá de las divergencias que puedan surgir entre CDC y UDC en el reparto de funciones y recursos.

– El fuerte impacto de los resultados sobre el PSC y sobre ERC deja abiertos importantes interrogantes ante las próximas elecciones municipales de Mayo 2011. Si bien los resultados de las elecciones municipales han tendido a semejar-se mucho más a los de las generales que a los de las autonómicas, la particular si-

tuación de crisis y sus derivaciones pueden introducir alguna alteración en esta pauta. Un fuerte descenso del PSC podría suponer históricos cambios de partido de gobierno en municipios medianos y grandes, e incluso en Barcelona, que hasta ahora sólo habían tenido alcaldes del PSC. Ello tendría su traducción en el gobierno de las Diputaciones, pudiendo afectar incluso a la poderosa Diputación de Barcelona tradicional feudo socialista. Debe tenerse en cuenta sin embargo que el conocimiento y popularidad de los líderes y equipos de gobierno municipal entre los ciudadanos es un factor muy importante en la decisión de voto en estas elecciones.

En cualquier caso el acceso al gobierno de la Generalitat, junto al escaso peso parlamentario del PSC, posibilita a CiU el pleno dominio de un conjunto de recursos (competencias y presupuestos en temas como infraestructura viaria y ferroviaria, empresas públicas, planes de urbanismo, entre otros) para intervenir en el ámbito local, incluso con mayor capacidad que en su anterior etapa de gobierno.

– La posición de CiU como partido de gobierno en Catalunya va a dar una nueva dimensión a su actuación en el Parlamento estatal. Teniendo en cuenta que CiU no depende de apoyos de partidos de ámbito estatal para gobernar, no va a encontrarse en la necesidad de apoyos que tuvo el gobierno de Pujol después de las autonómicas de 1999. De todas maneras su tradicional apuesta por la gobernabilidad se va a ver enmarcada esta vez en un contexto especialmente difícil dadas las características, a veces muy espinosas y conflictivas, del debate sobre el encaje de Catalunya en España y de desarrollo del Estado Autonómico.

Finamente, en la perspectiva de las elecciones generales de 2012, debe tenerse en cuenta que las mayorías parlamentarias que el PSOE ha conseguido sobre el PP en el Congreso han tenido una base fundamental en los 25-30 puntos de diferencia que alcanza el PSC sobre el PP en Catalunya y que se ha traducido en 15-17 escaños de ventaja para los socialistas en 2004 y 2008, respectivamente. El fuerte descenso del PSC en 2010 ha reducido esta distancia en votos hasta 6 puntos, la menor distancia histórica entre los dos partidos en Catalunya. El mantenimiento de una diferencia relativamente reducida en las elecciones generales de 2012 dejaría al PSOE sin la que ha sido su más importante ventaja comparativa con respecto al PP para obtener una mayoría en el Congreso.

## Resultados de las elecciones autonómicas de 2010

CATALUÑA RESULTADOS GLOBALES			
CENSO	5.363.688		
VOTANTES	3.152.630		
Abstención	2.211.058	41,1 %	
	Votos	% s/votantes	escaños
CiU	1.202.830	38,2	62
PSC	575.233	18,2	28
PP	387.066	12,3	18
ICV-EUA	230.824	7,3	10
ERC	219.173	7,0	10
Ciutadans	106.154	3,4	3
SCI	102.921	3,3	4
Plataforma per Catalunya	75.134	2,4	
RI	39.834	1,3	
Escaños en Blanco	18.679	0,6	
Els Verds-GVE	15.784	0,5	
Partit Anitaurí (PACMA)	14.238	0,5	
Otros	50.775	1,6	
Blancos	91.631	2,9	
Nulos	22.354	0,7	

## RESULTADOS POR CIRCUNSCRIPCIONES

AUT. 2010	CENSO VOTANTES		Nulos	Válidos	Blancos	A Candidat	Abst. %
Barcelona	4.003.751	2.357.263	14.857	2.342.406	68.241	2.274.165	41,1
Girona	496.421	295.326	2.790	292.536	8.439	284.097	40,5
Lleida	312.605	187.159	1.665	185.494	6.565	178.929	40,1
Tarragona	550.911	312.882	3.042	309.840	8.386	301.454	43,2
CATALUNYA	5.363.688	3.152.630	22.354	3.130.276	91.631	3.038.645	41,2

Votos	PP	PSC	ICV-EUA	CiU	ERC	SCI	Ciudad
Barcelona	301.440	449.549	193.545	862.010	148.973	72.693	89.990
Girona	25.248	41.742	14.109	131.932	26.879	13.889	4954
Lleida	18.960	27.461	7.423	87.052	16.966	5.758	2.757
Tarragona	41.418	56.481	15.747	121.836	26.355	10.581	8.453
CATALUNYA	387.066	575.233	230.824	1.202.830	219.173	102.921	106.154

% s/votantes	PP	PSC	ICV-EUA	CiU	ERC	SCI	Ciudad
Barcelona	12,9	19,1	8,2	36,6	6,3	3,1	3,8
Gerona	8,6	14,1	4,8	44,7	9,1	4,7	1,7
Lleida	10,1	14,7	4,00	46,5	9,1	3,1	1,5
Tarragona	13,2	18,1	5,0	38,9	8,4	3,4	2,7
CATALUNYA	12,3	18,3	7,3	38,2	7,0	3,3	3,4

ESCAÑOS

Diputados	PP	PSC	ICV/EUA	CIU	ERC	Sol.Ind.	Ciudad.	TOTAL
Barcelona	12	18	8	35	6	3	3	85
Girona	1	3	1	9	2	1		17
Lleida	2	3	0	9	1			15
Tarragona	3	4	1	9	1			18
CATALUNYA	18	28	10	62	10	4	3	135

Fuente: Elaboración propia sobre datos definitivos (DOGC, núm. 5796 – 14/01/2011)

# LAS CIUDADES AUTÓNOMAS DE CEUTA Y MELILLA

---

Gerardo Ruiz-Rico Ruiz  
Juan José Ruiz Ruiz

## Relaciones internacionales e inter-institucionales

El debate en torno a la *españolidad* de las Ciudades Autónomas ha estado presente a lo largo del año 2010, a través fundamentalmente del despliegue mediático que han producido declaraciones de algunas autoridades marroquíes, al cuestionar una vez más ese status y enfatizar lo que consideran es una «ocupación» colonialista por parte del Estado español. A su vez, estos posicionamientos nacionalistas de Marruecos, con independencia de la finalidad real que perseguían, han provocado un cruce de declaraciones y reacciones de representantes de los Ejecutivos autonómicos que no han hecho sino alimentar el contencioso o la polémica ya histórica. En esa misma línea, siguen sin aceptarse por Marruecos los fondos que destina la UE para el desarrollo económico y social de las zonas periféricas a las ciudades, como un signo de contestación a su actual estatus jurídico.

Las relaciones entre España y Marruecos en torno a las Ciudades Autónomas suelen estar presididas por la moderación de las posturas del Gobierno central, que obligan a veces a adoptar posiciones que han suscitado críticas lógicas en aquéllas cuando se las excluye de representación de aquéllas en foros internacionales bilaterales (Reunión de Alto Nivel).

Sin duda el acontecimiento más grave de las relaciones con el Reino Alauita fue la invasión por ciudadanos de ese país de la denominada «zona de nadie» en la frontera entre Melilla y Marruecos. Este incidente inyectó una intensa presión durante algunos días a las relaciones entre ambos países, lo que obligó a actuar de forma inmediata a la diplomacia española para normalizar la situación fronteriza. En las concentraciones de protesta llegaron a participar parlamentarios y alcaldes de ciudades marroquíes. El resultado fue además el bloqueo ocasional de la circulación de productos de primera necesidad hacia la ciudad de Melilla.

Los desencuentros internacionales se han producido igualmente con motivo de las visitas de algunos líderes políticos (Rajoy, Aznar), que han suscitado el rechazo del gobierno marroquí por lo que califican de un provocador acto de soberanía.

Poco favorable a la distensión sería la presentación de una moción en el Senado por parte del Partido Popular para marcar unas «líneas rojas» en la relación con el país vecino, entre las que se señalaba la exigencia por nuestro país del respeto a la libertad de circulación de personas y bienes en las fronteras de las Ciudades Autónomas.

En el ámbito de las relaciones inter-institucionales con el estado central hay que subrayar la inclusión de las dos Ciudades en la Comisión Mixta para la Unión Europea, iniciativa respaldada de forma unánime en el Senado, lo que va a permitir

encauzar de forma positiva y directa la participación y colaboración de ambas entidades en las diversas fases de configuración e integración del ordenamiento y las políticas comunitarias.

En esta misma línea habría que situar la aprobación de la creación por el Congreso de los Diputados, dentro de la Comisión Mixta para asuntos relacionados con la UE, de una ponencia de estudio sobre las especialidades de las Ciudades Autónomas en relación con los asuntos que les afectan y son decididos en la esfera comunitaria.

Precisamente, y en cuanto al régimen jurídico de la relación de las Ciudades dentro la UE, hay que recordar las propuestas de la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas (Göteborg, Aberdeen) para que las Ciudades Autónomas reciban el mismo tratamiento de aquellas entidades subestatales que forman parte de este grupo. De este modo no se verían afectadas negativamente por la eliminación en el 2013 de las inversiones comunitarias procedentes de los Fondos Estructurales de cohesión de la UE. Esta es una de las principales demandas que centran la atención actualmente de los gobiernos autonómicos, en la medida en que ese tratamiento específico supone un elemento clave de su futuro socioeconómico.

En el caso de la Ciudad de Ceuta ese tratamiento singular reivindicado por su carácter periférico o «ultraperiférico», se ha concretado en un documento de base, aprobado por todos los grupos políticos de la Asamblea, en el que se detallan proyectos concretos: adopción por la UE del puerto de Ceuta como proyecto prioritario, la consideración de la línea marítima Algeciras-Ceuta como una de las llamadas «Autopistas del Mar» en la relación de Europa con el continente africano, un trato preferente de los productos originarios producidos en la ciudad frente a los productos de origen extracomunitario, o una mayor implicación de la ciudad autónoma en el desarrollo de las políticas migratorias de la Unión.

Para reforzar la presencia de los intereses autonómicos en la esfera institucional comunitaria se ha solicitado también su integración en el Comité de las Regiones de la UE. Este organismo ha dado respaldo a la propuesta de solicitar de la Unión un trato específico a las Ciudades debido a su notable singularidad geográfica y demográfica.

La colaboración intergubernamental se ha desarrollado también en la esfera local, mediante acuerdos con otros municipios (Melilla-Málaga) para la promoción del turismo principalmente. Sin embargo, quedan asignaturas pendientes; como la firma de un convenio de colaboración entre la Junta de Andalucía y la Ciudad de Melilla, que se ha visto «aparcado» por los últimos cambios en el Ejecutivo andaluz.

## **Reforma Estatutaria**

El debate político en torno a una futura reforma estatutaria en Ceuta ha tenido en la ciudad de Ceuta una intensidad especial. Aunque no se ha llegado a plasmar una iniciativa legislativa concreta, sin embargo sí que se han presentado por



la mayoría gubernamental, a través de su grupo parlamentario en la Asamblea, las condiciones y bases de una posible modificación del texto estatutario.

Se observan en esta propuesta algunos *mimetismos* respecto de algunos de los Estatutos aprobados en la última fase evolutiva del Estado Autonómico, además de recoger aspiraciones ya tradicionales.

En primer lugar se defiende –en esto sigue existiendo una divergencia con el resto de las fuerzas políticas (PSOE, UDCE)– la denominación y calificación como Comunidad Autónoma. Así mismo se propone la inclusión y desarrollo de un catálogo de derechos y principios estatutarios, y el reconocimiento de la singularidad y pluralidad lingüística. En el plano institucional se proyecta la creación de la figura del Defensor del Pueblo autonómico; la capacidad legislativa de la Asamblea de parlamentarios, junto a la legitimación de ésta para presentar recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencias. También se contempla la diferenciación o separación entre la presidencia de la Asamblea y la del Gobierno autonómico. En cuanto a las esferas competenciales, el proyecto prevé un elenco bastante amplio de competencias exclusivas, junto a otras compartidas y ejecutivas, que ensancharían notablemente la actual esfera competencial del autogobierno de la Ciudad Autónoma. En la línea con los nuevos Estatutos de otras CCAA, la propuesta del grupo popular contiene un desarrollo importante de los instrumentos de cooperación vertical y horizontal. Por último, contiene la aspiración de actualizar el Régimen Económico y Fiscal, como principal medio con el que hacer frente a los problemas que ocasiona su especial situación de «extrapeninsularidad», recogiendo igualmente el compromiso del Estado para obtener un status en la UE en consonancia con esa circunstancia.

La propuesta ha sido acogida con cierto grado de crítica por la UDC, ya que plantea una homogeneización en el trato de las lenguas de las diversas minorías cultural-étnicas (árabe ‘dariya’, jaquetía y el hindi), sin tener en cuenta la realidad social del árabe, hablado por un porcentaje muy superior de la población musulmana que existe en la ciudad.

En Melilla, se relanza en algún momento, aunque de forma bastante ocasional y con menor proyección política, la aspiración de convertir a la Ciudad Autónoma de Melilla en Comunidad Autónoma, sin que el discurso político «autonomista» se traslade después al terreno de las propuestas normativas concretas. La reivindicación se ampara en lo que el gobierno melillense califica como «petrificación legislativa» que ocasiona la falta de competencias legislativas de la entidad autónoma.

En el caso de Ceuta, los trabajos de la Comisión de Redacción para la reforma del Estatuto parecen haber quedado estancados, mientras la mayoría gubernamental apoya que cualquier iniciativa en este sentido debe ir precedida del informe económico previo sobre el coste de los posibles y futuros traspasos

No obstante, han animado el debate en este tema declaraciones, como las del ex-presidente de la Comunidad Autónoma de Andalucía –Rafael Escuredo– quien se ha partidario de reconvertir a las ciudades en Comunidades Autónomas con igual rango al resto de las entidades subestatales.

La posición del Ejecutivo estatal se pondría de relieve en unas declaraciones

del Secretario de Estado de Cooperación Territorial, quien manifestó no ser partidario de una reforma de los Estatutos de las Ciudades, sino de su aplicación al máximo de sus potencialidades.

En todo caso, parece que las dos Ciudades Autónomas siguen en la cola de las entidades territoriales que han asumido transferencias de competencias –Ceuta (21) y Melilla (24)– desde la aprobación de sus respectivos Estatutos de Autonomía. Un caso singular, sin embargo, es el de la competencia en materia de políticas activas de empleo, que al contrario del resto de las CCAA, las ciudades no han llegado a reclamar del Estado.

### **Economía y financiación**

La situación de crisis no ha dejado de tener repercusiones en la financiación de las Ciudades Autónomas. Sin embargo, la singularidad de éstas ha permitido mantener excepciones que repercuten favorablemente en el modelo de financiación. Es el caso del decreto-ley que restringe la capacidad de endeudamiento de las entidades locales, que no será aplicable a Ceuta y Melilla.

La grave crisis económica no ha impedido al Gobierno autonómico ceutí adoptar una postura favorable a continuar con un cierto nivel de endeudamiento de la entidad territorial, que vendría avalado por el mantenimiento de un nivel adecuado de los fondos de compensación interterritorial y un cierto incremento de la financiación autonómica; el destino de esa deuda sería la financiación de inversiones públicas en rehabilitación y adquisición de cuarteles para promover la construcción de viviendas o la construcción de un aparcamiento subterráneo.

### **Melilla**

La Asamblea de Melilla presentó en el 2010 una iniciativa legislativa, conforme al procedimiento previsto en el artículo 87.2º de la CE, en la que se solicitaba el aumento de la bonificación, hasta el 50%, en las cotizaciones a la seguridad de todos los sectores económicos. Esta propuesta –consensuada a la vez con la ciudad de Ceuta– suponía la necesidad de reformar la Ley de la Seguridad Social, y estaba orientada –según sus proponentes– a establecer unas condiciones favorables la creación de empleo en la Ciudad Autónoma. La iniciativa legislativa sería rechazada en el Congreso de los Diputados en el trámite de la toma en consideración, con el voto en contra de la mayoría socialista y la abstención de los nacionalistas catalanes y vascos. No obstante, la propuesta para modificar de bonificaciones fiscales a los diferentes sectores empresariales el régimen ha tenido una reacción final en el Gobierno de la nación, que ha promovido un principio de acuerdo para responder positivamente a la demanda de las Ciudades Autónomas.

La vida parlamentaria ha estado marcada, en primer lugar, por la Sentencia dictada por el tribunal Superior de Justicia de Andalucía, que estimaba la demanda presentada por los grupos de la oposición contra la negativa de la presidencia de la Asamblea de aceptar una serie de preguntas, más una interpelación, sobre la autoridad portuaria. Sin embargo, esta decisión judicial no ha llevado a

la repetición de la sesión de control en la que se produjo la lesión en los derechos de los parlamentarios.

Todavía dentro de la institución parlamentaria, se rechazó la propuesta de los grupos de la oposición para celebrar sesiones semanales de control, en lugar de hacerlo cada dos meses, como establece el Reglamento de la Cámara. En definitiva la polémica en torno a la interpretación de las normas que rigen el funcionamiento de la Asamblea ha sido una constante durante el 2010, con denuncias de la oposición por una interpretación restrictiva de los instrumentos de control por parte de la Mesa y Presidencia.

Entre las iniciativas políticas innovadoras, destaca la propuesta impulsada a través de una moción en la Asamblea, por Coalición por Melilla (CpM) de una policía local específica para apoyo en la frontera, con conocimiento del idioma tamazight. Por otro lado, la competencia de la Ciudad para poner en marcha una policía local especializada en medio ambiente y movilidad ha sido ratificada por sentencia del TSJA, en una sentencia que desestima el recurso planteado por el sindicato UGT y la delegación del Gobierno central.

La financiación específica del Estado español hacia Melilla sigue siendo una tónica habitual de las actuaciones en materia socioeconómica. De este modo, y gracias a los Fondos Estatales para el Empleo, por ejemplo, se ha podido incentivar la creación de puestos de trabajo en la ciudad; se añade fondos estatales para la rehabilitación de viviendas, programas sociales, sostenibilidad de empleo, etc. Continúa además la línea de cooperación con el Ministerio de Defensa para la cesión de terrenos de antiguos acuartelamientos con los que hacer frente a las necesidades residenciales y de equipamientos públicos.

La política de inversiones y subvenciones sigue ofreciendo casos de actuaciones del Estado central para favorecer el desarrollo económico de la ciudad. Uno de ellos ha sido la concesión de préstamos del Instituto de Crédito Oficial a pymes y autónomos locales.

De igual modo sobresalen las medidas que intentan potenciar el desarrollo de las relaciones comerciales de Melilla con el territorio exterior, a través de la constitución de proyectos como el de Plashima, cofinanciado con Fondos Feder; o la transferencia con cargo al Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local para la realización de varios proyectos educativos y culturales.

Sin embargo, la implementación de una de estas medidas, como la selección de trabajadores para los Planes de Empleo, aprobado por la Delegación del Gobierno, ha estado en el origen de una auténtica revuelta social que afectó a algunos barrios periféricos de la ciudad.

La inversión orientada al fomento del empleo en general parece mantenerse en los niveles anteriores, pese a la grave situación de crisis. No obstante, esta última ha disparado los niveles de demanda de servicios sociales entre colectivos sobre los que está repercutiendo especialmente.

Dentro de la esfera de las relaciones interculturales se ha celebrado por primera vez (7 de noviembre), como fiesta oficial de la Ciudad el Aid-El Kebir o Pascua del Sacrificio, con un respaldo institucional destacable. De este modo, se

pone en práctica una decisión, adoptada por el Gobierno el año anterior, que promueve el acercamiento de las instituciones locales a la realidad sociológica de la ciudad, con el 40% de población musulmana.

En lo que se refiere todavía a la dimensión «multicultural», destacaríamos en primer lugar la celebración en Melilla de un encuentro sobre el proyecto de Alianza de Civilizaciones y su proyección en la esfera local. Dentro de las iniciativas locales, el Instituto de las Culturas ha aprobado proyectos de investigación relacionados con diferentes aspectos histórico-culturales de la ciudad.

Las comunicaciones con la península parecen mejorar con el incremento significativo de viajeros en los vuelos entre la ciudad y Málaga, promovido por el abaratamiento de las tarifas para un número elevado de billetes en los vuelos entre varias ciudades de Andalucía (Málaga, Granada, Almería) y Madrid. Por otra parte, la comunicación marítima ha evolucionado positivamente gracias a una rebaja también en las tarifas de los barcos que circulan entre Melilla y las ciudades de Málaga y Almería.

El problema de la inmigración irregular sigue presentando los tradicionales niveles de incidencia. Uno de los principales es el de reintegración de los menores no acompañados, cuya solución no se obtiene con la celeridad necesaria debido a la frecuente falta de cooperación de las autoridades marroquíes, denunciada permanentemente por los gobiernos de las Ciudades Autónomas.

## Ceuta

La singularidad multicultural de Ceuta ha conducido a la presentación, y aprobación posterior, en la Comisión Mixta (Congreso, Senado) de una proposición no de ley para que la Ciudad sea considerada como lugar y foro del diálogo intercultural en el Mediterráneo. La iniciativa fue presentada por el Partido Popular, pero recibió el respaldo también del PSOE.

La comunidad musulmana, sin embargo, se encuentra dividida, y se han llegado a producir tensiones en torno al rezo de los viernes, entre una tendencia de interpretación moderada del Islam (Consejo Rector de la Mezquita Sidi Embarek) y una más radical, que lidera Liazid, los cuales representan a su vez la división entre la corriente maleki y la wahabi, procedente esta última de Oriente Medio. Resulta un hecho por tanto, la consolidación de un movimiento islámico de tendencia radical o fundamentalista (Tabligh), que hasta el momento sólo ha generado fricciones y conflictos en el interior de la comunidad musulmana de la ciudad, sin consecuencias en la convivencia por tanto entre ésta última y la mayoría cristiano-católica de la ciudad. Precisamente en esa dirección apunta la reacción que ha tenido el Imán Zaqui de la Mezquita de Sidi Embarek, al rechazar de plano las acusaciones que se le habían hecho sobre unas posibles declaraciones a favor de que Ceuta forme parte del reino de Marruecos; una actitud ésta que pone en evidencia la separación que existe en la ciudad entre la cuestión religiosa y el contencioso político-territorial entre dos Estados.

La realidad multicultural y la pluralidad religiosa de Ceuta han estado en la base de la aprobación de la creación de la Fundación Ceuta Crisol de Culturas,

una iniciativa promovida por el Gobierno ceutí, con el apoyo de los grupos de la oposición, a excepción de UDCE, por entender que de este modo se estaba celebrando una visión de la historia con un neto carácter colonialista.

En la misma línea, de reconocimiento de una comunidad religiosa diferente a la mayoritaria, pero con un peso social más que significativo, habría que situar la propuesta de sustituir como festividad local el día de Ceuta por la Pascua Musulmana, aceptado por unanimidad por todos los grupos políticos con representación asamblearia.

Por otro lado, el problema de inmigración demandante de asilo sigue ofreciendo unos datos bastante elevados; en términos comparativos con otras CCAA, y según un informe del Comité Español para Ayuda al Refugiado (CEAR) la ciudad de Ceuta ocupa el segundo lugar después de Madrid.

El nivel de cooperación entre la Ciudad Autónoma y el Estado suele ser positivo, destacando en este sentido, por ejemplo, la creación de una Comisión mixta, con varios subgrupos de trabajo para el estudio de cuestiones relativas al REF (impuestos de sucesiones patrimoniales, IRPF, IPSI). Se ha puesto en marcha igualmente una comisión para la realización de los proyectos de obras y servicios de los que se beneficiaría la primera durante el 2010. En relación, específicamente, con el sistema económico y fiscal singularizado, se ha aprobado la prórroga hasta el 2010 de las bonificaciones, en forma de exenciones en las cuotas a la seguridad social, en algunos sectores de la economía ceutí (hostelería, turismo e industria). Se han aprobado durante el 2010 convenios con el IMSERSO destinados a cubrir ayudas en domicilio de personas, como instrumento de aplicación de la Ley de Dependencia.

La comunicación con la península ha recibido un impulso con la inauguración del helipuerto de Algeciras, que pondrá en marcha una línea aérea con Ceuta.

La Ciudad ha reclamado la asunción de competencias de gestión sobre las instalaciones militares desocupadas y que tengan un valor cultural, como consecuencia del proceso de concentración de unidades del Ejército en una base única. La creación de esta última va a suponer una importante inversión del Estado, a la vez que una liberalización considerable de superficie de suelo urbano, que redundará en el potencial crecimiento urbanístico de Ceuta.

Todavía en la esfera del desarrollo normativo de su competencia estatutaria sobre casinos, juegos y apuestas, destaca la regulación por la Ciudad Autónoma del régimen de apuestas por internet, del que se podrán beneficiar empresas de este sector, siempre que se encuentran radicadas o tengan sede social en Ceuta.

En ejercicio de su competencia en materia urbanística, la Ciudad ha aprobado los Estatutos de la Gerencia de Urbanismo, así como una iniciativa que permite al Gobierno autonómico la paralización de forma urgente de aquellas obras que incumplan la planificación urbanística de la ciudad. Igualmente se ha procedido a una actualización y renovación del PGOU.

Dentro de la esfera competencia relativa a medio ambiente, habría que subrayar la actualización de la ordenanza de ruidos, que va a incidir sobre el problema de la contaminación acústica, a través de un endurecimiento notable del régi-

men de infracciones y adopción de medidas de corrección, la declaración de las denominadas Zonas Acústicamente Saturada, y un sistema de inspección más preciso que garantice el cumplimiento de los fines de la norma. Igualmente se ha aprobado finalmente el Reglamento que regula la colaboración ciudadana, a través de asociaciones de vecinos y grupos ecologistas, en el Consejo de Medio Ambiente de la ciudad.

El problema de la inmigración ofrece una dimensión jurídica de interés, en relación con la situación de aquellos inmigrantes que han obtenido la denominada «tarjeta amarilla, un documento que acredita su situación administrativa regular como demandantes de asilo. La cuestión se ha suscitado a propósito de una demanda presentada ante el juzgado de lo contencioso de Ceuta por un inmigrante subsahariano, apoyado por la Comisión Española de Ayuda al refugiado (CEAR) en esta situación, ante la prohibición decretada el Estado de viajar a la península, haciendo una interpretación restrictiva, y en potencia inconstitucional, de la ley de extranjería. Esta última reconoce (artículo 5) el derecho a libre circulación por todo el territorio nacional y la elección de domicilio de los extranjeros que se hallen en España. El argumento jurídico en el que se estaría apoyando la Administración del Estado sería las obligaciones de control de frontera exteriores a queda obligado por el Tratado de Schengen.

La resolución adoptada por el órgano judicial fue finalmente desestimatoria de la pretensión del inmigrante. La Ley de Asilo nacional del 2009 (Ley 12/2009) está subordinada a los compromisos internacionales adquiridos por España a través de un Tratado internacional, lo que supone la imposibilidad aplicar a la situación de los demandantes asilo que entran por la frontera de Ceuta el mismo tratamiento que al resto de los que han podido llegar a territorio español por otro lugar. En el apartado a) del Tratado de Schengen se establece que «Seguirán aplicándose por parte de España los controles actualmente existentes para mercancías y viajeros procedentes de las ciudades de Ceuta y Melilla previos a su introducción en el territorio aduanero de la Comunidad Económica Europea». Esta previsión habría que completarla con lo estipulado en el apartado e), donde se especifica lo siguiente: «En aplicación de su legislación nacional y con el fin de verificar si los pasajeros siguen cumpliendo las condiciones enumeradas en el artículo 5 del Convenio de 1990, en virtud de los cuales fueron autorizados a entrar en territorio nacional en el momento del control de pasaportes en la frontera exterior, España mantendrá controles (controles de identidad y de documentos) en las conexiones marítimas y aéreas provenientes de Ceuta y Melilla que tengan como único destino otro punto del territorio español».

## Actividad normativa de Ceuta y Melilla en 2009

### Convenios de colaboración entre Estado y Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla en 2010

#### Melilla

##### *Sanidad*

Resolución de 16 de noviembre de 2010, de la Secretaría General de Política Social y Consumo, por la que se publica el Convenio específico para el año 2010 del Protocolo general de colaboración con la Ciudad de Melilla. (BOE de 07/12/2010)

##### *Industria*

Resolución de 19 de octubre de 2010, de la Secretaría General de Industria, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Ciudad de Melilla para la realización del «Día del Emprendedor» en el marco de la Iniciativa «Emprendemos Juntos» 2010. (BOE de 15/11/2010)

##### *Inmigración*

Resolución de 21 de septiembre de 2010, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Ciudad de Melilla, sobre atención a menores extranjeros no acompañados. (BOE de 30/09/2010)

Resolución de 21 de septiembre de 2010, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Protocolo por el que se prorroga para el año 2010 el Convenio de colaboración con la Ciudad de Melilla, para el desarrollo de actuaciones de acogida e integración de personas inmigrantes así como de refuerzo educativo. (BOE de 30/09/2010)

##### *Igualdad*

Resolución de 20 de octubre de 2010, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Ciudad de Melilla, para la realización de actuaciones encaminadas a garantizar a las mujeres víctimas de violencia de género el derecho a la asistencia social integral y actuaciones de atención especializada a menores expuestos a violencia de género. (BOE de 22/11/2010 - Sección III)

Resolución de 3 de agosto de 2010, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Ciudad de Melilla, para la promoción de la igualdad de oportunidades de los jóvenes, mediante el desarrollo de programas de promoción de la emancipación juvenil para el año 2010. (BOE de 13/08/2010)

Resolución de 30 de agosto de 2010, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio específico 2010, que desarrolla el Convenio de colaboración con la Ciudad de Melilla, sobre cooperación en programas y actuaciones dirigidos específicamente a las mujeres. (BOE de 07/09/2010)

### *Cultura*

Resolución de 22 de junio de 2010, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Ciudad de Melilla, en relación con los efectos de la situación extrapeninsular de Melilla, sobre la comunicación cultural entre dicha ciudad y el resto del Estado español durante el año 2010. (BOE de 15/07/2010)

Resolución de 26 de mayo de 2010, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Cultura y la Ciudad de Melilla, para la realización de la exposición «Al Senegal en aeroplano». (BOE de 18/06/2010)

Resolución de 31 de mayo de 2010, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Cultura y la Ciudad de Melilla, para la aportación y distribución de crédito para la adquisición de fondos bibliográficos para la mejora de las bibliotecas públicas (2010). (BOE de 18/06/2010)

### *Fomento*

Resolución de 24 de mayo de 2010, de la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Consejería de Fomento de la Ciudad de Melilla, por el que la Ciudad Autónoma se integra en el Sistema Cartográfico Nacional y se establecen los contenidos del Real Decreto 1545/2007, de 23 de noviembre, que afectan a dicha integración. (BOE de 10/06/2010)

### *Vivienda*

Resolución de 29 de marzo de 2010, de la Subsecretaría, por la que se publica la Adenda específica entre la entidad pública empresarial Red.es, el Ministerio de Vivienda y la Ciudad de Melilla, para el desarrollo del programa de impulso al urbanismo en red. (BOE de 14/04/2010)

### *Educación*

Resolución de 27 de enero de 2010, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, por la que se publica el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Educación y la Ciudad de Melilla para el desarrollo de diversos



programas de interés mutuo centrados en acciones de compensación educativa y de formación de personas jóvenes y adultas desfavorecidas. (BOE de 10/03/2010)

Resolución de 27 de enero de 2010, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, por la que se publica la addenda al Convenio de colaboración entre el Ministerio de Educación y la Ciudad de Melilla, para la creación y funcionamiento de escuelas infantiles. (BOE de 25/02/2010)

### *Telecomunicaciones*

Resolución de 22 de enero de 2010, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, por la que se publica la Adenda del año 2009 al Convenio marco de colaboración, entre el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y la Ciudad de Melilla, para el desarrollo de programas en el ámbito del Plan Avanza. (BOE de 08/02/2010)

### *Medio Ambiente*

Resolución de 30 de julio de 2010, de la Dirección General de Medio Natural y Política Forestal, por la que se publica el Acuerdo de modificación del Convenio de colaboración con la Ciudad de Melilla, relativo a actuaciones de conservación en la Red Natura 2000. (BOE de 20/08/2010)

Resolución de 21 de enero de 2010, de la Dirección General de Medio Natural y Política Forestal, por la que se publica el Convenio de colaboración, entre el Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino y la Ciudad de Melilla, relativo a actuaciones de conservación en la Red Natura 2000. (BOE de 08/02/2010).

### *Política Social*

Resolución de 14 de enero de 2010, del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, por la que se publica el Convenio, entre la Administración General del Estado y la Ciudad de Melilla, para la realización de programas y actividades en materia de asistencia social, personas mayores y personas en situación de dependencia durante el ejercicio 2009. (BOE de 08/02/2010)

## **Ceuta**

### *Fomento*

Resolución de 13 de octubre de 2010, de la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Ciudad de Ceuta, por el que se integra en el Sistema Cartográfico Nacional y se establecen los contenidos del Real Decreto 1545/2007, de 23 de noviembre, que afectan a dicha integración. (BOE de 01/12/2010)

### *Inmigración*

Resolución de 8 de noviembre de 2010, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Ciudad de Ceuta, sobre atención a menores extranjeros no acompañados. (BOE de 19/11/2010)

Resolución de 4 de noviembre de 2010, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Protocolo por el que se prorroga para el año 2010 el Convenio de colaboración con la Ciudad de Ceuta para el desarrollo de actuaciones de acogida e integración de personas inmigrantes así como de refuerzo educativo. (BOE de 15/11/2010)

Resolución de 22 de diciembre de 2009, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica la Addenda al Protocolo por el que se prorroga para el año 2009 el Convenio de colaboración, entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Ciudad de Ceuta, para el desarrollo de actuaciones de acogida e integración de personas inmigrantes así como de refuerzo educativo. (BOE de 02/01/2010)

### *Industria*

Resolución de 19 de octubre de 2010, de la Secretaría General de Industria, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Ciudad de Ceuta para la realización del «Día del Emprendedor» en el marco de la Iniciativa «Emprendemos Juntos» 2010. (BOE de 11/11/2010)

### *Medio Ambiente*

Resolución de 9 de septiembre de 2010, de la Dirección General de Medio Natural y Política Forestal, por la que se publica el Acuerdo de modificación del Convenio de colaboración con la Ciudad de Ceuta, para la coordinación y ejecución de acciones en materia de conservación de la Red Natura 2000. (BOE de 20/09/2010)

### *Igualdad*

Resolución de 20 de octubre de 2010, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Ciudad de Ceuta, para la realización de actuaciones encaminadas a garantizar a las mujeres víctimas de violencia de género el derecho a la asistencia social integral y actuaciones de atención especializada a menores expuestos a violencia de género. (BOE de 22/11/2010)

Resolución de 30 de agosto de 2010, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio específico 2010, que desarrolla el Convenio de colaboración con la Ciudad de Ceuta, sobre cooperación en programas y actuaciones dirigidos específicamente a las mujeres. (BOE de 07/09/2010)

Resolución de 3 de agosto de 2010, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Ciudad de Ceuta, para la pro-

moción de la igualdad de oportunidades de los jóvenes, mediante el desarrollo de programas de promoción de la emancipación juvenil para el año 2010. (BOE de 13/08/2010)

Resolución de 5 de agosto de 2010, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Ciudad de Ceuta, sobre la realización del programa Bolsa de Vivienda Joven en Alquiler. (BOE de 12/08/2010)

### *Telecomunicaciones*

Resolución de 14 de junio de 2010, de la Secretaría de Estado de Energía, por la que se publica el Convenio marco de colaboración con la Ciudad de Ceuta, para la realización de planes de mejora de la calidad del servicio eléctrico, planes de control de tensión y de limpieza de márgenes en la Ciudad de Ceuta. (BOE de 23/07/2010)

Resolución de 30 de junio de 2010, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, por la que se publica el Acuerdo por el que queda prorrogada la Adenda al Convenio de colaboración con la Ciudad de Ceuta, para el desarrollo del Programa Ciudades Digitales Electrónicas 2008, en el ámbito del Plan Avanza. (BOE de 19/07/2010)

### *Educación*

Resolución de 18 de junio de 2010, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, por la que se publica la Adenda del Convenio de colaboración con la Ciudad de Ceuta, para la financiación de libros de texto y material didáctico e informático, en los niveles obligatorios de la enseñanza en centros docentes, durante el curso académico 2010-2011. (BOE de 05/07/2010)

### *Cultura*

Resolución de 30 de septiembre de 2010, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Ciudad de Ceuta, para la aportación y distribución de crédito para la adquisición de fondos bibliográficos para la mejora de las bibliotecas públicas para el año 2010. (BOE de 26/10/2010)

Resolución de 22 de junio de 2010, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Ciudad de Ceuta, en relación con los efectos de la situación extrapeninsular de Ceuta, sobre la comunicación cultural entre dicha ciudad y el resto del Estado español durante el año 2010. (BOE de 15/07/2010)

Resolución de 26 de mayo de 2010, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Cultura y la Ciudad de Ceuta, para la reproducción digital de documentos que se custodian en el Centro Documental de la Memoria Histórica. (BOE de 18/06/2010)

### *Comercio*

Resolución de 23 de abril de 2010, de la Dirección General de Política Comercial, por la que se publica el Convenio de colaboración para el desarrollo del Plan de mejora de la productividad y competitividad del comercio (2009-2012) celebrado entre el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y la Consejería de Economía y Empleo de la Ciudad de Ceuta. (BOE de 07/05/2010)

### *Política Social*

Resolución de 12 de abril de 2010, del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Ciudad de Ceuta para la gestión de los programas de ayuda a domicilio a personas en situación de dependencia para el año 2010. (BOE de 06/05/2010)

### *Empleo*

Resolución de 23 de febrero de 2010, de la Subsecretaría, por la que se publica el Convenio, entre el Ministerio de la Presidencia y la Ciudad de Ceuta, para el funcionamiento del Plan Especial de Empleo 2009/2010. (BOE de 03/03/2010)

### *Educación*

Resolución de 25 de enero de 2010, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, por la que se publica el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Educación y la Ciudad de Ceuta, para el desarrollo de diversos programas de interés mutuo centrados en acciones de compensación educativa y de formación de personas jóvenes y adultas desfavorecidas. (BOE de 25/02/2010)

Resolución de 25 de enero de 2010, de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, por la que se publica el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Educación y la Ciudad de Ceuta, para la creación y funcionamiento de escuelas infantiles. (BOE de 25/02/2010)

### *Asistencia Social*

Resolución de 14 de enero de 2010, del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, por la que se publica el Convenio entre la Administración General del Estado y la Ciudad de Ceuta, para la realización de programas y actividades en materia de asistencia social, personas mayores y personas en situación de dependencia durante el ejercicio 2009. (BOE de 15/02/2010)

*Telecomunicaciones*

Resolución de 22 de enero de 2010, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, por la que se publica la Adenda del año 2009 al Convenio marco de colaboración, entre el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y la Ciudad de Ceuta, para el desarrollo de programas en el ámbito del Plan Avanza. (BOE de 08/02/2010)

Resolución de 9 de diciembre de 2009, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, por la que se publica el Acuerdo por el que queda prorrogada la Adenda al Convenio de colaboración, entre el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y la Ciudad de Ceuta, para el desarrollo del Plan Avanza para el desarrollo del Programa Pyme Digital. (BOE de 26/01/2010)

Resolución de 9 de diciembre de 2009, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, por la que se publica el Acuerdo por el que queda prorrogada la Adenda al Convenio de colaboración, entre el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y la Ciudad de Ceuta, para el desarrollo del Plan Avanza para el desarrollo del Programa de difusión del DNI electrónico. (BOE de 26/01/2010)

Resolución de 9 de diciembre de 2009, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, por la que se publica el Acuerdo por el que queda prorrogada la Adenda al Convenio de colaboración, entre el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y la Ciudad Autónoma de Ceuta, para el desarrollo del Plan Avanza para el desarrollo del Programa de Ciudades Digitales. (BOE de 26/01/2010)

**TERCERA PARTE**  
**PRINCIPALES RASGOS DE LA EVOLUCIÓN**  
**DE LOS ESTADOS EUROPEOS COMPUESTOS**  
**EN EL DERECHO COMPARADO EUROPEO DURANTE 2010**



# EL DESARROLLO DEL FEDERALISMO EN ALEMANIA EN EL AÑO 2010\*

Gerhard Robbers

## Debates políticos esenciales

### *Elecciones parlamentarias*

Durante 2010 se celebraron en Alemania las trascendentales elecciones de Renania del Norte Westfalia, el 9 de mayo de 2010. Más allá del estricto ámbito territorial de Renania del Norte Westfalia, estas elecciones constituyeron el primer examen del Gobierno surgido de las elecciones generales de 2009, compuesto por los partidos Unión (CDU/CSU) y FDP bajo la dirección de la canciller alemana Angela Merkel.

La CDU perdió más del 10% de los votos convirtiéndose, sin embargo, en el partido más fuerte ligeramente por delante del SPD, que con menor pérdida de votos consiguió el 34,5% de votos. Los verdes casi duplicaron su porcentaje de los votos y consiguieron un 12,1%. El FDP mejoró ligeramente hasta un 6,7% de los votos. *Die Linke* entró por primera vez en el *Landtag* con el 5,6%. CDU y SPD consiguieron cada uno 67 de los 181 mandatos del *Landtag*, Alianza 90/Los Verdes consiguió 23, el FDP 13 y *Die Linke* 11 escaños. El SPD obtuvo los peores resultados en 56 años, para la CDU fue el peor resultado obtenido jamás en unas elecciones al *Landtag* en Renania del Norte-Westfalia.

El 14 de julio de 2010 Hannelore Kraft fue elegida Ministra-Presidenta del *Land* Renania del Norte-Westfalia; está a la cabeza de un gobierno rojo-verde minoritario, que es tolerado por el partido *Die Linke*. Es significativo que por esta formación de Gobierno en el *Land*, la coalición CDU/CSU y FDP que gobierna a nivel federal haya perdido su mayoría en el *Bundesrat*.

### *Reforma de federalismo*

Tras la entrada en vigor en los años 2006 y 2009 de las reformas de federalismo I y II a lo largo de 2010 se ha calmado el debate público sobre la reforma del Estado y sus instituciones. En general, no hay grandes demandas de reforma. Ha comenzado una fase de tranquilidad en que se están recopilando los resultados de las reformas. Sin embargo, parece que tampoco hay gran entusiasmo acerca de lo alcanzado. Tal vez pueda decirse con algo de razón que el gran esfuerzo de reforma ha dado lugar a pocos logros tangibles.

\* Traducción a cargo de Ananda Plate, colaboradora del Instituto de Derecho Público.



### *El freno de las deudas*

Ha saltado a primer plano la discusión general sobre la reciente restricción constitucional a las deudas del presupuesto público. Más adelante se tratarán en detalle esta restricción y sus resultados.

### *Compensación financiera entre los Länder*

Otro debate, comenzado en 2010 y que todavía no ha concluido, se refiere a la compensación financiera entre *Länder*. Los *Länder* más ricos Baviera, Baden-Württemberg y Hesse, que contribuyen regularmente al mecanismo de compensación financiera pero que luego reciben menos de lo que desembolsaron inicialmente, piden un rediseño de este mecanismo. La meta es crear incentivos para los *Länder* más pobres y practicar una disciplina presupuestaria más severa. Los *Länder* más ricos (contribuidores) reprochan a los *Länder* más pobres (tomadores) la utilización de las asignaciones procedentes de los *Länder* más ricos para financiar costosas prestaciones sociales y gastos culturales que los *Länder* contribuidores no se permiten para poder mantener un presupuesto saneado, lo cual les vuelve a obligar a contribuir al mecanismo de compensación financiera.

No obstante, la amenaza de los *Länder* contribuidores de llevar la normativa de compensación financiera ante el Tribunal Constitucional para su reexamen, todavía no se ha materializado.

### *Las finanzas municipales*

Por fin pasa a formar parte de los debates esenciales, existentes desde hace mucho tiempo y que continúan en el 2010, el debate sobre la carga financiera de los municipios que surge de la legislación federal, sobre todo en el ámbito social.

Esta cuestión se encuentra estrechamente relacionada con el gran debate sociopolítico, dominado también por la política de partidos, sobre los detalles de la seguridad social básica en el denominado «sistema *Hartz IV*<sup>1</sup>». Los municipios y *Länder* se quejan desde hace tiempo y prácticamente sin obtener respuesta, de que no pueden seguir cargando ese peso sin recibir nuevas asignaciones de un monto significativo o nuevas fuentes de financiación. El endeudamiento de los municipios es considerable y ha seguido aumentando en 2010.

La diferencia entre los ingresos y gastos de los municipios en el 2010 alcanzó a un déficit récord de, previsiblemente, 9.800 millones de euros. Para el año 2011 se espera un déficit de 9.600 millones de euros.

Esta carga financiera es consecuencia principalmente de los elevados gastos sociales, establecidos legalmente por el Estado federal pero sufragados por los municipios.

---

1 N.T.: La legislación del Hartz IV, promulgada bajo el precedente Gobierno socialdemócrata de Gerhard Schröder supuso la reducción de costes sociales, unificando el subsidio de desempleo y la ayuda social en una única prestación. Para mayor aclaración vid. *Informe de Comunidades Autónomas* 2007, pág. 955.

Entre los mayores gastos se encuentran los de la vivienda para parados de larga duración, servicios de juventud, ayuda para la integración de personas discapacitadas y la garantía básica asistencial para personas mayores. Desde que fuera introducida en el 2003, los gastos derivados de la garantía asistencial básica casi se han triplicado en todo el país, alcanzando los 3.900 millones de euros.

En base a las cifras publicadas por el *Deutscher Städtetag*,<sup>2</sup> los municipios gastaron previsiblemente 42.200 millones de euros en prestaciones sociales durante 2010, el doble que hace 20 años.<sup>3</sup>

### *Educación y sistema escolar*

#### A) Exámenes de tipo centralizado en los *Länder*.

En el ámbito de la cultura se han visto algunos desarrollos nuevos. Desde hace mucho tiempo existen quejas acerca la heterogeneidad del sistema de *N.T. Abitur*.<sup>4</sup> Éstas se centran sobre todo en que los resultados obtenidos en los diferentes *Länder* no puedan compararse.

Un paisaje escolar cambiante, la autonomía de la escuela y la necesidad de asegurar la calidad educativa requieren medidas que permitan comparar los resultados del aprendizaje y las calificaciones. Los exámenes centralizados con elementos descentralizados pretenden contribuir a resolver este problema.<sup>5</sup>

Para superar esta situación, algunos *Länder* han introducido en 2010 un *Abitur* suprarregional, un *Abitur* centralizado: tanto Berlín como Brandeburgo han introducido exámenes con ejercicios comunes. Todos los *Länder*, menos Renania-Palatinado, han introducido –en diferentes grados– este *Abitur* centralizado.

El *Abitur* centralizado incluye en Berlín las asignaturas de alemán, matemáticas y primera lengua extranjera. En Brandeburgo son biología, química, alemán, inglés, francés, historia, geografía, matemáticas, física y ciencia política, las asignaturas incluidas en el *Abitur* centralizado.

Los ejercicios para la obtención del título «medio» inferior al *Abitur* en Berlín y el examen final de 10º curso en Brandeburgo también se formulan a nivel central. En Berlín se examinan las asignaturas de alemán, matemáticas y primera lengua extranjera, en Brandeburgo solo las asignaturas de alemán y matemáticas.

En el *Land* de Berlín los exámenes centrales en escuelas de formación profesional para la obtención del ciclo superior de formación profesional se realizan en las asignaturas de alemán, inglés, matemáticas, economía agrícola, construcción y tecnología de la madera, química de laboratorio, física y biología, ingeniería eléctrica, ciencias de la alimentación, tecnología de color y diseño de inte-

2. N.T.: Asociación Alemana de Municipios

3. Véase <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2011-02/schulden-staedtetag-kommunen-2>.

4. N.T. Abitur: Prueba final de educación secundaria, cuya superación permite acceder a la Universidad, equivalente de alguna manera a la selectividad o examen de acceso a la universidad.

5. Véase <http://bildungserver.berlin-brandenburg.de/pruefungen.html>.

riores, salud/medicina, tecnología de la información, higiene, diseño de medios de comunicación, técnicas de metal, técnica de moda y ropa, educación, psicología, sociología y economía.

Los exámenes finales centralizados se realizan en centros de formación profesional de Berlín para la obtención del título de acceso a la universidad general o restringido a determinadas materias, incluyen las asignaturas de alemán, inglés, matemáticas, economía agraria, construcción y tecnología de la madera, química de laboratorio, física y biología, electrónica, ciencias de la alimentación, salud/medicina, tecnología de la información, diseño de medios, tecnología del metal, educación, psicología, sociología y economía. En el *Land* Brandemburgo no existe este título académico.

#### B) Cooperación de los *Länder* en materia escolar.

Cinco *Länder* se han puesto de acuerdo sobre las medidas necesarias para lograr una base común en el *Abitur*:<sup>6</sup> Baviera, Baden-Württemberg, Sajonia, Sajonia-Anhalt, Mecklemburgo-Pomerania Occidental. Esperan que otros se unan a ellos. El objetivo es una recopilación de ejercicios, de momento en alemán y matemáticas. Con ello se pretende reforzar la posibilidad de contrastar el *Abitur* de todo el país.

En estos momentos el Instituto para el Progreso Cualitativo en Educación (IQB) situado en Berlín, creado por los 16 ministros de cultura, trabaja en la elaboración de determinados estándares educativos para el *Abitur*. Estos estándares serán aplicados en todo el país y al principio describirán en términos generales lo que deben saber los estudiantes. De tales estándares se pasará al posterior desarrollo de ejercicios concretos. Lo que pretenden los cinco *Länder* que planean el *Abitur* equiparable es servirse de esa recopilación de ejercicios para plantear futuras pruebas. Ciertamente los estudiantes de Schwerin continuarán sin tener que resolver exactamente los mismos ejercicios que en Múnich, sin embargo, a través de estas pruebas se aseguraría el mismo nivel de exigencia. Sería poco práctico poner ejercicios idénticos –para ello todos los estudiantes tendrían que examinarse el mismo día y habría que igualar los períodos vacacionales. Si los preparatorios van bien, en tres años y medio podría llevarse a cabo el primer *Abitur* suprarregional. Otros *Länder* podrían unirse a la iniciativa en cualquier momento.

No obstante, el proceso de nivelación tiene límites. El *Abitur* lo conforman en parte notas del año académico y pruebas orales; de momento no se ha pensado en introducir estándares equiparables en este aspecto. Sin embargo, lo que sí se ha introducido es una recopilación de ejercicios para exámenes de matemáticas y alemán en cinco *Länder* (Baviera, Baden-Württemberg, Sajonia, Sajonia-Anhalt y Mecklemburgo-Pomerania Occidental).

#### C) Pacto de educación superior

En el año 2010 se pudo hacer un balance de los resultados del primer pacto de educación superior entre Gobierno central y *Länder*.<sup>7</sup>

6. Véase <http://www.sueddeutsche.de/karriere/laenderuebergreifendes-abitur-ende-der-extrawuerste-gleiches-abi-fuer-alle-1.1033860>

7. Véase <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/034/1703400.pdf>; <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2010/03/2010-03-22-erfolgsmodell-hochschulpakt.html>.

El Gobierno central y los *Länder* han creado conjuntamente 100.000 plazas universitarias desde 2005. Los fondos federales debían ser aumentados en 400 millones de euros en 2010. El pacto de educación superior debía, con las 91.000 plazas universitarias adicionales inicialmente acordadas, mejorar hasta 2010 y de manera permanente la situación en las universidades alemanas. Sin embargo, existe una considerable demanda adicional de plazas universitarias. Los años con tasas de nacimiento muy elevadas y el aumento de interés en los estudios universitarios son responsables de esta necesidad. La tasa de universitarios de primer curso superó el 43% en 2010.

El informe presentado en 2010 por la Conferencia Científica Conjunta (GWK) sobre la aplicación del pacto de universidades en el año académico 2008 muestra que la tendencia del año 2007 continúa: si comparamos el año 2005 y 2008, la cifra de estudiantes nuevos/as ascendió en casi 35.000. Eso son aproximadamente 10.000 más de los inicialmente planeados.

De acuerdo con las cifras preliminares de la Oficina Federal de Estadística, esta tendencia continuó a lo largo del año académico 2009: esto significa que Estado y *Länder*, con cerca de 100.000 estudiantes nuevos/as más que en 2005, superaron ya en el 2009 la meta aproximada de 91.000 estudiantes nuevos/as hasta 2010.

La mayor parte de las plazas adicionales se crean en ciencias de ingeniería, derecho, economía y ciencias sociales. Un número considerable de plazas son creadas en universidades de ciencias aplicadas<sup>8</sup> de todo el país. Éstas albergaron cerca de 29.000 de los casi 35.000 estudiantes nuevos adicionales mencionados anteriormente.

Un incremento de personal siguió al aumento de la cifra de estudiantes nuevos. De tal manera que en las universidades se crearon 1.800 nuevas plazas de empleo. El número de profesores aumentó en más del 18%.

Para mejorar las condiciones de los estudios universitarios, un grupo de trabajo ha preparado un acuerdo administrativo entre Estado federal y *Länder* que fue firmado por la canciller alemana y los jefes de gobierno de los *Länder* el 10 de junio de 2010.<sup>9</sup>

En base a él las plazas universitarias aumentarán considerablemente hasta 2020. Por ello, Estado y *Länder* han acordado el pacto universitario 2020 («primer pilar»). El gobierno federal proporciona en una primera fase, 565 millones de euros para 91.000 plazas universitarias para los años 2007 a 2010. En la segunda etapa hasta 2015 se crearán otras 275.000 plazas universitarias más. Adicionalmente, las universidades obtendrán 1.600 millones de euros para financiar proyectos de investigación («segundo pilar»). El gobierno y los *Länder* mantienen conversaciones para la mejora de la docencia en las universidades («tercer pilar»).

---

8. N.T.: *Fachhochschule*, traducida como «universidad de ciencias aplicadas», es equiparable al concepto de escuela superior técnica.

<sup>9</sup> Véase <http://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Pressemitteilungen/pm2010-07.pdf>

## *Seguridad*

En el año 2010 se encontraba en fase de preparación y ya sujeta a debate público un proyecto que en cualquier caso afecta indirectamente a la estructura de la seguridad en el Estado: la previsión del Gobierno de fusionar la policía federal y la oficina federal de policía criminal (en adelante BKA). La BKA es una autoridad federal de Alemania subordinada al Ministerio del Interior y junto con la policía federal y la policía en el Bundestag alemán, una de las tres policías del estado. Su tarea principal es la lucha nacional contra la delincuencia en Alemania con la estrecha colaboración de las oficinas de policía criminal de los Länder e investigar actividades delictivas graves que tengan elementos internacionales. Además de eso la BKA protege a los miembros de los órganos constitucionales del Estado. La BKA representa a la República Federal de Alemania ante la Interpol como oficina central nacional. La policía federal también es una policía estatal con una variedad de tareas específicas, entre las que puede destacarse la protección de fronteras.

A consecuencia de la elevada amenaza terrorista, la comisión de expertos instituida por el ministro del interior (Comisión Werthebach) ha propuesto la fusión de la policía federal y la oficina federal de policía criminal.<sup>10</sup>

Teniendo en cuenta la amenaza terrorista, según el deseo de la Comisión, la policía federal debería encargarse solo del control de la carga aérea. La Comisión recomendó también que la policía federal fuera reforzada como policía preventiva y que llevara la iniciativa también en materia de seguridad. Sin embargo, según el informe Werthebach, la Oficina de Aduanas deberá seguir siendo independiente. Según las propuestas de la Comisión, las unidades de Aduanas análogas a la policía deberían colaborar de manera más intensa con la policía federal y subordinarse al Ministerio del interior. La Oficina Federal de Seguridad en Tecnologías también debería cooperar más intensamente con la BKA.

Algunos Länder han mostrado su preocupación por éstas reformas, más allá de los concretos partidos que se encuentran en sus gobiernos. Hacia finales de año parecía que esta reforma no iba a recibir un fuerte impulso.

## *El desarrollo económico del Estado*

El programa económico del gobierno en 2010 ha tenido importantes efectos económicos en los Länder, pues ha servido para estabilizar la economía en el sector bancario y afrontar la crisis económica de los años 2008/2009.

El paquete de estabilización II, que es el pacto alemán de empleo y estabilidad dirigido a asegurar los puestos de trabajo, y fortalecer las fuerzas de crecimiento y modernización del país, fue acordado por el gobierno en 2009 para mitigar el impacto de la crisis financiera sobre la economía real y para superar la dura recesión en el invierno del 2008/09.

Este plan de recuperación ha proporcionado importantes inversiones a corto plazo. El Fondo Monetario Internacional había valorado las medidas de estímulo

---

<sup>10</sup> Véase <http://www.tagesschau.de/inland/sicherheitsdienste102.html>.

lo económico fijados por el gobierno en 4.000 millones de euros o el 0,1% del PIB para el año 2008, en 40.000 millones de euros (1,6%) para el año 2009 y en 24.000 millones de euros (0,9%) para el 2010.

La mayor parte de las medidas político-económicas expiraron a finales de 2010; los proyectos puestos en marcha con anterioridad durante la Ley de futuras inversiones seguirán financiados hasta finales de 2011.

## Competencias legislativas

La distribución de competencias entre federación y *Länder* viene establecida por la Ley Fundamental. Al gobierno federal en principio solo le corresponde regular cuando la Ley Fundamental lo diga expresamente. Con respecto de las competencias estatales, la Ley Fundamental diferencia las competencias legislativas exclusivas de las competencias legislativas concurrentes.

En el ámbito de las competencias legislativas estatales exclusivas, en virtud del art. 71 de la Ley Fundamental, los *Länder* sólo tienen competencia para legislar cuando una ley estatal lo permita expresamente. Tales ámbitos se encuentran en gran parte en el art. 73 de la Ley Fundamental pero también se mencionan en numerosas disposiciones específicas de la Ley Fundamental. En ellos se incluyen asuntos exteriores, protección civil, nacionalidad, transporte aéreo, servicios postales y telecomunicaciones.

En el ámbito de las competencias legislativas estatales concurrentes, en virtud del art. 72 de la Ley Fundamental, los *Länder* tienen derecho a legislar únicamente en la medida en que el Estado no haya hecho uso de su competencia legislativa. Las materias de competencia legislativa concurrente se establecen principalmente en el art. 74 de la Ley Fundamental. Entre ellas figura también el derecho civil.

En principio el Estado puede actuar en el ámbito de las competencias legislativas concurrentes sin que deban cumplirse condiciones adicionales (art. 72.1 de la Ley Fundamental). En determinadas áreas el Estado tiene competencia para legislar, pero solo en la medida en que una norma estatal sea necesaria para establecer iguales condiciones de vida en todo el territorio nacional o para el mantenimiento de la unidad jurídica o económica en todo el territorio nacional (art. 72.2 de la Ley Fundamental). Esto es aplicable a las materias del art. 74.1 n° 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 y 26 de la Ley Fundamental.

Por último, a pesar de que el Estado federal tenga competencia legislativa en un número limitado de materias, los *Länder* ostentan, en virtud del art. 72.3 de la Ley Fundamental, la llamada *Abweichungskompetenz* o competencia de desviación. Ésta afecta a la caza, protección del medioambiente y conservación del paisaje, la distribución de tierras, la ordenación del territorio, los recursos hidrológicos, así como el acceso a la universidad y los títulos universitarios.

A pequeña escala se le reconocen competencias legislativas tácitas o no escritas al Estado. En este punto hay que diferenciar entre la competencia por razón de la conexión material (*Kraft Sachzusammenhangs*), competencia por anexión (*Annexkompetenz*) y la competencia por razón de la naturaleza del objeto de

regulación (*Kraft Natur der Sache*). En la actualidad tienen poca relevancia, limitada además a materias especiales.

Hay normas con rango de ley que regulan las estructuras de cooperación entre Estado y *Länder* pero que, sin embargo, no pueden modificar la distribución de las competencias legislativas. Esto es visible sobre todo en la ley para la compensación financiera de los *Länder* y la Ley de Baremos (*Maßstabgesetz*) que va unida a aquella. La Ley de Baremos regula los criterios utilizados para calcular la capacidad económica de los *Länder* teniendo en cuenta la compensación financiera.

### Mecanismos del trabajo conjunto

La Administración en principio es cosa de los *Länder*, incluso cuando se trata de la ejecución de leyes estatales. En este caso los *Länder* ejecutan las leyes estatales como asuntos propios (art. 83 y 84 de la Ley Fundamental). Entonces regulan la ejecución de la ley y la organización de las autoridades correspondientes bajo su propia responsabilidad.

Además, el art. 85 de la Ley Fundamental prevé la llamada Administración delegada (*Bundesauftragsverwaltung*). Aquí los *Länder* no pueden llevar a cabo las tareas de la Federación como asuntos propios sino que deben hacerlo en nombre de la Federación (art. 85 Ley Fundamental); en ese caso la Federación también puede dar a los *Länder* instrucciones sueltas. Finalmente, en base a algunas disposiciones de la Ley Fundamental, la Federación tiene el derecho a administrar determinadas materias por sí misma.

La cooperación entre el Gobierno federal y los *Länder* también se encuentra regulada en numerosos acuerdos administrativos y contratos estatales, lo cual permite una gran flexibilidad. El constante intercambio de información y la creación de mecanismos de actuación conjunta se establecen en numerosas conferencias y grupos de trabajo.

### Resoluciones judiciales importantes sobre el federalismo

En mayo del 2010 el Tribunal Constitucional alemán tomó una decisión de gran importancia para la relación competencial de la Federación y los *Länder* en cuanto al procedimiento administrativo:<sup>11</sup>

(1) La normativa federal reguladora del procedimiento administrativo en el ámbito de la Administración delegada del art. 85 de la Ley Fundamental no precisa el consentimiento del *Bundesrat*.

(2) El art. 87d párrafo II de la Ley Fundamental únicamente exige el consentimiento del Consejo Federal (*Bundesrat*) para encomendar tareas a los *Länder*, no para devolver la delegación a la Federación.

11. Tribunal Constitucional alemán, decisión del 4. 5. 2010 - 2 BvL 8/07, NVwZ 2010, pág. 1146, entre otros.

(3) Los cambios en el diseño de una tarea ya delegada solo requieren consentimiento para su encargo, en virtud del art. 87d párrafo II de la Ley Fundamental, cuando el significado esencial de la tarea encomendada y su alcance varíen considerablemente del inicialmente acordado. Para que esto suceda, en principio no es suficiente que un cambio legislativo aumente cuantitativamente el peso de la tarea encomendada.

## La Unión Europea y el federalismo

En desarrollo del art. 9 de la Ley sobre la cooperación de Federación y Estados Federados en asuntos de la Unión Europea (EUZBLG),<sup>12</sup> existe el acuerdo entre Gobierno federal y los gobiernos de los *Länder* para regular en mayor detalle la cooperación entre Federación y *Länder* en asuntos relacionados con la Unión Europea (art. 9 EUZBLG) (acuerdo entre Federación y *Länder* del 10 de junio de 2010). Debido a su importancia práctica para la coordinación política permanente entre Federación y *Länder* respecto de la Unión Europea, dicho acuerdo merece una breve descripción.

En el acuerdo, el Gobierno federal y los gobiernos de los *Länder* expresan su compromiso para conseguir una Europa unida y el desarrollo de la Unión Europea sobre la base del Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, así como la obligación de lealtad mutua en cuanto a la información obtenida y los actos realizados.

Ambas partes colaboran estrechamente y de manera responsable sobre la base del art. 23 de la Ley Fundamental, de la Ley sobre Responsabilidad Integradora, así como de la Ley sobre la Cooperación de Federación y *Länder* en Asuntos de la Unión Europea (EUZBLG).

En virtud del art. 9, frase 2, EUZBLG, acuerdan lo siguiente para especificar las disposiciones que regulan la cooperación entre ellas:

(1) Cuando en comités del Consejo o de la Comisión se traten proyectos, sobre los que el *Bundesrat* puede opinar antes de que se fije la postura a tomar en las negociaciones, el gobierno federal informará al *Bundesrat* inmediatamente del lugar, momento y orden del día de las reuniones de estos comités. Lo mismo se aplica, en la medida de lo posible, para actividades que prepare la Comisión así como para audiencias formales, consultas y debates de expertos.

(2) Sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 6.1 EUZBLG, el Gobierno federal y los gobiernos de los *Länder* llevan conjuntamente una lista de los comités consultivos de la Comisión y el Consejo, donde se tratan proyectos en los que el *Bundesrat* podría tomar parte en la decisión si fueran medidas internas estatales, en los que serían competencia de los *Länder* si estuviésemos ante medidas internas estatales o en los que hay intereses esenciales de los *Länder* en juego.

También se aplica a los comités incluidos en la decisión 1999/468/EG del Consejo de 28 de junio de 1999, modificada por la decisión del Consejo 2006/ 512/EG

12. Véase [http://www.bundesrat.de/nn\\_6904/DE/struktur/recht/bund-laender/bund-laender-node.html?\\_\\_nnn=true](http://www.bundesrat.de/nn_6904/DE/struktur/recht/bund-laender/bund-laender-node.html?__nnn=true).



del 17 de julio de 2006, así como a los comités que, en virtud del art. 291.3 TFUE, son utilizados para fijar las modalidades para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión, tal y como sucede con el Comité Permanente del art. 71 TFUE.

Tanto en el Comité de Representantes Permanentes como en el Comité Especial de Agricultura, los *Länder* participan en las reuniones de preparación de instrucciones a través de representantes de los *Länder*. La lista puede ser modificada sin que sea necesaria una modificación formal del acuerdo.

(3) El *Bundesrat* nombra a los representantes de los *Länder* ante el Gobierno federal o a los representantes de departamentos del Gobierno de un *Land*. Para los comités incluidos en la lista esto puede también producirse durante un periodo de tiempo determinado. En caso de que los representantes de los *Länder* sean llamados excepcionalmente sin estar incluidos en la lista o por modificación de los representantes incluidos en la lista, el *Bundesrat* lo notificará antes de las negociaciones.

El Gobierno federal aceptará en la medida de lo posible la petición de asistencia de un representante de los *Länder*, como mínimo, y en caso de cumplirse los requisitos del art. 5.2 EUZBLG, de dos representantes de los *Länder*. En casos puntuales el Gobierno federal se esforzará por facilitar la asistencia de un representante de los *Länder*. Cuando en los casos del art. 6.1 EUZBLG no tome parte ningún representante nombrado por los *Länder* o no se conozca todavía ningún representante nombrado por el *Bundesrat* podrá, en casos puntuales, asistir un representante.

(4) En cuanto a la asistencia de representantes de los *Länder* a reuniones informales, el Gobierno federal y los *Länder* se ponen de acuerdo en cada caso concreto cuando afecte a competencias legislativas exclusivas de los *Länder*.

(5) En cuanto a reuniones del Consejo en su formación de Ministros, en los que se traten proyectos que esencialmente afectan a materias de competencia exclusiva de los *Länder* en el ámbito de la educación primaria, la cultura y la radiodifusión, el *Bundesrat*, en virtud del art. 6.2 y 6.3 EUZBLG, nombrará a miembros de los Gobiernos de los *Länder* con rango ministerial a los que el Gobierno federal cede la tarea de negociación de los proyectos. Los *Länder* aseguran su representación según las exigencias del art. 16.2 TUE y en virtud de la práctica existente en estas reuniones del Consejo. El Gobierno federal se esfuerza por posibilitar la asistencia de un funcionario de los *Länder* como apoyo al representante de los *Länder* nombrado por el *Bundesrat*. En caso de que el representante de los *Länder* no pueda asistir, será el representante del Gobierno federal o el representante permanente quien dirija las negociaciones.

(6) La delegación a un ministro de un *Land* de la tarea de negociar en el Consejo supone también la participación de éste en el procedimiento de mediación entre el Consejo y el Parlamento Europeo, a no ser que se afecte a tareas encomendadas a la República Federal de Alemania, como la Presidencia del Consejo.

Los *Länder* se aseguran el desarrollo de las negociaciones, según el punto número 5, a través del ministro del *Land* nombrado o a través de un representante de la esfera política de su propio *Land* o de otro.

(7) Para las reuniones del Consejo en su formación de Ministros, en los que se traten proyectos que no afectan esencialmente a materias de competencia exclusiva de los *Länder* en el ámbito de la educación primaria, la cultura y la radiodifusión, pero sí afectan a otras competencias legislativas exclusivas de los *Länder*, el *Bundesrat*, en virtud del art. 6.2, frase 5 del EUZBLG, nombra a miembros de los gobiernos de los *Länder* con rango ministerial, que están autorizados a realizar declaraciones en coordinación con el representante del Gobierno Federal.

(8) Los representantes de los *Länder* son miembros de la delegación alemana. Toman parte en las reuniones de delegación *in situ* que se llevan a cabo a modo de preparación cuando tienen lugar las sesiones. No se ven afectados los preparativos preliminares que se llevan a cabo conjuntamente, que también pueden ser propuestos por los representantes de los *Länder*.

(9) La delegación está encabezada por el Gobierno federal. Es dirigida por el representante del Gobierno federal con consulta al representante de los *Länder*, sin perjuicio de las negociaciones sobre proyectos individuales. Mientras la tarea de negociación no se transfiera a un representante de los *Länder*, éste puede hacer declaraciones en comités y grupos de trabajo con el consentimiento del jefe de delegación.

(10) En cuanto al apartado III.1 del anexo al art. 9 EUZBL, los *Länder* señalan que en estos casos solo puede tratarse de decisiones preliminares que pueden estar supeditadas a una decisión del *Bundesrat*.

Para la cooperación entre la Representación Permanente de la República Federal de Alemania ante la Unión Europea y los *Länder* así como el observador de los *Länder*, en base al acuerdo se aplica lo siguiente:

(1) El Gobierno federal apoya, en el marco de sus posibilidades y cuando sea necesario, a las oficinas de los *Länder* en Bruselas en cuestiones puntuales que les incumban, a través de la Representación Permanente y, en su caso, de la embajada en Bélgica.

(2) La consolidada práctica del envío de funcionarios de los *Länder* a la Representación Permanente continúa llevándose a cabo. Los delegados de los *Länder* en la Representación Permanente deben, si es posible, ser colocados en áreas relacionadas con los *Länder*.

(3) En virtud del EUZBLG, el observador de los *Länder* tiene el encargo de apoyar a los *Länder* en el ejercicio de sus derechos. Permanecen intactas sus posibilidades de información y participación en las instituciones y comités de la Unión Europea así como del Gobierno Federal. En cuanto a la pregunta de si internamente, en virtud del Acuerdo de Lindau, es necesario el consentimiento de los *Länder* y, en su caso, en qué medida, es una cuestión que suscita opiniones jurídicas diferentes por parte de los *Länder* y el Gobierno federal. En estos casos el procedimiento se regirá por acuerdos especiales.

En conformidad con el art. 23 de la Ley Fundamental y de la EUZBLG, se continúan desarrollando normas adicionales de cooperación técnica y contactos entre la federación y los *Länder*, por ejemplo, en el ámbito de la educación y la cultura. Sobre la base de las disposiciones del presente acuerdo, se seguirá llevando a cabo la actual práctica de cooperación entre federación y *Länder* en el ámbito de la Conferencia Permanente de ministros de Cultura y Educación de los *Länder*.

Los procedimientos internos sobre la participación de los parlamentos de los *Länder* en los asuntos de la UE no se ven afectados por estos acuerdos, permaneciendo intactos en el ámbito de las normas adoptadas.

En virtud del art. 11 EUZBLG, el acuerdo no se aplica para el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea. En aplicación del art. 9 de la Ley sobre Cooperación entre la Federación y los *Länder* en Asuntos de la Unión Europea de 12 de junio de 2008, este acuerdo sustituye al Acuerdo entre el Gobierno Federal y los Gobiernos de los *Länder* sobre la Cooperación en Asuntos de la Unión Europea.

Los *Länder* añadieron al acuerdo una declaración protocolaria de los *Länder* sobre el acuerdo: en cuanto al método de clasificación de una propuesta de la UE, condicionado a la consideración del informe vinculante del *Bundesrat*, o para el traspaso de las negociaciones para una propuesta de la UE a un representante de los *Länder*, los *Länder* además se remiten a un intercambio de cartas del 7 de abril de 1997 y 26 de mayo de 1997.

### Aspectos financieros del federalismo

En Alemania las condiciones previas de la política económica y financiera también se deciden a través de la estructura del Estado federal.<sup>13</sup> Tras la entrada en vigor de la primera etapa de la reforma del federalismo en septiembre de 2006, las relaciones económicas entre federación y *Länder* debían ser modernizadas en una segunda etapa.

La comisión conjunta para la modernización de las relaciones económicas entre Federación y *Länder* (Comisión sobre federalismo II) creada en la primavera de 2007 para el desarrollo de propuestas de reforma del Bundestag y Bundesrat, finalizó sus consultas el 5 de marzo de 2009 y acordó un paquete completo de propuestas de reforma formuladas por ley. Las reformas legales propuestas por la comisión fueron aprobadas por el *Bundestag* el 29 de mayo de 2009. El *Bundesrat* las ratificó el 12 de junio de 2009. En los dos años de consultas de la comisión, el Ministerio de Hacienda participó activamente en esta segunda etapa de la reforma del federalismo y ha contribuido significativamente a su éxito. Con ella se siguen reforzando las condiciones para afrontar las tareas futuras.

Un elemento central de la reforma es la mejora de las disposiciones constitucionales para una limitación del endeudamiento de los Gobiernos federal y de los *Länder*. Tiene gran relevancia para garantizar un desarrollo viable de una economía a largo plazo, sobre todo teniendo de fondo la actual crisis financiera y económica y el aumento del endeudamiento ligado a ella.

La Ley Fundamental establece para la federación y los *Länder*, en sintonía con la filosofía del reformado Pacto Europeo de Estabilidad y Crecimiento, la base para un presupuesto equilibrado sin ingresos provenientes de créditos.

En el estado federal ya solo se permite un endeudamiento estructural del 0,35%

---

13 Véase también [http://www.bundesfinanzministerium.de/nr\\_1306/DE/Wirtschaft\\_und\\_Verwaltung/Finanz\\_und\\_Wirtschaftspolitik/Foederale\\_Finanzbeziehungen/115\\_FoederalismusreformII.html](http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_1306/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Foederale_Finanzbeziehungen/115_FoederalismusreformII.html).

del PIB, que es una inversión bruta mucho menor si se compara con las cifras anteriores. Además se exige una explicación equilibrada de los efectos coyunturales, de modo que –frente a la práctica habitual hasta el momento– el aumento del endeudamiento por cuestiones coyunturales en épocas de crisis debe compensarse a través de la generación de excedentes o superávit en tiempos de bonanza. A través de una cuenta de control con compensación obligatoria se garantiza el cumplimiento de la norma de déficit presupuestario. Una regla de excepción para catástrofes naturales u otras situaciones de emergencia aseguran la capacidad necesaria de actuación del Estado para la gestión de crisis. Las nuevas normas se aplicarán por primera vez a la federación y los *Länder* en el ejercicio del 2011. En una disposición transitoria se fija la posibilidad de que la federación y los *Länder* puedan establecer excepciones hasta el 2015 y 2019 respectivamente. Los detalles de la regla de endeudamiento para la federación se encuentran en la norma, en virtud del art. 115 de la Ley Fundamental (art. 2 de la Ley de Acompañamiento de la Segunda Reforma del Federalismo).

Unas ayudas de consolidación de la comunidad federal tienen la función de ayudar a los *Länder* Bremen, Berlín, Sarre, Sajonia-Anhalt y Schleswig-Holstein a que, con sus presupuestos excepcionalmente problemáticos, puedan cumplir las limitaciones de endeudamiento a partir del año 2020. Estos *Länder* reciben subvenciones de 800 millones de euros anuales para los años 2011 hasta 2019. La reducción gradual de los déficits de financiación por parte de los *Länder* receptores es la condición para recibir estas ayudas. El Estado federal soporta la mitad de los gastos que ascienden a 7.200 millones de euros. Los detalles se encuentran regulados en la ley de ayuda consolidada (art. 3 de la Ley de Acompañamiento a la Segunda Reforma del Federalismo).

Junto a la regulación limitadora del endeudamiento se introdujo un procedimiento para evitar las situaciones de emergencia presupuestaria. Un Consejo de Estabilidad, en virtud del art. 109a de la Ley Fundamental, recibe la tarea de supervisión periódica de los presupuestos de la federación y de cada uno de los *Länder*. Dado el caso, puede descubrir situaciones de emergencia presupuestaria e iniciar procedimientos de saneamiento y supervisión. Los miembros del Consejo de Estabilidad son el Ministro federal de finanzas y los ministros de los *Länder* encargados de las finanzas. Las decisiones y los documentos en que se basan las decisiones del Consejo de estabilidad son publicados. La norma del Consejo de Estabilidad (art. 1 de la Ley de Acompañamiento a la Segunda Reforma del Federalismo) regula los detalles del procedimiento:

En cuanto a la actual restricción de la competencia de ayuda financiera de la federación a las áreas de inversión, donde debe legislar la federación (art. 104b de la Ley Fundamental), a partir de ahora ya no se aplicará la excepción de los arts. 109 y 115 de la Ley Fundamental para las situaciones de emergencia. Con ello se asegura que puedan concederse las ayudas financieras para reavivar las inversiones públicas, como por ejemplo, en la actual crisis económica y financiera, en todas las áreas relevantes de inversión.

El objetivo de estas medidas en el ámbito administrativo es reforzar la responsabilidad personal de las autoridades regionales y aumentar la eficiencia del desempeño de tareas asumidas, a través de la agrupación y fraccionamiento de tareas así como la estandarización y mejora de la cooperación. Esto supone la creación de

nuevas bases constitucionales para la cooperación entre federación y *Länder* en tecnologías de la información y la mayor utilización de evaluaciones comparativas de rendimientos en las administraciones de la federación y los *Länder*.

Mediante el reajuste selectivo de tareas y responsabilidades en el ámbito de gestión fiscal, se aumentará el potencial existente para elevar la eficiencia de la recaudación de impuestos con el objetivo de obtener una recaudación uniforme en todo el territorio del estado.

En el año 2010 algunos *Länder* introdujeron o discutieron sobre sus propios límites al endeudamiento constitucionalmente consagrados. Los grupos parlamentarios de Renania-Palatinado decidieron en diciembre de 2010 que el *Land* Renania-Palatinado ya no podrá contraer nuevas deudas a partir del año 2020. Los tres grupos parlamentarios del *Landtag* en Renania-Palatinado SPD, CDU y FDP acordaron unánimemente la introducción del llamado freno del endeudamiento en la Constitución del *Land*.

En virtud de ello, el art. 117 de la Constitución del *Land* establece la base para un presupuesto que no requiere nuevos préstamos. No obstante, se aplican excepciones a para compensar los déficits coyunturales en caso de crisis económica y financiera, catástrofes naturales y otras situaciones excepcionales de emergencia, así como para la compensación de cambios estructurales de la situación de ingresos y gastos de los que el *Land* no sea responsable;<sup>14</sup> esto afecta sobre todo a las cargas de gastos que se deben a decisiones de la federación.

El Gobierno federal justifica la necesidad del freno de endeudamiento, que también frena notablemente la soberanía de los *Länder*, de la siguiente manera:<sup>15</sup>

El Gobierno federal debe reducir su déficit estructural hasta 2016. A partir del 2020 los *Länder* no podrán hacer más deudas.

El déficit público en Alemania se sitúa en (cifras de marzo de 2010):

---

2002:	1,2773 billones de euros
2003:	1,3577 billones de euros
2004:	1,4298 billones de euros
2005:	1,4899 billones de euros
2006:	1,5454 billones de euros
2007:	1,5531 billones de euros
2008:	1,5795 billones de euros
2009 (resultados preliminares):	1,6922 billones de euros

---

Aquí se trata, en sentido amplio, de deudas frente a instituciones no estatales consistentes en cifras redondeadas de capital anticipado. El endeudamiento esta-

---

14. Véase <http://www.jungewelt.de/2010/12-17/048.php>.

15. [http://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_\\_\\_Anlagen/2010/schuldenbremse-infografik-textversion,property=publicationFile.pdf](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/___Anlagen/2010/schuldenbremse-infografik-textversion,property=publicationFile.pdf).

tal en Alemania crecerá en Alemania en los próximos años. Actualmente representa en torno al 78,8% del PIB. Hasta 2013 podría ser el 82%. En el 2011 la federación debe pagar 36.100 millones de euros en intereses por sus deudas. Por lo tanto, gasta alrededor del 11,7% del presupuesto federal para pagar esos intereses. Hace 40 años aun era el 2,5%. Esto limita las posibilidades de financiación de otros gastos estatales.

El déficit estructural es una parte del déficit global de los presupuestos públicos. El grado del déficit no viene determinado ni por efectos coyunturales ni por medidas temporales, como por ejemplo las actuales medidas para combatir la crisis económica y financiera. Para reducir el déficit estructural presupuestario se ha trazado el siguiente trayecto: hasta el 2016 debe reducirse hasta los 10.000 millones. Empezando en aproximadamente 53.000 millones en 2010, deberán ser menos de 46.000 millones en 2011. En 2012 deberán haberse alcanzado los 39.000 millones según el plan financiero a medio plazo, 32.000 millones de euros en el año 2013 y 25.000 millones de euros en el 2014.

En 2010 el nuevo déficit estructural de los *Länder* era el siguiente:

---

Renania del Norte Westfalia:	9.000 millones de euros
Hesse:	3.380 millones de euros
Berlín:	2.810 millones de euros
Baden-Wurtemberg:	2.650 millones de euros
Renania- Palatinado:	2.350 millones de euros
Baja Sajonia:	2.300 millones de euros
Schleswig-Holstein:	1.580 millones de euros
Bremen:	1.050 millones de euros
Sarre:	790 millones de euros
Turingia:	820 millones de euros
Sajonia-Anhalt:	740 millones de euros
Brandemburgo:	650 millones de euros
Baviera, Hamburgo, Mecklemburgo-Pomerania Occidental y Sajonia:	0 euros cada uno

---

Los cinco *Länder* altamente endeudados –Berlín, Bremen, Sarre, Sajonia-Anhalt y Schleswig-Holstein– no podrán rebajar por sí mismos el déficit estructural presupuestario y hasta 2020. Hasta entonces recibían una ayuda financiera conjunta de 800 millones de euros anuales. En total son 7.200 millones de euros. La federación y los *Länder* cargan cada uno con el 50%. Del importe total corresponden 300 millones a Sajonia-Anhalt, 260 millones a Sarre y 80 millones tanto a Schleswig-Holstein, Bremen como Berlín. Con esta ayuda económica todos los *Länder* deberán alcanzar en 2020 sin déficit estructural presupuestario.

## EL FEDERALISMO AUSTRIACO EN EL AÑO 2010\*

*Peter Bußjäger  
Ernst Wegscheider*

### Una síntesis de los sucesos políticos más relevantes

Los temas más relevantes en la política interior de Austria en 2010 fueron las negociaciones sobre la reforma administrativa, las reformas previstas en el ámbito de la salud, las propuestas de reforma en el ámbito de la gestión educativa, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Lissabon-Begleitnovelle (Ley de adaptación de la normativa interna al Tratado de Lisboa), así como las medidas para hacer frente a la crisis económica y financiera. Además del nombramiento del Presidente Federal, las elecciones a los parlamentos regionales de Burgenland, Estiria y Viena también despertaron gran interés, así como las elecciones municipales celebradas el 14 de marzo en Baja Austria (a excepción de las ciudades de estatuto especial o estatutarias de San Pölten, Krems y Waidhofen) y en Tirol (con la excepción de Innsbruck, la capital del *Land*) y las celebradas el 21 de marzo de 2010 en Estiria (con la excepción de la capital del *Land*, Graz).

Las elecciones a la Presidencia Federal se celebraron el 25 de abril de 2010, y a ellas se presentaron, tanto el actual Presidente federal, como los candidatos Rosenkranz, consejera del *Land* de la Baja Austria, del Partido de la Libertad de Austria (en adelante FPÖ) y Gehring, presidente del Partido Cristiano de Austria (en adelante CPÖ). El Partido Popular Austríaco (en adelante ÖVP) no presentó candidato propio. Esta fue la primera vez que una Comisión de la Organización para Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) hizo el seguimiento de unos comicios en Austria. En este sentido, la comisión de la OSCE, compuesta por once miembros, actuó como observadora de la campaña electoral desde el 12 hasta el 25 de abril, analizando, entre otras cosas, la normativa relativa a la elección del Presidente de la Federación y la financiación de la campaña electoral.

A la hora de analizar los resultados, es importante tener en cuenta el bajo nivel de participación electoral que hubo en esta ocasión (53,6%), saliendo reelegido el actual Presidente Federal Fischer con un 79,33% de los votos válidos. El candidato Gehring obtuvo el 5,43% y la candidata Rosenkranz obtuvo un 15,24% de los votos. El 8 de julio de 2010 el Presidente Federal Fischer tomó posesión del cargo ante la 17ª Asamblea Federal (sesión conjunta del Consejo Nacional y el Consejo Federal, en virtud del art. 38B-VG) e inició su segundo y último mandato, en virtud del art. 60.5b-VG.

En cuanto a las elecciones a los Parlamentos regionales, el Partido Socialde-

---

\* Traducción a cargo de Ananda Plate, colaboradora del Instituto de Derecho Público.

mócrata de Austria (SPÖ) perdió la ansiada mayoría absoluta en el Parlamento regional (*Landtag*) con un 43,26% de los votos (una pérdida del 3,92%); el ÖVP obtuvo el 34,62% de los votos (una pérdida del 1,76%), pudiendo mantener su posición; y el FPÖ vivió un incremento del 3,23% de los votos, obteniendo un 8,98% y pudiendo sumar un escaño a los que ya tenía. Los Verdes-La Alternativa Verde perdieron un 1,06%, pero lograron entrar en el *Landtag* con el 4,15% de los votos. En este sentido, cabe mencionar también que el partido La Lista Burgenland (LBL), que se presentaba a las elecciones por primera vez, pudo entrar en el *Landtag* con un 4,00% de los votos. Por lo tanto, en base a estos resultados electorales, los escaños se repartieron de la siguiente manera: SPÖ 18 escaños (-1), ÖVP 13 escaños (como hasta el momento), FPÖ 3 escaños (+1), Los Verdes 1 escaño (-1) y LBL 1 escaño (+1). En cuanto a la formación del Gobierno del *Land*, éste se compone de 4 miembros del SPÖ y 3 miembros del ÖVP, con H. Niessl como Presidente reelecto del gobierno del *Land*, investido en la sesión constitutiva del *Landtag* de 9 de julio de 2010.

Las elecciones al Parlamento del *Land* de Estiria se celebraron el 26 de septiembre de 2010. A pesar de haber sufrido una pérdida del 3,41%, el SPÖ continuó siendo el partido más votado con un 37,19% de los votos. La ÖVP también perdió (-1,47%), al haber obtenido solo el 37,19% de los votos. En cambio, la FPÖ tuvo un aumento significativo de votos (+6,10%), alcanzando el 10,66% y la consiguiente entrada en el *Landtag*, convirtiéndose así en la tercera fuerza política del *Land*. Los Verdes consiguieron un aumento de 0,82% al obtener el 5,55% de los votos; el Partido Comunista de Austria (en adelante KPÖ) obtuvo el 4,41% (-1,93%), lo cual supuso la pérdida de la mitad de los escaños que ostentaba. El resto de partidos que se presentaron a las elecciones se quedaron fuera del *Landtag*. En resumen, la repartición de escaños quedó de la siguiente manera: SPÖ 24 escaños (-2), ÖVP 22 (-2), FPÖ 6 (+6), KPÖ 2 (-2) y Los Verdes 3 escaños (como hasta el momento). En la sesión constituyente del *Landtag* el 21 de octubre se reeligió a F. Voves (SPÖ) como Presidente del gobierno del *Land*, formado dicho gobierno por 4 miembros de la SPÖ (-1), 4 miembros del ÖVP y un miembro del FPÖ (+1).

El 10 de octubre se celebraron en Viena las elecciones municipales y las elecciones a los parlamentos regionales. En ellas el SPÖ perdió la mayoría absoluta de los escaños que ostentaba, en cambio, el FPÖ obtuvo su segundo histórico mejor resultado, pudiendo adelantar a la ÖVP, que en Viena obtuvo su peor resultado jamás.

Simultáneamente a las elecciones regionales y municipales, en Viena tuvieron lugar las elecciones a la representación de los distritos, en la que fueron elegidos los Consejos del Distrito y los Regidores-jefe de los 23 distritos vieneses. Los resultados de los partidos representados en el Parlamento de Viena (el Parlamento regional tiene al mismo tiempo la función de consejo municipal; véase en este sentido el art. 108 B-VG) son los siguientes: SPÖ 44,34% (- 4,75%), FPÖ 25,77 % (+ 10,94%), ÖVP 13,99% (- 4,78%), Los Verdes 12,64% (- 1,99%). Este resultado electoral se traduce en la siguiente repartición de escaños en el Parlamento regional de Viena: SPÖ 49 Escaños (-6), FPÖ 27 (+14), ÖVP 13 (-5), Los Verdes 11 (-3). Dado que el SPÖ advirtió antes de las elecciones de que no formaría una coalición con la FPÖ, el 22 de octubre de 2010 inició las negociacio-



nes de coalición con Los Verdes para la creación del nuevo Gobierno municipal-(regional), llegando a un acuerdo el 12 de noviembre de 2010 y dando lugar al primer gobierno regional roji-verde de la historia.

En la primera sesión del *Landtag* (consejo municipal) el 25 de noviembre de 2010, el Alcalde-Presidente del *Land* -M. Häugl- fue reelegido en sus funciones y M. Vassilakou, que encabezaba la lista de Los Verdes, fue elegida como nueva vicealcaldesa.

### **Un paso adelante en la reforma del Estado mediante la reforma de la Administración? Otras propuestas de reforma en al actualidad**

En el programa de Gobierno 2008-2013 el gobierno austríaco dio el visto bueno a una reforma de la repartición de responsabilidad y una reforma financiera e inició un grupo de trabajo para elaborar unas medidas de consolidación.<sup>1</sup> Este grupo de trabajo, cuya composición está fuertemente influida por el gobierno central, comenzó sus labores en febrero del 2009, y acordó tratar cada medida en uno de los once paquetes de trabajo,<sup>2</sup> reuniéndose varias veces a lo largo de 2009. Sin embargo, no presentó públicamente ninguna propuesta sobre las medidas de reforma.<sup>3</sup>

Los debates del grupo de trabajo continuaron durante el período del 2010, siendo la educación, la eficiencia de la administración y la eficiencia del sistema de fomento, los puntos centrales de la negociación.

Los Presidentes de la Baja Austria y Viena participaron, como representantes de estos *Länder*, en las sesiones de los grupos de trabajo. En cuanto a las labores para conseguir una reforma administrativa, se formó un grupo especial (comité de gestión), formado por el canciller de la federación, el vicecanciller y los presidentes de los *Länder* de Baja Austria y Viena. Los grupos de trabajo compuestos por los representantes máximos (ministros de la federación, secretarios de estado, parlamentarios y presidentes de los *Länder*) debatieron y negociaron sobre las áreas de finanzas (pactos de estabilización, educación, desregulación y asistencia).

El 18 de octubre de 2010 se celebró al más alto nivel político una ronda de discusiones en la cancillería federal. Durante esta reunión se observó que en los grupos sobre finanzas, educación y asistencia no se habían obtenido resultados y que se continuaba negociando. Como resultado del grupo de desregulación pudieron aplicarse 38 de las 335 medidas exigidas por la Ley de presupuestos de 2011 (entre ellas, por ejemplo, la simplificación administrativa de los reglamen-

---

1. Véase detalladamente el Informe sobre el federalismo austríaco en el año 2008, en: *Informe de las Comunidades Autónomas 2008*, Volumen I (2009).

2. Los once paquetes de trabajo del «grupo de trabajo de consolidación» son: las pensiones, personal, educación, ciencia e investigación, fomento eficiente, orientación al ciudadano y desregulación, eficiencia de la administración, reforma de las tareas y limpieza estructural, compensación financiera y Ley de Presupuestos, Salud y asistencia, medio ambiente, infraestructura, empresas públicas y fondos.

3. Véase en detalle el 34º informe sobre federalismo in Austria 2009 (2010) pág. 21 y ss.

tos comerciales, de la ley del agua o de la Ley de saneamiento de suelos contaminados. No obstante, en el año 2010 prácticamente no se produjeron avances en la reforma administrativa, a pesar de que se haya continuado subrayando el potencial de ahorro (desde 1.000 millones a 3.500 millones de euros) que representa tal reforma. Además, en la reforma administrativa el tema del paro desembocó en una, hasta ahora desconocida y totalmente injustificada, crítica a los *Länder* por parte de determinados medios de comunicación nacionales, que hablaban de que el único interés de los *Länder* era mantener su status quo. En cuanto a las probabilidades de adoptar esta reforma administrativa, como objetivo sigue siendo posible alcanzarlo si las negociaciones se llevan a cabo con interés y atención. No obstante, es bastante improbable que llegue a aplicarse esta reforma en la presente legislatura tal y como se acordó sobre todo si se observa el trabajo realizado por el grupo de trabajo en los últimos dos años.

En Austria lleva discutiéndose desde hace algunos años sobre las reformas de la administración educativa (entre otros, la eliminación de los consejos escolares en los *Länder* que son parte de la Administración Federal) y el traspaso de la responsabilidad de los profesores que son funcionarios regionales a la federación o los *Länder*.

En el año 2009 se estableció en el Consejo Nacional un subcomité del comité constitucional llamado «reforma constitucional», que en varias ocasiones trató el tema de la «administración educativa». Los representantes de los *Länder* pudieron participar en dos debates y defender sus posturas. Los planes presentados por la ministra de educación Sra. Schmied en julio de 2009 preveían que a partir de ese momento ya no debía haber maestros que fuesen funcionarios regionales y que los consejos escolares de los *Länder* debían ser sustituidos por las direcciones educativas. La Conferencia de presidentes de los *Länder* decidió en la jornada del 27 de noviembre de 2009 una posición conjunta de los *Länder* acerca de la reforma educativa, en la que, entre otras cosas, se acordó que los maestros de la enseñanza obligatoria continuaran siendo funcionarios regionales de los *Länder*.<sup>4</sup> Posteriormente, en agosto de 2010, el presidente de Baja Austria dio un nuevo impulso al debate político, al reclamar que se traspasaran las competencias sobre todas las modalidades de maestros a los *Länder*, tanto sobre los maestros funcionarios regionales en centros de enseñanza obligatoria (escuelas de primaria y escuelas de enseñanza general básica «Hauptschule») como de aquellos que enseñaron en las escuelas de formación profesional y sobre los profesores de los centros de secundaria. La Conferencia de Presidentes de los *Länder* trató de manera intensiva las reformas educativas en una jornada especial el 6 de septiembre de 2010 y pidió a la federación que pusiera en marcha inmediatamente las negociaciones con los *Länder* sobre la puesta en práctica de la reforma educativa. En este sentido, la base común de los *Länder* para llevar a cabo las negociaciones es la decisión del 27 de noviembre de 2009. La Conferencia de Presidentes de los *Länder* apoyó esta decisión durante su jornada del 19 de octubre de 2010 y se decantó por que los representantes de los parlamentos regionales fuesen integrados en las negociaciones con el Gobierno federal, así como sobre una nueva ordenación del sistema educativo austríaco, con el objetivo de obtener una mejora cualitativa considerable. Estas reivindicaciones de los *Länder* lleva-

---

4. Véase en el 34º Informe sobre el federalismo en Austria 2009 (2010) 27 y sig.

ron a numerosas reacciones políticas y toparon con el rechazo del socio de coalición SPÖ. A pesar de ello, el Canciller federal Sr. Faymann (SPÖ) negó que hubiese disputa alguna entre la federación y los Länder en el ámbito de la educación. En este sentido, la ministra de educación Sra. Schmied (SPÖ) representó de nuevo la idea de que los profesores deberían formar parte de las competencias de la federación y se declaró a favor de que se negociara con los Länder. No obstante, en las reuniones llevadas a cabo en los grupos de trabajo para la elaboración de medidas de consolidación, no pudieron alcanzarse resultados ni siquiera avances significativos antes de acabar el 2010. Desde una perspectiva federalista<sup>5</sup> se trata esencialmente de:

– La asunción de la responsabilidad ejecutiva por parte de los *Länder*, de todos los maestros, incluidos los de las escuelas públicas federales, y de los gastos regulados de manera transparente;

– Una reforma de la administración educativa, ligada a la eliminación de los consejos escolares federales. La administración educativa de los *Länder* puede encargarse de esta función;

– Uniformización de los estándares de programas y de las metas educativas a nivel federal.

Uno de los problemas que sigue sin solucionarse en Austria es la reforma del sistema sanitario. Este sector ha estado marcado durante años por una permanente subida de precios en los hospitales, acarreado problemas de financiación y de eficiencia de los hospitales, sobre todo en los *Länder* con déficits crecientes por parte de los financiadores de la seguridad social, así como las todavía existentes diferencias entre el ámbito intra y extramural. No hay duda de que en el sector sanitario hay una gran necesidad de consenso, tanto entre los *Länder* como entre los titulares de la seguridad social, como entre los médicos y hospitales y sus titulares. En este sentido, el ministro de sanidad Sr. Stöger (SPÖ) propuso a principios de noviembre del 2010 controlar el aumento de los costes hospitalarios a través de una ley federal de hospitales y de transferencias por parte de la federación. Ello supondría que los *Länder* tendrían mucha menor influencia y se limitarían a aplicar la ley federal de hospitales, por lo que estos planes toparon con fuertes críticas por parte de los *Länder*, argumentando que un nuevo centralismo no solucionaría los problemas del ámbito hospitalario, algo que la Federación ha demostrado claramente con su competencia legislativa y reglamentaria en el ámbito de la seguridad social. Lo realmente necesario son unas medidas estructurales y el traspaso de competencias en materia de hospitales. El objetivo fundamental debe ser una provisión óptima a la sociedad, que además respete la estructura regional de Austria. En este sentido, un punto importante de las reformas en el ámbito sanitario es, desde la perspectiva federalista, el fortalecimiento de las *Gesundheitsplattformen* (fondos de sanidad) en los diferentes *Länder*, en vista a los ámbitos de las responsabilidades de la planificación integrada en todos los sectores y de la financiación conjunta.<sup>6</sup>

---

5. Véase en este sentido «Reformas educativas sensatas que no son juegos de poder» en Instituto para Federalismo, *Föderalismus-Info* N° 4/2010.

6. Véase la posición del Instituto para federalismo sobre la transferencia de competencias en el sector de los centros sanitarios, visible en [www.foederalismus.at](http://www.foederalismus.at).

En Austria lleva debatiéndose, desde hace años, la creación de tribunales administrativos de los *Länder*. En este sentido, se llegó a un acuerdo básico sobre este asunto en la Convención de Austria en el 2005 y en el grupo de expertos sobre la reforma estatal y administrativa en 2007.<sup>7</sup>

En febrero del 2010, el servicio constitucional de la Cancillería Federal presentó para su evaluación, un borrador para reformar la Ley Constitucional Federal (Ley de reforma llamada *Verwaltungsgerichbarkeits-Novelle* de 2010).

Inicialmente se había previsto un poder para decidir la reforma de los nueve tribunales administrativos de los *Länder*, así como de los dos tribunales contencioso-administrativos federales (Tribunal Administrativo Federal para finanzas y un Tribunal Administrativo Federal). El Tribunal de Asilo debía seguir manteniéndose. Con ello, finalmente habría tres tribunales contencioso-administrativos federales. El Tribunal Administrativo Federal debía ocuparse de asuntos relativos al poder ejecutivo federal, que son los que afectan directamente a los órganos administrativos federales. En todos los demás casos (con excepción del Tribunal Administrativo para finanzas y el Tribunal de Asilo) serían competentes los tribunales contencioso-administrativos de los *Länder*. También estaba previsto que el legislador federal ordinario pudiera, con consentimiento de los *Länder*, adjudicar o retirar competencias a los tribunales contencioso-administrativos. Además, debía existir la posibilidad de recurrir las decisiones de los tribunales contencioso-administrativos de primera instancia, ante el Tribunal Supremo Administrativo, con la posibilidad de que este último tuviese potestad para rechazar el recurso cuando la decisión impugnada no dependiese de una cuestión jurídica, cuando la decisión impugnada tratase de una suma de dinero reducida, o cuando la impugnación no tuviese perspectivas suficientes de éxito. La idea era que los tribunales contencioso-administrativos decidiesen inmediatamente después de la autoridad administrativa de primera instancia. Además, el legislador competente también estaría facultado para excluir la posibilidad de recurso en el ámbito de actividad municipal. Desde una perspectiva federalista, este proyecto fue apoyado, ya que posibilita que los *Länder* tengan una jurisdicción contencioso-administrativa.<sup>8</sup>

Los *Länder* trataron el borrador de manera extensa, le dieron la bienvenida mediante una Posición Conjunta de 8 de abril de 2010<sup>9</sup> y pidieron la compensación de los gastos adicionales que surgiesen a cargo de los *Länder*, fuesen compensados. El hecho de que la Federación no hubiese fijado unas reglas procesales para los tribunales contencioso-administrativos, provocó que en cinco *Länder* se iniciase el mecanismo de consulta y fuera necesaria la apertura de negociaciones en un órgano o grupo consultivo. En algunos puntos del borrador, los *Länder* hicieron propuestas de mejora; por ejemplo, rechazaron el desplazamiento previsto en las responsabilidades de los tribunales contencioso-administrativos de los *Länder* hacia el Tribunal Administrativo Federal, ya que no respetaba los principios del federalismo y del interés general. Debía eliminarse la posibilidad de inter-

---

7. Véase el *Informe* de 2007.

8. Véase Instituto de Federalismo da la bienvenida a la Ley que modifica la Ley del Tribunal Administrativo de los *Länder*, en: Institut für Föderalismus, Föderalismus-Info N° 1/2010.

9. Véase la Ley por la que se modifica la normativa del Tribunal Administrativo del 2010 – perspectiva de los *Länder*, en Institut für Föderalismus, Föderalismus-Info N° 2/2010.

vencción anti sistémica prevista, por la que el legislador ordinario federal podía declarar competente, mediante ley federal (sin consentimiento de los *Länder*), al Tribunal Administrativo Federal en materias de competencia municipal (por ejemplo, para impugnar notificaciones relativas a licencias de obra provenientes del Ayuntamiento) o de otro órgano de autogobierno. Se exigió que el nombramiento de los miembros de los tribunales administrativos se dejase a la libre decisión de los gobiernos de los *Länder*. También el mecanismo de transferencia automática prevista, es decir, el derecho de un miembro existente de un órgano administrativo independiente, a ser nombrado miembro del tribunal administrativo, significaba una intromisión en la competencia de los *Länder* para organizar los tribunales administrativos, por lo que fue rechazado. Sin embargo, a lo largo de 2010 no se alcanzó ningún acuerdo en estas negociaciones, por lo que, de momento, no se ha conseguido el establecimiento de tribunales administrativos por parte de los *Länder*, un paso bienvenido desde el punto de vista federalista, compatible con las disposiciones de la Convención Europea de Derechos Humanos y que supondría un paso importante en la reforma administrativa.

### **Las novedades en el derecho constitucional. Capítulos seleccionados de la legislación federal y participación de los *Länder* en la legislación Federal**

Durante 2010, el derecho constitucional austríaco se ha ampliado con la publicación en el *Bundesgesetzblatt*<sup>10</sup> de dos Leyes modificadoras de la Ley Constitucional Federal, dos leyes constitucionales y tres leyes federales ordinarias, que en total suman 21 disposiciones constitucionales.

La Ley Federal<sup>11</sup> que modifica la Ley Constitucional Federal (*Bundes-Verfassungsgesetz*), la Ley del Tribunal de Cuentas (*Rechnungshofgesetz*) de 1948, la Ley del Tribunal Constitucional (*Verfassungsgerichtshofgesetz*) de 1953 y la Ley del Tribunal Supremo Administrativo (*Verwaltungsgerichtshofgesetz*) de 1985, amplió el control del Tribunal de Cuentas. A partir de ahora, éste es responsable del control de la gestión de los municipios con más de 10.000 habitantes, cuando hasta este momento el límite se encontraba en 20.000 habitantes. Además, el Tribunal de Cuentas puede inspeccionar los municipios con menos de 10.000 habitantes cuando lo solicite el gobierno o parlamento de un *Land*. Para evitar la congestión del Tribunal de Cuentas, no pueden iniciarse a la vez más de dos inspecciones de este tipo al año. Estas solicitudes solo podrán realizarse con respecto a municipios en los que haya un aumento considerable de deuda o pasivos. Los *Länder* pueden pedir a los *Landesrechnungshöfe* (Tribunales de cuenta de los Länder) que inspeccionen los municipios de más de 10.000 habitantes. Lo mismo es aplicable a las agrupaciones de municipios.

Mediante esta reforma, fuertemente criticada y rechazada por los municipios, el legislador constitucional no consiguió la aplicación del programa de Gobierno,<sup>12</sup> donde se reservaba el control e inspección de municipios de menos de 20.000 habi-

10. N.T.: Diario Oficial del Estado Austríaco.

11. Publicada en el BGBl I Nr 98/2010

12. Véase en el programa de gobierno para la legislatura XXIV En el capítulo «Leis-

tantes a los Tribunales de Cuentas de los *Länder*. Ahora el Tribunal de Cuentas Federal y los Tribunales de Cuentas de los *Länder* se han dividido el control de la comunidad. Este concepto se complementa con un complicado sistema, en el que las solicitudes de los gobiernos de los *Länder* o los parlamentos regionales (para inspeccionar municipios de más o menos de 10.000 habitantes) están numéricamente limitadas.

Los objetivos de la Ley Federal, que modifica la Ley Constitucional Federal, la Ley sobre el Instituto Nacional de Comunicaciones, la Ley de Telecomunicaciones, la Ley de Derechos de Autor, Ley de la Radiodifusión, Ley de la Televisión Privada, Ley de la Radio Privada y Ley Federal sobre los derechos exclusivos de retransmisión televisiva, publicados en el BGBl I Nr 50/2010, constituyen un reforzamiento de la función pública de la radiodifusión austríaca (en adelante ORF), mediante su adecuada financiación conforme a las exigencias de la UE, el establecimiento de una autoridad independiente de los medios de comunicación, la creación de las bases jurídicas para la radio digital terrestre, la integración de la televisión por Web y de los servicios de visualización de vídeos en la ley de la televisión privada, así como el examen de algunas cuestiones pendientes de resolver en las correspondientes leyes, relativas a la Directiva europea sobre medios de comunicación (Directiva 89/552/CEE y 2007/65/CEE).

Por la reforma de la Ley Constitucional Federal (en adelante B-VG),<sup>13</sup> *KommAustria*, el Instituto Nacional de Comunicaciones, actualmente instalada en la Cancillería federal, ha sido transformada en una autoridad reguladora independiente (no vinculada órdenes exteriores) para el sector de la radiodifusión y al mismo tiempo se le transfieren otras tareas, ya que además de las tareas reguladoras que tenía, ahora también ostenta la supervisión legal de la ORF y el ejercicio de las funciones en virtud de la Ley de derechos de exclusividad sobre las emisiones televisivas. La autoridad de reglamentación *KommAustria* sigue estando compuesta por cinco miembros, que en virtud de la disposición constitucional en el art. 3, párrafo 3, de la modificada Ley *KommAustria*, son nombrados a propuesta del Gobierno federal. Para ello ha de tenerse en cuenta la decisión del Comité político del Consejo Nacional.

En la Ley de la ORF se modificaron las disposiciones que regulan la colocación del producto y se reformuló la orden de derecho público de la ORF en el sector de los servicios online y programas especiales. Además obliga a la ORF a establecer un sistema de aseguramiento de calidad, acompañado de una oferta online y, en caso de ser económicamente sostenible, retransmitir un programa de deportes propio, un programa informativo y un programa de cultura. En cambio, los portales de anuncios, listados de empresas, contactos y bolsas de intercambio, redes de negocios, servicios para adultos, juegos de azar, apuestas y otros servicios en línea le fueron expresamente prohibidos a la ORF. Además, se estableció el marco legal para la concesión así como permisos para plataformas múltiples de radiodifusión digital terrestre al tiempo que se eliminaron las disposiciones relativas a la televisión analógica privada.

---

tungsfähiger Staat» bajo A) reformas constitucionales prioritarias y el punto 4. Sobre el Tribunal de Cuentas.

13. Véase la cifra 5a en el art. 20, párrafo 2 del B-VG.

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, a los Parlamentos nacionales de los Estados Miembros de la UE se les concede un mayor derecho de participación en los asuntos de la Unión Europea. Para adaptar ese derecho de participación del Parlamento al derecho vigente de la Unión Europea, los parlamentarios de los partidos de gobierno hicieron, en el Consejo Nacional, una solicitud de iniciativa de reforma de la Constitución Federal (978/A). Esta reforma hubiese empeorado la posición del Consejo Federal frente al Consejo Nacional en los asuntos de la UE, sobre todo en lo referente a la acción de subsidiariedad y la opinión vinculante del Consejo Federal frente al Ministro Federal competente, por lo que no solo fue rechazado por los *Länder* sino también por el Instituto para el Federalismo.<sup>14</sup>

En virtud del art. 41 párrafo 1 del B-VG, el Consejo Federal aprobó en su sesión número 784, el 6 de mayo de 2010, (probablemente también debido a las numerosas reacciones de los *Länder*<sup>15</sup> y sobre todo, las decisiones tomadas en los Parlamentos de Tirol y Vorarlberg) un proyecto de ley, con el que debía adaptarse la Ley Constitucional Federal al Tratado de Lisboa (Ley modificadora llamada *Lissabon-Begleitnovelle* 691 dB – XXIV. GP) y que posteriormente fue remitida al Consejo Nacional para su aprobación.<sup>16</sup> Durante la elaboración del proyecto de ley también se modificaron las reglas de procedimiento del Consejo Federal (BGBl I N° 27/2010), permitiendo al Comité sobre Unión Europea del Consejo Federal que llevase a cabo el procedimiento de inspección de subsidiariedad, antes de la entrada en vigor de dicha ley (*Lissabon-Begleitgesetz*).

Con la reforma «*Lissabon – Begleitnovelle*» BGBl I N° 57/2010<sup>17</sup> aprobada por el Consejo Nacional (basada en la iniciativa y en el proyecto de ley del Consejo Federal) se modifica y adapta la Ley Constitucional Federal<sup>18</sup> y se faculta a la autoridad electoral federal para determinar a los candidatos para los mandatos austriacos adicionales tras las elecciones europeas de 2009 y distribuir estos mandatos. Las novedades más importantes, también para los Parlamentos regionales son:

–El Consejo Nacional y el Consejo Federal pueden, mediante dictamen motivado, establecer las razones por las que un proyecto de norma europea no respeta el principio de subsidiariedad. El Consejo Federal está obligado a informar inmediatamente a los Parlamentos regionales, a tener en cuenta la opinión de éstos sobre el examen de subsidiariedad y a informar a los Parlamentos regionales sobre la decisión tomada acerca de la adecuación o no a este principio (Art 23g, párrafo 3 B-VG).

14. Véase «Lissabon» – Begleitnovelle ist Nagelprobe für den Bundesrat, en: Institut für Föderalismus, Föderalismus-Info N° 2/2010.

15. Véase la posición conjunta de los Länder en la enmienda Lissabon-Begleitnovelle, VSt-6298/6 del 26 de marzo de 2010.

16. Véase detenidamente: Lissabon-Begleitnovelle – Gesetzesantrag des Bundesrates, en: Institut für Föderalismus, Föderalismus-Info N° 3/2010.

17. Véase la Ley constitucional federal, a la luz de la aprobación del Tratado de Lisboa, con especial atención a las reformas de las disposiciones relativas a la elección de los miembros del Parlamento Europeo de 2009 (Lissabon-Begleitnovelle).

18. Véase las nuevas disposiciones en los arts. Art 23c – 23k del B-VG.

—En cuanto a la posibilidad de presentar una acción de subsidiariedad, el Consejo Federal fue equiparado al Consejo Nacional, dado que puede impugnar ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, cualquier norma europea que considere que viola el principio de subsidiariedad (Art 23h, párrafo 1 del B-VG).

La *Lissabon-Begleitnovelle* supuso un mejor reconocimiento del papel del Consejo Federal y fortaleció ligeramente la conexión entre el Consejo Federal y los Parlamentos regionales.<sup>19</sup>

Sobre la base de una moción de los parlamentarios pertenecientes a los partidos del gobierno, el Consejo Nacional aprobó la Ley Constitucional Federal, que modifica la *Bundesverfassungsgesetz über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre* (Ley Federal Constitucional sobre la limitación de la retribución de los funcionarios públicos) así como la *Bezügegesetz* (Ley de régimen retributivo), BGBl I Nr 76/2010. Con ello, tanto en el año 2010 como en el 2011 se aplicó la llamada *Nulllohnrunde* o «ronda de retribución cero» a los políticos. A través de la renuncia a la adaptación anual del sueldo prevista en la *Bezügebegrenzungsgesetz* (Ley de limitación de retribución), esta medida debía ser una aportación, por parte de los políticos, en tiempos económicamente difíciles y con mucho paro, ya que sus sueldos son una fuerte carga para el presupuesto público. En el ámbito de los *Länder* también se modificaron las respectivas leyes de régimen retributivo, congelando la retribución de los políticos de los *Länder* (miembros del Gobierno del *Land*, parlamentarios del *Landtag*).

Con la Ley federal, mediante la cual se adoptan la *Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetz 2010* (Ley relativa a la producción de electricidad y a la organización del sector) y la *Energie-Control-Gesetz* (Ley de control de la energía), BGBl I N° 110/2010, Austria adaptó el tercer paquete del mercado interior de la energía de la Unión Europea<sup>20</sup> a su normativa interna. La implementación del tercer paquete del mercado interior de la energía de la UE requirió una reforma de las normas relativas al sector de la electricidad y el gas. El objetivo de la Ley son el fortalecimiento y la protección de los derechos de los consumidores, la separación efectiva de los operadores del sistema de transmisión, la garantía de acceso libre del proveedor al mercado y el desarrollo de capacidades para nuevos sistemas de producción, la introducción de una tarificación independiente de los transportes de gas en las redes de distribución, la creación de una Agencia de cooperación entre las autoridades reguladoras, el fortalecimiento de las competencias de las autoridades reguladoras, medidas para garantizar la independencia de la autoridad reguladora frente a intereses públicos y privados, así como una mayor protección jurídica contra las decisiones adoptadas por la autoridad reguladora.

19. Véase BUSSJÄGER/GRASS, Die Lissabon-Begleitnovelle zur Bundesverfassung und die parlamentarische Mitwirkung in EU-Angelegenheiten, en: ÖJZ 2011, 60 sig.

20. Este paquete está compuesto de: el Reglamento (CE) N° 713/2009 por el que se crea la Agencia de Cooperación de los Reguladores de Energía, el Reglamento (CE) N° 714/2009 relativo a las condiciones de acceso a la red para el comercio transfronterizo de electricidad, el Reglamento (CE) N° 715/2009 sobre las condiciones de acceso a las redes de transporte de gas natural, así como la Directiva 2009/72/CE sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y la Directiva 2009/73/CE sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural.



La Ley contiene muchas disposiciones básicas que han de aplicar los *Länder* y 18 disposiciones constitucionales, que en virtud de las *Kompetenzdeckungsklauseln* o cláusulas de cobertura de competencias, atribuyen la competencia reguladora a la Federación, entre otras.

La competencia para la aprobación de los términos y condiciones de los operadores de redes de distribución y sistemas de transmisión por parte de la autoridad reguladora, también viene dada a través de disposiciones constitucionales. En la disposición constitucional del art. 97 se fijó que los gobiernos de los *Länder* deberán presentar anualmente un informe al Ministro federal, sobre la experiencia del funcionamiento del mercado interior de la electricidad y sobre el cumplimiento de la ejecución de las *Ausführungsgesetze* (leyes de aplicación) aprobadas. La ley federal sobre la autoridad reguladora de la industria de la electricidad y el gas natural (art. 2 de la Ley) cumple las disposiciones legales comunitarias impuestas sobre la independencia de la autoridad reguladora, puesto que ésta actúa sin recibir órdenes. Los órganos del E-Control<sup>21</sup> son el Consejo de Administración, la Comisión reguladora y el Consejo de vigilancia. Antes de la orden del consejo de administración hecha a través del Ministro federal, debe haber una consulta previa a la Comisión correspondiente del Consejo Nacional. A la comisión reguladora también se le asignan tareas de interés general,<sup>22</sup> competencias que le fueron transferidas mediante la *Ökostromgesetz* (Ley de electricidad ecológica), la *Energielenkungsgesetz* (Ley de conducción de la energía) así como la *Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz* (Ley de cogeneración). Estas tareas se llevan a cabo bajo la dirección y las instrucciones del Ministro Federal.

La modificación del art. 20 B-VG, llevada a cabo por la reforma B-VG-Novelle BGBl I N° 2/2008,<sup>23</sup> prevé que mediante Ley, se regule el derecho de supervisión por parte del órgano supremo sobre las tareas de la autoridad independiente, que incluya como mínimo, el derecho de información sobre todos los objetos de la gestión de la autoridad independiente.

La Comisión sobre Energie-Control es una autoridad colegiada independiente con impacto judicial (según el art. 133, párrafo 4 B-VG), que en estos momentos no está sujeta a supervisión alguna. Para poder prever una normativa de supervisión adecuada para la Comisión de Control de la Energía, el Consejo Nacional aprobó una Ley federal, mediante la cual, se modifica la *Energie-Regulierungsbehördengesetz* BGBl I Nr 30/2010 (Ley que regula las autoridades energéticas). En el art. 19a se concede al Ministro federal un derecho de notificación, para que éste pueda cumplir su obligación de información al Parlamento y representar adecuadamente los intereses de la Federación. Las disposiciones constitucionales en el art. 1 incluyen la competencia de la Federación para la aprobación de la Ley (*Kompetenzdeckungsklausel* o cláusula de cobertura de competencias).

En el año 2010 se aprobaron leyes en los sectores de salud, economía, finanzas, adquisiciones y protección del domicilio social en Austria. A continuación se describen brevemente algunas de estas leyes federales:

21. N.T.: E-Control es la autoridad reguladora del mercado de la electricidad en Austria.

22. Véase las disposiciones constitucionales en el art. 12 y 21 de la *Energie-Control-Gesetzes* (Ley sobre control de energía).

23. Véase el *Informe* 2007.

Para hacer frente a la crisis económica y financiera mundial, en Austria tuvieron que utilizarse fondos públicos de miles de millones, para estabilizar el mercado financiero y laboral y para sacar a la economía de la recesión. El déficit y la deuda pública de la Federación, de los *Länder* y de los municipios han obligado a abrir proceso de consolidación de varios años a partir del 2011, para poder rebajar el déficit público del Estado en el 2012 por debajo del límite de Maastricht del 3% del BIP y frenar el endeudamiento del Estado. Como primer paso, el Gobierno federal se puso de acuerdo en unas medidas de consolidación de 2400 millones de euros. La Ley de Presupuestos 2011, BGBl I N° 111/2010, aprobada por el Consejo Nacional, a la luz de la negociación sobre la decisión de los presupuestos federales para el año 2011, contiene (de manera muy poco ordenada) alrededor de 146 reformas normativas y 10 leyes nuevas. Además, prevé la introducción de nuevos impuestos (como el impuesto a las entidades financieras) o numerosos incrementos impositivos (por ejemplo, impuesto ecológico, reestructuración de los impuestos sobre el ahorro, subida del impuesto sobre el tabaco, subida de los impuestos de fundaciones) varias medidas en el ámbito social (entre otras, la eliminación gradual de la llamada «Hacklerreglung» sobre asegurados de larga duración, la rehabilitación obligatoria antes de concederse la pensión de discapacidad, la obstaculización el acceso al subsidio por enfermedad), un recorte de la financiación de partidos pero también de los fondos adicionales para el saneamiento térmico o la rehabilitación de la infraestructura ferroviaria. Los *Länder* también sacan provecho de la reforma de la *Finanzausgleichsgesetz* (Ley de Compensación Financiera), ya que los ingresos recibidos gracias al impuesto sobre vuelos y el impuesto de estabilización, incluidos en el catálogo de las exacciones federales conjuntas, son ingresos que se reparten la Federación y los *Länder*. A la vista de un reconocimiento por parte del Tribunal Constitucional, también se modificaron los preceptos compensatorios del impuesto sobre la bebida (véase más acerca de este tema en el punto V.3.).

A lo largo del procedimiento de examen y debate parlamentario, hubo fuertes protestas contra numerosas medidas de la ley, que finalmente fue aprobada el 21 de diciembre de 2010 por el Consejo Nacional, con los votos de ambos partidos de gobierno. Durante la votación en el Consejo Federal en su sesión n° 792 del 23 de diciembre de 2010 los Consejos federales de la ÖVP de Vorarlberg votaron en contra de la ley y con ello se apartaron de la línea del partido. Una solicitud de Los Verdes, impugnando la aprobación de la ley, fue rechazada por la mayoría del Consejo Federal. Los partidos de la oposición (FPÖ, BZÖ y Verdes) tampoco habían llegado a un acuerdo sobre cómo plantear la impugnación. Por otro lado, debido a los ahorros previstos en el ámbito de familia y cuidados, los *Länder* de Carintia y Vorarlberg también anunciaron la impugnación de determinadas disposiciones de la ley ante el Tribunal Constitucional por violación del principio de confianza.

Tras intensas negociaciones, la coalición del gobierno acordó el establecimiento de una base de datos de transparencia, subvenciones para personas determinadas y alivios fiscales para empresas y fundaciones. La ley federal sobre la base de datos de transparencia (BGBl I Nr 109/2010), prevé el establecimiento de una base de datos de transparencia en el *Bundesrechenzentrum* (Centro de Computación Federal) y en internet, un portal de transparencia sobre prestaciones públicas, que permite a los ciudadanos consultar sobre las prestaciones obtenidas

hasta el momento y la media de sus ingresos mensuales. A partir de ahora, la Administración Pública podrá evaluar, mediante los registros anónimos, las prestaciones públicas de manera más sistemática y coordinarlas mejor. En el banco de datos de transparencia se incluyen aquellas prestaciones públicas que no se encuentran incluidas en la base de datos de Hacienda, las instituciones de la seguridad social o servicios del mercado laboral. Durante la evaluación del proyecto de ley los *Länder* dieron la bienvenida a los objetivos que éste incluye, presentaron de manera resumida la lista de prestaciones públicas para personas determinadas<sup>24</sup> e hicieron numerosas propuestas de mejora. Además, intentaron, sin éxito que a los *Länder* también se les diese la oportunidad de llevar a cabo una evaluación anónima de los datos que ellos proporcionaron.

El aumento de la eficacia y la rentabilidad del sistema sanitario austríaco es uno de los importantes objetivos del Gobierno federal. Mediante la creación de servicios orientados a las necesidades de los pacientes y a aumentar la oferta en el ámbito de la atención ambulatoria, se prevé mejorar el acceso de los pacientes a los servicios médicos. Un objetivo que la ley federal, BGBl I N° 61/2010, pretende conseguir mediante el fortalecimiento de las prestaciones en el ámbito sanitario público ambulatorio, es la descongestión y alivio del sector hospitalario. Además, se elaboró una solución alternativa para el sistema de examen de demanda de ambulatorios autónomos, ya que el TJUE declaró como contrarias al derecho comunitario, las disposiciones del sistema sanitario austríaco que permitían a los consultorios médicos formados por grupos de médicos emprender su labor sin necesidad de realizar el examen de demanda, siendo obligatorio este examen para los ambulatorios independientes.<sup>25</sup> Mediante los instrumentos que prevé la ley sobre el acceso ordenado al mercado por parte de los proveedores de prestaciones, se aseguró que la parte que costea de los seguros de salud no tuviese gastos adicionales. Los posteriores cambios en la Ley afectan al examen de los hospitales con camas y la mejora de su armonización mediante planes hechos por la Federación y los *Länder*.

Los *Länder* austríacos trabajan conjuntamente con el Consejo Federal en la elaboración de la normativa. La Cámara de los *Länder* o Consejo Federal se reunió en 12 sesiones durante el 2010 y trató 81 propuestas legislativas del Consejo Nacional. El Consejo Federal no las impugnó en ninguna ocasión, según permite el art. 42.2 B-VG. Una de las solicitudes para impugnar la Ley de Presupuestos del 2011, presentadas durante las negociaciones, fue rechazada por no obtener las mayorías requeridas. Además, el Consejo Federal aceptó la conclusión de 31 contratos estatales y 2 acuerdos, en virtud del art. 15a B-VG y tomó nota de 26 informes de los miembros del Gobierno Federal, así como de un informe del Defensor del Pueblo. Por otro lado, el Consejo Federal acudió junto con el Consejo Nacional a la Asamblea Federal por la toma de posesión del reelegido Presidente Federal.

En base al art. 44.2 B-VG, se requiere el consentimiento del Consejo Federal para aprobar leyes cuando éstas afectan a competencias de los *Länder*. En el año

24. Véase «Transparenzdatenbank – Berücksichtigung der Länderstandpunkte», en Institut für Föderalismus, Föderalismus-Info Nr 5/2010.

25. Véase la Sentencia del TJCE del 10 de marzo de 2009, Rs C-169/07, HARTLAUER. Véase además el 34° Informe sobre el federalismo en Austria 2009, 395.

2010 el Consejo Federal dio este tipo de consentimiento en cuatro ocasiones. Las competencias que se vieron afectadas son: la modificación de la *Energie-Regulierungsbehördengesetzes* (Ley de la autoridad reguladora de la energía); modificación de la Ley constitucional Federal sobre la limitación de la remuneración de funcionarios públicos así como la modificación de la *Bundesbezügegesetzes* (Ley federal de remuneración) y de la *Bezügegesetzes* (Ley sobre remuneración); modificación de la Ley Constitucional Federal, de la Ley del Tribunal de Cuentas de 1948, de la Ley del Tribunal Constitucional de 1985 así como de la Ley federal que permite la aprobación tanto de la Ley sobre economía eléctrica y organización de 2010 como de la Ley sobre el control de energía. Desde que fuese introducido el derecho de consentimiento por parte del Consejo Federal en el año 1985, el número de casos en que se hizo uso de este derecho ha aumentado en 2010 a un total de 222 casos.

### **El desarrollo del derecho constitucional de los *Länder* y la participación de los *Länder* en los asuntos de la UE**

En el año 2010 se modificaron y adaptaron las constituciones de tres *Länder*. Las modificaciones afectaron las disposiciones relativas a los objetivos del Estado, la eliminación de la libertad en la transferencia de órganos, la ampliación de los derechos de control del Tribunal de Cuentas del *Land*, la limitación de la deuda neta de un *Land*, así como la aprobación de la constitución para el *Land* Estiria.

En el *Land* Carintia se exige la incorporación<sup>26</sup> de cualquier disposición constitucional en la constitución del *Land*, quedando prohibida la regulación de este tipo de disposiciones de manera autónoma. Esta es la razón por la que hay numerosas reformas constitucionales. En el año 2010 hubo un total de 5 cambios de este tipo en la constitución del *Land*. Con la reforma de la Constitución del *Land* de Carintia y de la normativa hospitalaria, así como de la Ley sobre el fondo sanitario de Carintia, LGBI N° 2/2010, se sacaron de la constitución del *Land*, tanto las disposiciones sobre la independencia de los miembros de la comisión de ética, de la comisión de medicamentos, así como de la comisión sobre arbitraje, incluyendo estos preceptos en leyes ordinarias. La Ley que modifica tanto la Constitución de Carintia, la Ley de igualdad de trato, la Ley carintiana contra la discriminación, como la Ley sobre la administración de pacientes y administración de cuidados, LGBI n° 11/2010, ha incluido en una ley ordinaria, las disposiciones sobre la independencia de los miembros de la comisión de igualdad de trato, de las personas de contacto/encargados en temas de igualdad, abogado del paciente, así como el encargado de la autoridad antidiscriminación.

En cuanto a las disposiciones relativas a las tareas y la composición de las comisiones sobre igualdad de trato y sus procedimientos, prohibición de discriminación, así como las tareas y composición de la autoridad antidiscriminación, éstas también se han refundido y adaptado a las directrices europeas. Hasta el momento, la constitución del *Land* incluía la independencia de determinados trabajadores de rango superior del museo del *Land* de Carintia, que a partir de ahora, con

---

26. Véase la reforma constitucional LGBI Nr 57/2002 y el Informe 2002.

la Ley LGBl Nr 45/2010 (que reforma la constitución del *Land* y la Ley sobre el museo del *Land* de Carintia), se regula en una ley ordinaria.

La ley sobre la reforma de la constitución del *Land* de Carintia y la ley sobre la asignación del servicio de autopistas, LGBl n° 77/2010, prevé que, a partir de ahora, el personal asignado a ASFINAG técnicamente solo estará sujeto a las instrucciones de los órganos competentes de la sociedad de servicios ASFINAG.

Finalmente, gracias a la reforma de la constitución del *Land* Carintia y de la *Jugendwohlfahrtsgesetz* (Ley carintiana sobre el bienestar de la juventud), LGBl N° 96/2010, las disposiciones relativas a la independencia del abogado del discapacitado, así como el abogado del niño y adolescente, fueron sacadas de la constitución e incluidas en una ley ordinaria.

Con la reforma de su constitución de 1979, LGBl Nr 0001-17, el *Land* de Baja Austria modificó el catálogo de los objetivos estatales y previó que las inquietudes de los niños, según lo dispuesto en la Convención de la ONU, requieren una especial atención y protección, debido a su alta vulnerabilidad. En la constitución del *Land* también se previó que, cuando varios partidos alcanzasen el mismo número de escaños, tendría derecho a la presidencia, aquél partido que en las anteriores elecciones al parlamento regional hubiese obtenido un mayor número de votos. Esto también es aplicable al *Landesrat* (miembro del Gobierno del *Land*).

También se ampliaron los derechos de control del Tribunal de Cuentas del *Land*, dado que ahora puede examinar todas aquellas actividades en las que el *Land* participe con un capital social o capital propio inferior al 50% y cuando sea el *Land* (solo o conjuntamente con otros titulares del derecho, subordinados al Tribunal de Cuentas), quien efectivamente controle esa actividad a través de medidas financieras u organizativas.

En el *Land* de Estiria se modificó la constitución del *Land* en dos ocasiones. Con la reforma de la Ley constitucional del *Land* de 1960, LGBl N° 44/2010, se prevé que el gobierno estirio debe tener en cuenta, a la hora de elaborar una estimación, que los ingresos y gastos del *Land* estén equilibrados. El endeudamiento neto nuevo anual no puede superar el 3% del volumen total del presupuesto. Este porcentaje solo puede superarse en casos de catástrofes naturales o crisis económicas y para sobrepassarlo, se requiere una decisión cualificada por parte del gobierno del *Land* y la aprobación del Parlamento del *Land*.

En el marco de las negociaciones de la subcomisión llamada «*Verfassungsreform*» (reforma constitucional), se elaboró una nueva versión de la Ley Constitucional del *Land*. No obstante, durante este proceso no se consiguió un acuerdo político acerca de la abolición de la representación proporcional cuando se crea el gobierno del *Land*. Antes de las elecciones al parlamento estirio del 26 de septiembre de 2010 (véase el punto I.2.3) éste aprobó la ley, mediante la cual se aprueba la Ley Constitucional del *Land* de 2010 (L-VG) y modificó (LGBl n° 77/2010) el reglamento interno del Parlamento de Estiria 2005, la ley de derechos del pueblo de Estiria, la ley sobre derechos relativos a labor y remuneración de los funcionarios del *Land* de Estiria, el reglamento electoral al Parlamento del *Land* de 2004 y el reglamento electoral municipal del 2009.

En el procedimiento previsto en el art. 98.2 y art. 97.2 B-VG, en el 2010 los Parlamentos regionales austríacos comunicaron al gobierno federal un total de

262 leyes aprobadas. El Gobierno federal no tuvo objeciones a ninguna de ellas, tal y como le permite el art. 98.2 B-VG. En ningún caso se denegó la previsión de que los órganos federales participen en la ejecución de las leyes de los *Länder*, tal y como permite el art. 97.2 B-VG; en 19 casos aprobó expresamente la participación del Gobierno Federal.

En cuanto a Austria como miembro de la Unión Europea, para los *Länder* austríacos fue de enorme interés la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la trasposición de la directiva de servicios en el mercado interior, la política de tráfico de la UE, la política de cohesión de la UE así como la política agraria de la UE. Además, se llevaron a cabo numerosos proyectos en los diferentes programas de fomento regional de la Unión Europea y se traspusieron varias directivas europeas al derecho interno.

Como en años anteriores, también en 2010 el procedimiento de participación de los *Länder*, según el art. 23d B-VG, funcionó sin problemas y no produjo queja alguna. Durante el 2010 no hubo, en virtud del art. 23d, párrafo 2 B-VG, una decisión uniforme por parte de los *Länder*, que diese lugar a obligaciones vinculantes para la Federación. Al igual que en años anteriores, en el 2010 no pudo observarse una integración de los representantes de los *Länder* en el Consejo de la UE. Los actuales procedimientos de infracción la cooperación entre federación y *Länder* funcionó sin problemas. En este sentido, el servicio constitucional de la Cancillería Federal respetó las posturas de los *Länder*, decidió la postura común de Austria mediante una votación conjunta con los *Länder* y la representó ante las instituciones europeas.

## La jurisprudencia del Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional (VfGH siglas en alemán) durante el año 2010 se ocupó de las cuestiones relativas a la distribución de competencias entre la Federación y los *Länder*. Una normativa de un *Land* fue anulada por infringir la distribución de competencias de la Constitución federal. En una de sus resoluciones, el Tribunal Constitucional confirmó que el legislador del *Land* tiene competencia para regular sobre el ejercicio de la profesión de maestro. En otro caso confirmó la competencia del *Land* para regular las indemnizaciones surgidas por reclamaciones en el derecho de superficie.

Después de la *Oö Landeslehrer-Diensthoheitsgesetz* (Ley de la Alta Austria relativa a la potestad administrativa sobre los maestros del *Land*) quien decide en última instancia los traslados de maestros es el consejo escolar del *Land*. Con ello se abolieron, por razones de economía administrativa, posteriores instancias de apelación. El Tribunal Supremo Administrativo observó una violación del art. 21.3 B-VG. En este sentido, la potestad administrativa frente a empleados del *Land* es competencia de los órganos superiores del *Land*. En la resolución G 21/08 del 5 de marzo de 2010, el Tribunal Constitucional no expresó ninguna duda acerca de esta cuestión y constató que aquí no se trata de una interpretación del art. 21.3 B-VG, sino que lo es del art. 14, art. 81<sup>a</sup> y art. 81b B-VG. El Tribunal Constitucional partía de la premisa de que el *Land*, en principio, es libre de

legislar en el ámbito de la potestad administrativa que tienen sus administraciones públicas sobre maestros en escuelas de enseñanza obligatoria. Por lo tanto, el legislador del *Land* es libre de traspasar las competencias en el ámbito del ejercicio de la potestad administrativa a las autoridades escolares de la Federación. A consecuencia de ello, en este tipo de asuntos, la organización de estas autoridades (prevista por la legislación constitucional de la federación) también interrumpe la conexión de transferencia entre el gobierno del *Land* y es sustituida a través de los derechos especiales de transferencia del 81<sup>a</sup> B-VG. El Tribunal Constitucional reconoció que la potestad administrativa sobre los empleados del *Land*, en el caso de los maestros de la enseñanza obligatoria, se convierte en un caso especial de distribución de competencias, en virtud del art. 14 B-VG. Por ello, por cuestiones de gestión económica, se encomendaron tareas de potestad administrativa a las autoridades escolares de la federación, ya que, en virtud de los arts. 81<sup>a</sup> y 81b, estas autoridades ofrecen suficientes garantías constitucionales para ejercer las potestades administrativas.

La resolución B 12/10 del 7 de octubre de 2010 trataba de una disposición incluida en la *Tiroler Raumordnungsgesetz* (Ley de superficies de Tirol) de 2006. El art. 70 prevé un derecho de indemnización en casos de recalificación desfavorable del terreno. El Tribunal Constitucional confirmó la competencia de los *Länder* para regular este tipo de indemnización como consecuencia a la limitación del derecho de propiedad. Dado que las medidas limitadoras del derecho de propiedad son una continuidad competencial de la cuestión central, en virtud del art. 15.1 B-VG, el Tribunal Constitucional entiende que la normativa relativa a la ordenación de la superficie es competencia de los *Länder*. El Tribunal Constitucional también confirmó que, el legislador del *Land* competente para regular la ordenación del terreno, está facultado también para establecer un órgano administrativo independiente para la toma de decisiones relativas a las indemnizaciones. Dado que no se descubrieron violaciones de derechos constitucionales ni tampoco una aplicación de normas contrarias a derecho, el Tribunal Constitucional desestimó las quejas presentadas ante él en este caso.

La resolución G 6/10 del 2 de octubre de 2010 deroga una disposición en la *Tiroler Grundversorgungsgesetz* (Ley de atención primaria) por ser inconstitucional. El art. 20.2 de esta ley permitía impugnar las decisiones del Gobierno del *Land* ante un órgano administrativo independiente. El caso de fundamenta en que la Cámara Administrativa Independiente (UVS siglas en alemán) decidió a través de uno de sus miembros. El Tribunal Constitucional determinó que las disposiciones en cuestión violaban el art. 129.5 B-VG y descubrió que la respuesta a la cuestión, de si una cámara administrativa independiente puede decidir a través de uno o más miembros, es una cuestión que debe decidir la Federación. Lo fundamentó argumentando que la disposición contenida en el art. 129.5 B-VG provoca una ruptura de la competencia organizadora del legislador del *Land*, en virtud del art. 129.6 B-VG.

En cuanto a las cuestiones relativas a la organización administrativa de la Federación, el Tribunal Constitucional se ocupó de ellas en la sentencia B 570/09 del 1 de marzo de 2010 y desestimó el recurso de un grupo de votantes contra la publicación de los resultados de las elecciones de personal de representación (*Personalvertretungswahl*) en el Land de Baja Austria. En virtud de las disposi-

ciones de la *Personalvertretungsgesetz* de Baja Austria (Ley de representación de personal), los comités electorales deben publicar los resultados de estas elecciones. Se trata de disposiciones definitivas, no impugnables. El comité electoral no es competente para decidir sobre la impugnación de las elecciones por parte de un grupo de electores, porque este tipo de impugnaciones no están previstas en la norma. En este sentido, el Tribunal Constitucional se remite a su jurisprudencia donde, toda elección que no pueda impugnarse en virtud del art. 141 B-VG, debe ser decidida mediante un acto administrativo. Además, el Tribunal Constitucional reconoció que, en virtud del derecho electoral para la representación de personal, las decisiones de un comité electoral deben ser supervisadas por el Gobierno del *Land*, aún cuando se lleve a cabo por solicitud de un grupo de electores. Por eso, en este caso el Tribunal Constitucional determinó que la publicación está sujeta al control del gobierno del *Land*. Esta decisión es notable porque concede al Gobierno del *Land* una competencia subsidiaria, incluso en los casos en que el legislador no haya pensado ello.

El Tribunal Constitucional también trató cuestiones relativas a la constitución financiera y el sistema de compensación financiera en su resolución G 276/09 del 11 de marzo de 2010 y constató que la *Finanzausgleichsgesetz* 2008 (Ley de compensación financiera) vulnera el principio de igualdad. Como reacción a la sentencia del Tribunal Europeo del 9 de marzo de 2000, Rs C-437/97, los municipios obtuvieron una compensación económica por el impuesto a la bebida a costas de la Federación. Las participaciones de la compensación del impuesto sobre la bebida se repartieron en proporción a los ingresos medios anuales recibidos en concepto de impuesto de bebida y comida, entre los años 1993 y 1997. Los municipios que con el impuesto de bebida y comida hubiesen obtenido ganancias superiores al 50% de la media anual de ganancias entre los años 1993 a 1997, pagarían un valor proporcional superior. Anteriormente, el contenido de la regulación daba a entender que se trataba meramente de una norma transitoria. No obstante, en la compensación financiera de 2005 y 2008 (FAG siglas en alemán) esta disposición continuó aplicándose sin comentario alguno y continuaba siendo derecho vigente. El Tribunal Constitucional observó de manera crítica esa parte de la regulación, que había favorecido a los municipios mediante ganancias adicionales en los años 1998/1999 en 1998/99, y a pesar de que la aceptara como solución provisional, no quiso validarla como solución permanente. Por ello, el Tribunal Constitucional determinó que las disposiciones de una compensación financiera pactada también podían ser inconstitucionales cuando son significativamente desfavorables o favorables para un ente territorial o cuando no se hayan llevado a cabo o iniciado los reajustes necesarios para las condiciones reales existentes. Según el Tribunal Constitucional, estas regulaciones necesariamente favorecen a los municipios, que en un período histórico determinado obtuvieron altos ingresos gracias al impuesto sobre la bebida, sin tener en cuenta la cuestión de si estos ingresos se podrían haber alcanzado a pesar de mantener el impuesto sobre la bebida. Al legislador se le impuso un plazo hasta el 31 de diciembre de 2010 para regular estas cuestiones nuevamente. Esto sucedió en el art. 84 de la *Budgetbegleitgesetzes* (Ley de Presupuestos) de 2011, BGBl I n° 111/2010, mediante una modificación del art. 11.2z2 de la Ley de compensación financiera de 2008. Ahora se prevé que el 90% (y no el 100% como hasta ahora) de la com-



pensación por el impuesto sobre la bebida se repartan, en relación a los ingresos medios anuales obtenidos mediante el impuesto sobre la bebida y comida en los años 1993 hasta 1997. Desde la perspectiva federal, la sentencia muestra la problemática estructura básica de la constitución financiera austríaca. A pesar de la supremacía legal de la Federación en la compensación financiera, el legislador federal evita hacer los ajustes necesarios, derivados de la jurisprudencia del TJUE, en contra de la voluntad del ente territorial afectado.

Con la Ley de presupuestos del 2009, BGBl I Nr 52/2009, la Federación fijó sus proyectos en el ámbito de la rehabilitación y saneamiento de los seguros de salud. Debido a las modificaciones de las disposiciones de la *Österreichische Allgemeine Sozialversicherungsgesetz* o Ley general austríaca de la seguridad social (ASVG siglas en alemán), relativas a la supresión de los llamados medios para catástrofes y por favoritismo hacia la *Wiener Gebietskrankenkasse* (Seguro de Salud Regional de Viena), que obtiene una suma predeterminada a la hora de repartir estos medios, estas disposiciones fueron impugnadas ante el Tribunal Constitucional por parte de los Länder de la Alta Austria, Salzburgo y Vorarlberg.<sup>27</sup> Con la sentencia G 166/09, del 23 de septiembre de 2010, entre otras, las disposiciones legales del art. 643.2 de la ASVG fueron derogadas por su inconstitucionalidad. El Tribunal Constitucional vio una vulneración de la igualdad en la asignación de las reservas del fondo de compensación de los seguros de salud regionales a favor del *Wiener Gebietskrankenkasse*. También constató que esta *Wiener Gebietskrankenkasse* no sufre importantes desventajas estructurales y que una necesidad económica esporádica en un momento histórico determinado no supone una razón material para desviarse del sistema de ordenación establecido por el fondo de compensación.

---

27. Véase el 34º Informe sobre Federalismo 2009 (2010) 39 sig. [http://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/2010/schuldenbremse-infografik-textversion,property=publicationFile.pdf](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2010/schuldenbremse-infografik-textversion,property=publicationFile.pdf).

A) Durante el año 2010, no estaba previsto que los belgas tuvieran que asistir a procesos electorales en ninguno de los niveles de poder existentes.

Las elecciones municipales y provinciales se celebraron el 8 de octubre de 2006. Las elecciones regionales se desarrollaron el 7 de junio de 2009. En principio, las elecciones federales estaban previstas para el final de la legislatura, en la primavera de 2011. Además, la presidencia belga de la Unión europea, durante el segundo semestre del año 2010, debía incitar a los decisores políticos a mostrar discreción durante este periodo y no dar un espectáculo de división.

Los mejores pronósticos en este ámbito ya han sido descartados. Una crisis política profunda<sup>1</sup> ha acontecido, suscitada por los liberales del Open VLD, que han querido protestar contra los bloqueos causados, según ellos, por la reorganización de la circunscripción electoral de Bruxelles-Hal-Vilvorde (vean la crónica del año anterior). Esta crisis se abrió el 26 de abril de 2010 con la dimisión del gobierno Leterme II.

El debate electoral ha cristalizado en torno a cuestiones relativas a la organización y el funcionamiento del Estado federal. Las elecciones generales han sido convocadas para el 13 de junio. Están marcadas por una neta progresión de la N-VA (partido independentista flamenco) en el Norte del país y del Partido socialista en el Sur y el Centro. La dificultad recurrente de conciliar las mutuas preocupaciones ha impedido la constitución inmediata de un gobierno plenamente operativo. Hasta el fin del año 2010, los ministros que han dimitido sólo han podido despachar los asuntos corrientes.

Esta parálisis del poder ejecutivo y, en gran medida, del poder legislativo a nivel federal explica que las iniciativas que se han llevado a cabo a nivel federal hayan sido más bien tímidas (puntos 2 a 5). En principio, la crisis no ha tenido incidencia sobre el funcionamiento de las autoridades públicas constituidas a nivel local y regional (puntos 5 a 9). Aunque nada lo impide, se podrían haber instaurado estrategias de concertación y colaboración entre las autoridades federales y federadas, pero no ha sido así. Una parte de la acción de las comunidades y las regiones ha resultado afectada.

---

\* Traducción realizada por Carlos A. Alonso, colaborador del Instituto de Derecho Público.

1. Podemos encontrar, en el número 136 de la revista *Pouvoirs*, un dossier completo sobre las raíces de esta crisis y la dificultad de asegurar una salida rápida a este asunto (F. Delpérée, «La Belgique existe-t-elle», *Pouvoirs*, 2010, pp. 9-19).

La crisis gubernamental que marca dos tercios del año 2010 se ha traducido en una crisis más profunda, la del Estado belga (puntos 10 y 11).<sup>2</sup>

B) La declaración de reforma de la Constitución se publica en una segunda edición del *Moniteur belge* de 7 de mayo de 2010.

Varias disposiciones a reformar tienen que ver con las colectividades federadas: un nuevo artículo podría, por ejemplo, adoptarse de cara a «instituir y organizar una consulta popular en las materias que afectan» a las competencias regionales.<sup>3</sup> Otras tocan a los municipios y provincias: así el artículo 41 apartado 1º, en el sentido de establecer que «los intereses exclusivamente municipales o provinciales son competencia de los consejos municipales o provinciales, de acuerdo con los principios de la Constitución».<sup>4</sup> La intención claramente expresada de este precepto es la de revisar la cuestión provincial. Se cuestiona, pues, el futuro de esta colectividad intermedia entre la región y el municipio.

Más significativo todavía. El artículo 195, relativo al procedimiento de reforma constitucional es, asimismo, reformable. Si se piensa en aligerar y acelerar el procedimiento, es posible que tengan lugar reformas profundas de la estructura del Estado, pues de otro modo, no habrían sido mencionadas en la declaración inicial.<sup>5</sup>

C) La cuestión de las competencias residuales da lugar a un debate institucional importante. La expresión se refiere, como sabemos, a las competencias que no son objeto de una atribución expresa a una autoridad concreta del Estado, pero son atribuidas de forma indeterminada a una de ellas.<sup>6</sup>

En Bélgica, la Constitución<sup>7</sup> o la ley especial atribuyen competencias específicas a las comunidades y a las regiones mediante un listado exhaustivo y limitativo. La Corte constitucional vigila para que la legislación de las comunidades y regiones no se salga de éste ámbito preestablecido. El resto de competencias son del Estado federal cuyas competencias la Constitución no define. Hacerlo de otra manera resultaría exageradamente complicado e inútil. Así pues, más vale utilizar la cláusula general de las competencias residuales.

2. F. Delperee, «Belgique. La double crise», RDP, 2008, pp. 1563-1579).

3. Nota del Traductor: El redactado original en lengua francesa es el siguiente: «d'instituer et d'organiser une consultation populaire dans les matières qui relèvent».

4. N del T: El redactado original en lengua francesa es el siguiente: «les intérêts exclusivement communaux et provinciaux sont réglés par les conseils communaux ou provinciaux d'après les principes établis par la Constitution».

5. F. DELPEREE, «I limiti all'esercizio della funzione costituente in Belgio», in *La revisione costituzionale e i suoi limiti. Fra teoria costituzionale, diritto interno, esperienze straniere*, Giuffrè, Milano, 2007.

6. F. DELPEREE, «Les compétences résiduelles», *Bulletin de la classe de lettres*, Académie royale de Belgique, 2011.

7. Los arts. 38 y 39 de la Constitución ordenan esta cuestión. Art. 38: «Cada comunidad tiene las atribuciones que le son reconocidas por la Constitución o por las leyes aprobadas en virtud de éstas» y, sobre todo por la ley especial de reformas institucionales. El art. 39 es aún más claro: «La ley [cuyo texto precisa ulteriormente que se trate de una ley especial] atribuye a los órganos regionales que crea y que están compuestos de mandatarios elegidos la competencia de ordenar las materias que ella determina [...]».

Sin embargo, el 2010 ha alumbrado una nueva idea. Es necesario, se argumenta, invertir el orden de las responsabilidades, esto es, poner boca abajo la pirámide y, atribuir las competencias residuales a las comunidades y regiones, y no al Estado federal. Un nuevo artículo constitucional debería redactarse, en el título III de la Constitución –consagrado a los «Poderes»–. Este nuevo redactado debería contener la lista de las «competencias exclusivas» de las autoridades federales.

Lo operación, sin embargo, podría topar con dos dificultades jurídicas.

Primero, sería necesario completar el título III de la Constitución. Por otro lado la declaración de 7 de mayo de 2010 no menciona esta eventualidad. No existe una disposición reformable que pueda acoger la lista en cuestión.

En segundo lugar, es necesario fijar la lista de competencias exclusivas del Estado federal. La revolución copernicana, según han expresado algunos, corre el riesgo de conducir al establecimiento de una lista microscópica de competencias federales. Este listado podría no tener en cuenta los matices y las interrelaciones existentes en la actualidad. El Estado federal estaría fuera de juego sistemáticamente y no podría jugar un papel de árbitro o, en todo caso, de coordinador.

El debate sobre la atribución de competencias residuales, pues, no está cerrado.

D) El 21 de febrero de 2010 se aprobaron una ley especial y dos leyes ordinarias para adaptar la terminología de varias leyes y reemplazar los términos «Corte de arbitraje» por «Corte constitucional». Se ha convenido, sin embargo, que las sentencias dictadas hasta el 7 de mayo lleven la mención de decisiones de la Corte de arbitraje; las decisiones que se tomen después de esta fecha serán presentadas como de la Corte Constitucional. No es necesario recordar que la Corte es competente para resolver los conflictos de competencias que puedan surgir entre el Estado federal, las comunidades y las regiones.

E) La cuestión relativa al control de subsidiariedad, que las Cámaras federales y los Parlamentos de comunidad y de región deberían poder ejercer de acuerdo con el derecho europeo, está regulado a nivel interno a pesar de que el Tratado de Lisboa y los protocolos que lo acompañan dotan a las asambleas parlamentarias de los Estados miembros de nuevas atribuciones en esta materia. Conveniría, en primer lugar, incorporar una disposición específica en la Constitución para dotar de base jurídica a estas intervenciones (vid. *Doc. Parl. Sénat*, 2010-2011, Proposición de declaración de reforma del título IV de la Constitución). A continuación, se trataría de modificar las leyes especiales u ordinarias que regulan el ejercicio de la función legislativa en los diferentes niveles de poder.

F) En la Región valona, un decreto de 21 de octubre de 2010 establece, de forma simbólica, Namur como «capital» de Valonia, estableciendo allí la sede de las instituciones políticas, a saber el parlamento y el gobierno.

Un decreto especial de 9 de diciembre de 2010 pretende limitar la acumulación de los mandatos de los diputados. La medida más espectacular y más controvertida establece, de forma un tanto torpe, la incompatibilidad entre la función de diputado regional y la de alcalde o regidor municipal. Ésta limitación sólo afecta, sin embargo, a tres cuartas partes de los miembros, no de la asamblea en su conjunto, sino de cada grupo político. ¿Cómo determinar entonces el cuar-

to restante? Se trata de diputados de un mismo grupo que han obtenido «la más alta tasa de representación», generalmente calificada como «tasa de penetración», en las elecciones regionales. Esta tasa se calcula «dividiendo el número de los votos nominativos obtenidos por el elegido según el número de votos válidamente expresados en la circunscripción» (art. 2). La medida está dirigida a favorecer a los mandatarios públicos más populares, pero acaba dependiendo de la talla de la circunscripción en la que éstos se presentan. ¿No contiene, en este sentido, una discriminación? Todo parece indicar que el juez constitucional será llamado a dictaminar sobre esta delicada cuestión.

Un decreto de 6 de octubre de 2010 modifica, por su parte, el Código de la democracia local y de la descentralización. Instaura, asimismo, un conjunto de incompatibilidades «en vista de reforzar la gobernanza a nivel local», sea a nivel de los municipios, de las provincias o de las asociaciones de municipios.

G) La Comunidad francesa ha adoptado, en fecha de 29 de abril de 2010, un decreto sobre la transferencia de la educación superior de arquitectura a la Universidad.

El decreto de 18 de marzo de 2010 vuelve a tratar la problemática de las inscripciones de alumnos en el primer año de educación secundaria (vean la crónica de 2009). Se enuncian reglas particularmente detalladas de procedimiento y los mecanismos de recurso, así como disposiciones sobre los criterios objetivos que los centros educativos deben tener en cuenta para admitir o rechazar las solicitudes de inscripción.

Se tiende a considerar que esta intervención legislativa y una intensa práctica administrativa han permitido calmar los ánimos respecto del deseo de ciertos padres de privilegiar, en cualquier circunstancia, la libre elección del centro educativo.

La puesta en funcionamiento y el trabajo de la CIRI (Commission interrèse-aux des inscriptions) han contribuido a normalizar la situación. Esta comisión tiene asignada la tarea, entre otras, de «garantizar la transparencia y la exacta aplicación del sistema de atribución de plazas disponibles», «requerir al Gobierno en todo problema que necesite una toma de decisión por su parte» y «resolver los casos excepcionales y urgentes».

Un decreto-programa de 15 de diciembre de 2010 se marca un objetivo ambicioso. En principio, está dirigido a ordenar las subvenciones al deporte, pero también afecta a la gestión de diferentes fondos presupuestarios, a la financiación de las universidades y altas escuelas, así como a los procedimientos de negociación sectorial. Entre las medidas afectadas, hay que destacar aquellas en las que se concede una ayuda excepcional a las instituciones que organizan el primer ciclo de estudios de medicina y de odontología y pone punto final a la regla de los *numerus clausus* en este sector. Igualmente, hay que subrayar que las negociaciones sectoriales en educación deberán, en adelante, asociar el gobierno con «los poderes organizadores» de las instituciones de educación y las organizaciones representativas del personal.

Finalmente, hay que mencionar el decreto de 19 de julio de 2010 que, a través de diferentes medidas financieras, pretende asegurar la gratuidad y la democratización de la educación superior, sobre todo en las Altas escuelas y las Escuelas

superiores de bellas artes. Una disposición original prevé que «cada institución universitaria, Alta Escuela y Escuela superior de bellas artes, organizada o subvencionada por la Comunidad francesa, debe poner a disposición de los estudiantes debidamente inscritos en su intranet, el conjunto de todos los soportes de los cursos obligatorios para el estudiante [...] Esta puesta a disposición será efectiva como máximo un mes después del comienzo de cada programa afectado o, a más tardar, seis semanas antes de los exámenes para los nuevos estudios» (art. 18).

H) En lo referente a la Región de Bruselas, hay que mencionar una ordenanza de 28 de enero de 2010 relativa a la revitalización urbana. El objetivo es reestructurar los perímetros (generalmente calificados como «barrios») «para restaurar las funciones urbanas, económicas, sociales, y medioambientales en el respeto de sus características arquitectónicas y culturales propias y en el marco de un desarrollo sostenible» (art. 3, § 1<sup>o</sup>). Esta misión de «servicio de interés público» puede ser asumida por los municipios, los centros públicos de acción social, los organismos de interés público, las agencias inmobiliarias sociales o las asociaciones sin ánimo de lucro. Asimismo puede ser objeto de subvenciones regionales para la realización de operaciones inmobiliarias.

Una ordenanza de 6 de mayo de 2010 modifica, en relación con algunos puntos importantes, el Código bruselés de ordenación del territorio.

En primer lugar, afecta al régimen de cargas urbanísticas –aquellas relativas a «la realización, transformación, la renovación o el embellecimiento de viviendas sociales, asimiladas a las viviendas sociales o concertadas, así como su paisaje urbano, en proximidad con los proyectos que las generan» por un periodo que va del 1 de agosto de 2003 al 8 de enero de 2004. Estas cargas «pueden comportar [...] la entrega de una cantidad de dinero destinada a contribuir a la financiación de los programas públicos que tengan por objeto la realización de las transformación o renovación de las vías, espacios verdes, edificios públicos, equipamientos públicos o inmuebles de viviendas». Estas ayudas serán proporcionales al coste estimado de la inversión en cuestión.

Seguidamente, establece el mismo régimen para el periodo que va desde el 9 de enero hasta el 15 de junio de 2009. Para las zonas administrativas Norte, Midi y Quartier Léopold, «cada porción de metro cuadrado de superficie de parking o de suelo del proyecto que genere cargas urbanísticas soportará cargas equivalentes a un montante de 125 euros añadidos a la carga impuesta que le corresponda. En el resto de emplazamientos, la carga es de 95 euros».

Finalmente, esta ordenanza modifica el citado Código permitiendo al gobierno regional imponer «garantías financieras» para asegurar la ejecución de cargas urbanísticas y dándole la posibilidad de determinar la naturaleza de las cargas, sean obligatorias o facultativas, «en el orden de preferencia que [el gobierno] determine».

Una ordenanza de 25 de noviembre de 2010 aborda la explotación de un servicio público de alquiler automatizado de bicicletas «para el transporte de personas por el territorio de la Región de Bruselas-Capital». Este servicio puede ser prestado bajo el régimen de concesión; actualmente está gestionado por VilloLa C. Su financiación debe proceder, al menos en parte, de la contribución abonada por los usuarios del servicio.

I) En la Comunidad flamenca, un decreto de 25 de abril sanciona una decisión del gobierno de 16 de octubre de 2009 que define los objetivos de desarrollo de la lengua neerlandesa para las personas de nacionalidad extranjera que deben ser considerados como recién-llegados y que, por otra parte, pueden ser calificados como alófonos.

Un decreto de 9 de julio de 2010 interviene sobre la organización de los archivos de administración y de gestión. Este decreto es aplicable a «todo documento, cualquiera que sea su fecha, su forma, su estado de desarrollo o su soporte» que emane de jurisdicciones administrativas, servicios e instituciones de la Comunidad o de la Región flamencas, municipios y distritos, provincias, consorcios, centros públicos de acción social, fábricas de iglesia, polders y waterings así como asociaciones en las que los municipios o provincias ostentan más de la mitad de los votos.

Otro decreto, éste de 16 de julio de 2010 modifica el decreto de 18 de julio de 2003, relativo a la política integrada del agua. Tiene por objeto transponer la Directiva 2007/60/CE del Parlamento europeo y del Consejo sobre la evaluación relativa a la gestión de riesgos de inundación. El Gobierno flamenco, principalmente, debe tomar las iniciativas apropiadas para autorizar, con el concurso de las autoridades competentes, los planes de gestión para la totalidad del distrito de la cuenca hidrográfica.

El 9 de julio de 2010 se aprobó un importante decreto sobre educación. Trata desde la educación básica hasta la secundaria y la formación continua, así como la educación superior que se dispensa en las Universidades y los institutos superiores en la Comunidad flamenca, en aquello relativo a las instituciones flamencas de la región bilingüe de Bruselas-Capital.

J) La Corte constitucional acuerda, en 2010, algunas decisiones que condicionan el ejercicio de las responsabilidades de las colectividades federadas y de las colectividades locales.

Respecto de las colectividades federadas, la Corte recuerda, en una sentencia de 17 de marzo de 2010 (25/2010) que «la distribución de competencias entre diferentes componentes del Estado federal reposa sobre el principio de exclusividad». Este último supone que «toda situación jurídica está, en principio, reservada a un solo y único legislador». Una región puede ordenar, por ejemplo, las cuestiones relativas al patrimonio cultural inmobiliario; una comunidad, aquellas relativas al patrimonio mobiliario.

«En el ejercicio de las respectivas competencias, los [diferentes] legisladores deben respetar el principio de proporcionalidad, que es inherente al ejercicio de toda competencia. Este principio prohíbe a toda autoridad ejercer la política que le ha sido confiada de tal manera que resulte imposible o exageradamente difícil para otra autoridad llevar a cabo la política que le ha sido confiada» (CC, n° 31/10, 30 de marzo de 2010).

La noción de «política» toma un sentido particular en la jurisprudencia de la Corte. Una decisión de 27 de mayo de 2010 subraya, por ejemplo, que «el constituyente y el legislador especial [...] han atribuido a las comunidades y las regiones toda la competencia de aprobar normas propias en las materias que les han

sido transferidas. Salvo disposición en contra, el legislador especial ha transferido a las comunidades y las regiones el conjunto de la política relativa a las materias que les ha atribuido» (n° 62/2010).

En relación con las colectividades locales, la Corte constitucional se preocupa, principalmente en la sentencia de 29 de julio de 2010, de precisar la amplitud del principio de autonomía local. «Implica que las autoridades locales puedan encargarse de cualquier asunto que consideren de su interés y ordenarlo como juzguen oportuno». Evidentemente, «este principio no conlleva [...] perjuicio para la obligación de los municipios, cuando actúan a título de interés municipal, de respetar la jerarquía normativa» (n° 89/2010).

«El principio de autonomía local no contradice tampoco la competencia del Estado federal, de las comunidades y de las regiones, de juzgar cuál es el nivel más adecuado para ordenar una materia que les afecta. Así, estas autoridades pueden conferir a las colectividades locales la ordenación de una materia que será mejor tratada en ese nivel. También pueden considerar que una materia será, al contrario, mejor servida a un nivel de intervención más general, de manera que deba ser ordenada de manera uniforme para el conjunto del territorio para el que ellas son competentes, y pueden, en consecuencia, prohibir la intervención de las autoridades locales» (ibidem).

K) Las negociaciones que acompañan, durante la segunda mitad del año 2010, la formación de un nuevo gobierno o la reconducción del antiguo han dado lugar a debates importantes sobre la concesión de nuevas competencias a las comunidades y las regiones.

Se ha prestado especial atención a los aspectos financieros de la operación. Uno de los aspectos considerados es la revisión de la ley especial de 16 de enero de 1989 relativa a la financiación de las comunidades y las regiones.

Sobre un presupuesto de cien mil millones (exceptuando los recursos destinados a la seguridad social), un tercio de los recursos públicos se dedica a los gastos comunitarios o regionales. Las reformas propuestas podrían reducir esta parte a la mitad. Generalmente se tiende a considerar que este equilibrio es razonable. De puertas afuera, se considera que las colectividades federadas no disponen de suficiente autonomía. De puertas adentro, vacían al Estado federal de su sustancia y le privan de la mayor parte de sus recursos.

Todavía es necesario definir los instrumentos más apropiados que permitirán realizar esta operación. Hay que precisar los canales por los que deben transitar los recursos asignados.<sup>8</sup> Las comunidades y regiones dispondrán de una dotación, ya se trate de una suma que el Estado federal les concederá –pero que ¿utilizarán de forma autónoma? ¿acaso se les dotará de recursos propios?– ¿o bien las recaudarán ellas mismas? ¿Hay que establecer un sistema mixto de ambas fórmulas? ¿Cómo evitar, entonces, la competencia fiscal entre las colectividades?

Sobre el conjunto de estas cuestiones, el debate político continúa. Todavía no se ha alcanzado el momento de traducir las intenciones comunes en disposiciones legislativas.

8. Se considera, generalmente, que tres cuartas partes de los ingresos de las colectividades federadas provienen de una transferencia de recursos federales.



## Las elecciones regionales y el conflicto sobre la adecuación de los procedimientos electorales

### *La competencia concurrente de las Regiones en materia electoral*

En los días 28 y 29 de marzo de 2010 se procedió a la renovación de los Presidentes y de los Consejos de las Regiones de carácter general.

Desde el punto de vista político, el resultado electoral supuso una mayor homogeneidad entre la mayoría política nacional y la expresada por la mayor parte de las regiones: de hecho, tres regiones (Piamonte, Lacio y Calabria) cambiaron su mayoría de modo que pasaron del centroizquierda al centroderecha, si bien en dos casos (Piamonte y Lacio) la diferencia de votos para la elección directa del Presidente de la Región fue bastante reducida, y en un caso (Piamonte) generó un conflicto jurisdiccional, del que daremos cuenta a continuación.

Sin embargo, desde el punto institucional el aspecto más interesante se concretó en que surgieron diversos problemas relativos al régimen jurídico de la materia electoral regional, y que se evidenciaron en cuanto a los límites referentes al control de la adecuación del procedimiento previsto para la formación de la representación política.

Para una mejor comprensión del conflicto planteado, resulta conveniente desarrollar algunas consideraciones preliminares acerca del régimen de esta materia, que fue profundamente modificada con la reforma constitucional del año 1999. Si anteriormente todos los tipos de elecciones (nacionales, regionales y locales) estaban reservadas a la competencia legislativa del Estado, después de la Ley constitucional núm. 1 de 1999, se estableció que la materia electoral se encuadraba en la potestad legislativa concurrente de las regiones. De hecho, como afirma el art. 122, apartado 1, de la Constitución:

«El sistema de elección y las causas de inelegibilidad y de incompatibilidad del Presidente y de los otros miembros de la Junta regional, así como de los consejeros regionales, será regulado por Ley de la región, dentro de los límites marcados por los principios fundamentales establecidos mediante Ley de la República, que determinará también la duración de los órganos electivos».

Por lo tanto, se introdujo una diferencia cualitativa entre la autonomía de las

---

\* Traducción realizada a cargo de Josep Molleví, profesor asociado del Departamento de Derecho Administrativo y Derecho Procesal de la Universidad de Barcelona.

regiones y la propia de las entidades locales territoriales, puesto que para estas últimas la determinación del sistema electoral y de la forma de gobierno continuaba siendo una materia reservada a la competencia exclusiva del Estado, mientras que para el supuesto de las regiones la forma de gobierno se precisaba por los Estatutos y por el régimen electoral de las leyes regionales.

En desarrollo de la citada previsión constitucional, el Parlamento aprobó la Ley núm. 165 del 2004, que fijó los siguientes principios en materia electoral:

A) El sistema para la elección del Consejo regional debe facilitar la formación de mayorías estables, y asegurar la representación de las minorías.

B) Los órganos de gobierno regional elegidos directamente por los electores son el Presidente de la Junta regional y los Consejeros regionales. Por el contrario, los miembros de la Junta regional son nombrados por el Presidente de la Junta.<sup>1</sup>

C) En el caso de elección por sufragio universal y directo del Presidente de la Junta, la misma debe producirse conjuntamente con la elección del Consejo regional.

D) En cambio, en caso de elección directa únicamente del Consejo regional, la ley de la región debe establecer un límite temporal taxativo no superior a noventa días para la elección del Presidente y para la constitución de la Junta. Debe deducirse que, para el supuesto que se supere el plazo sin lograr el objetivo, la ley regional deberá prever la disolución automática del Consejo y la convocatoria de nuevas elecciones.

E) El Presidente de la Junta y los consejeros, independientemente del sistema de elección, desarrollan sus atribuciones sin estar ligados por mandato imperativo. Por lo tanto, no pueden introducirse mecanismos destinados a sancionar la libertad de voto de los elegidos, o bien que prohíban el paso de un grupo político a otro, o la constitución de uno nuevo.

Otros límites a la legislación regional se establecen directamente por la Constitución. Se trata en particular del art. 51 de la Constitución, que dispone el acceso en condiciones de igualdad a los cargos electivos, y del art. 117, apartado 7, de la Constitución, que determina que las leyes regionales deben promover la igual-

---

1. N. T.: En el modelo italiano los ciudadanos eligen directamente al Presidente de la Junta regional (o Gobierno de la Región), y eligen también directamente los Consejeros regionales, que son los miembros de las asambleas regionales. Por lo que se refiere al resto de los miembros de la Junta regional (o Gobierno de la Región), éstos son nombrados directamente por el Presidente de la Junta regional.

El ordenamiento italiano permite también que los órganos directivos de las regiones adopten otro modelo. Tal y como se describe en el texto del apartado d), es posible también que los ciudadanos nombren de forma directa únicamente al Consejo regional (o Asamblea de la Región), y este a su vez sea quien nombra al Presidente de la Junta regional.

Éste régimen sobre la forma de gobierno es el previsto para las regiones ordinarias, la Constitución ha previsto un sistema análogo para las regiones especiales, con las modulaciones derivadas de las características de estas regiones especiales. Para profundizar en la cuestión, véase BARBERA, Augusto; FUSARO, Carlo: *Corso di diritto pubblico*, Bolonia: Il Mulino, 2006, 4ª edición, págs. 314 y 315.

dad de acceso entre hombres y mujeres a los cargos electivos. Cabe tener en cuenta que esta última disposición ha sido interpretada por la Corte Constitucional como la posibilidad de prever acciones positivas destinadas a asegurar que el género femenino tiene igualdad de oportunidades para acceder a los cargos electivos, pero no supone automáticamente una posición de favor en orden al resultado, esto es, la efectiva elección en los diversos órganos representativos.

Lo cierto es que han sido pocas las regiones que, hasta el momento, hayan ejercido su autonomía normativa en esta materia, de modo que hayan sustituido, en virtud del principio de supletoriedad, la legislación estatal con normas propias regionales. En la renovación de los órganos de las regiones de régimen general, los procedimientos electorales han sido regulados por leyes regionales en siete casos: las Marcas, Lacio, Apulia, Piamonte, Toscana, Abruzos y Calabria; en los otros ocho casos todavía se aplica la normativa estatal.

Finalmente, cabe tener presente que en los últimos años, y en relación con la materia electoral regional, se había plantado otro contencioso constitucional, relativo al debate acerca de si la mencionada materia tenía que estar regulada sólo por ley regional, o bien también por los Estatutos.

Desde una perspectiva teórica, debería haberse optado por esta segunda solución, en la medida que también el sistema electoral forma parte integrante de los mecanismos que inciden sobre las características de la forma de gobierno, y los Estatutos, con base en el art. 123 de la Constitución, son la fuente competente para determinar la forma de gobierno de cada una de las regiones. Sin embargo, el juez constitucional expresó una orientación distinta, a partir de una interpretación restrictiva del art. 122, apartado 1, de la Constitución, y concluyó que el Texto constitucional había introducido en la materia una reserva absoluta de ley regional.

### *El conflicto electoral referente a la adecuación del procedimiento de presentación de las listas*

Como primera conclusión a cuanto se ha expuesto, se constata que el régimen jurídico de las condiciones de incompatibilidad y de inelegibilidad, del procedimiento electoral y de la fórmula electoral estaba regulado por la ley regional en algunos territorios, y por la ley estatal en otros. Un pluralismo normativo que ha influido de manera significativa en los resultados del conflicto administrativo que ha generado el procedimiento electoral de algunas regiones. En efecto, hubo quejas significativas sobre violaciones de la normativa en algunos de los territorios regionales, y en particular en lo que se refiere a las modalidades de recogida de firmas de apoyo a las listas electorales, a la oportuna consignación de las candidaturas, o en lo relativo a la documentación necesaria.

Estas protestas se habrían centrado, por ejemplo, en que se hubiera excluido de la competición electoral a la lista de apoyo de un candidato a la Presidencia de la Región de la Lombardía, y a la lista de los candidatos del Partido de la Libertad en Lacio. Con la intención de sanear tales defectos, el Gobierno, en una actuación que provocó vehementes reacciones políticas, aprobó el Decreto-ley núm. 29, de 5 de marzo de 2010, que llevaba por título «Interpretación auténtica de las disposiciones relativas al procedimiento electoral y sobre el régimen de actuación», y que

introducía en realidad nuevas disposiciones dirigidas a corregir las irregularidades en que habían incurrido las listas electorales anteriormente citadas.

Más concretamente, el Decreto-ley modificaba los arts. 9 y 10 de la Ley estatal núm. 108, de 17 de febrero de 1968, que regulaban respectivamente los plazos de presentación de las candidaturas y los requisitos de validez de las autenticaciones de las firmas de apoyo a las listas y a los candidatos.

Esta norma jurídica fue objeto de un recurso directo ante la Corte Constitucional por parte de algunas de las regiones que se habían dotado de una ley electoral propia, y que alegaban la incompetencia del Estado y, por lo tanto, la lesión de la propia potestad normativa regional. En particular, el recurso destacaba el incumplimiento del art. 122.1 de la Constitución, en tanto que consideraba que el legislador estatal habría infringido ilegítimamente la potestad legislativa concurrente de las regiones en materia electoral; también planteaba el ejercicio ilegítimo de la potestad de aprobar decretos-ley de urgencia allí donde la Constitución contemplaba, en materia electoral, una reserva de ley formal.

Sin embargo, el juez constitucional no pudo intervenir en la resolución de estas dudas de constitucionalidad, en la medida que el Decreto-ley no fue convertido en ley, con lo que sus efectos se vieron limitados (Ordenanza núm. 204 del 2010). El Parlamento, a la vez que no se procedía a la citada conversión, utilizó lo previsto en el art. 77, último apartado, de la Constitución, por el que las Cámaras podían regular mediante ley las relaciones jurídicas surgidas a partir de decretos-ley no convertidos en leyes.

El debate, que hemos expuesto sumariamente, puede constituir un ejemplo significativo para explicar las relaciones entrecruzadas entre la normativa estatal y la regional en materias que la Constitución atribuye a la potestad legislativa de las regiones: debe precisarse que tales relaciones jurídicas están presididas por el principio según el cual la ley estatal sigue aplicándose mientras las regiones no ejercitan concretamente su propia competencia, legislando en la materia.

En realidad, la normativa contenida en el Decreto-ley, y sucesivamente en la Ley del Parlamento, pudo aplicarse en el caso de la Región de la Lombardía, puesto que no había aprobado una ley electoral propia, pero no en el caso que afectó al Lacio.

En esta última región, la resolución de la Oficina Central Regional, que es un órgano de naturaleza administrativa aunque compuesto por magistrados de la Corte de Apelación, había excluido la lista del Partido de la Libertad, con el argumento de que «no resultaba absolutamente probado que el delegado encargado de presentar la lista provincial del Partido de la Libertad estuviera en posesión, a las 12.00 horas del día 27 de febrero de 2010, de la documentación prescrita, indispensable para la presentación válida de la lista». Esta decisión fue confirmada mediante ordenanza del Tribunal administrativo del Lacio, con base en la motivación de que el Decreto-ley núm. 29, de 5 de marzo de 2010, no podía aplicarse al territorio objeto de examen, «ya que la Región Lacio, a través de su Ley núm. 2, de 13 de enero de 2005, había adoptado “Disposiciones en materia de elección del Presidente de la Región y del Consejo regional y en materia de inelegibilidad e incompatibilidad de los miembros de la Junta y del Consejo regional”», por lo

que había ejercitado de este modo la competencia legislativa que la Constitución le había asignado.

Frente a esta decisión, se presentó recurso ante el Consejo de Estado, que, por medio de la Decisión núm. 1206 de 2010, confirmó la exclusión de la lista por parte de la Oficina Central Regional, si bien llegó a tal conclusión con unos argumentos distintos a los utilizados por el Tribunal de primer grado.

En este sentido, mientras que éste último había desestimado el recurso manteniendo la no aplicación al caso objeto de conflicto del régimen jurídico contemplado en el Decreto-ley emanado del Gobierno, el Consejo de Estado, en cambio, prefirió no entrar en el problema relativo a si las disposiciones del Decreto-ley eran aplicables también en la Región Lacio. El Consejo de Estado motivó la legalidad de la decisión de excluir la lista electoral, con base en la propia «interpretación auténtica» de la normativa aprobada con el Decreto-ley. En efecto, según el Consejo de Estado, no era suficiente con probar la presencia de los delegados de la lista en el interior de los locales del Tribunal donde las listas y las candidaturas debían haber sido presentadas, sino que tenía que demostrarse también, y ello no se hizo, que los mismos estuvieran igualmente en posesión de la documentación requerida.

#### *El conflicto electoral relativo a la adecuación de la proclamación del Presidente de la Región del Piamonte*

Distinto es el caso de la Región del Piamonte, donde se cuestionó la legitimidad de la proclamación del elegido para el cargo de Presidente de la Región, que había vencido con una diferencia mínima de votos. La cuestión discutida consistía en que le habían sido computados a su favor los votos obtenidos por una lista provincial que, según los recurrentes, habría sido admitida ilegítimamente para participar en las elecciones.

El supuesto de hecho que generó el conflicto es bastante intrincado y, para facilitar la comprensión a un lector extranjero, puede sintetizarse en los siguientes aspectos.

De acuerdo con el art. 1, apartado 1, letra c), de la Ley regional núm. 21, de 29 de julio de 2009, la presentación de las listas de los candidatos para la elección de los órganos regionales no requiere ninguna suscripción en el caso de las listas que «hayan obtenido una declaración de coalición con grupos ya presentes en el Consejo regional en el momento de la convocatoria de los comicios electorales». Esta declaración, siempre según la ley, debía ser hecha por el presidente del grupo con representación en el Consejo regional, informada la Conferencia de los Presidentes de dichos grupos, y para una sola lista, y podía ser efectuada también a favor de una lista con una denominación distinta a la del grupo con representación en el Consejo regional, que hubiera procedido a emitir la declaración de coalición.

Durante la fase del procedimiento electoral de presentación de las candidaturas, se registró una disputa política en el seno del partido de la UDC (Unión del Centro), desde el momento que, por una parte, los órganos del partido habían decidido apoyar la candidatura del Presidente de la Junta regional saliente, que pertenecía a un partido de izquierda. Por otra parte, el jefe del grupo en el Consejo

regional del mismo partido, en desacuerdo con tal decisión, promovió una lista provincial a su nombre, con apoyo del candidato a Presidente propuesto por la coalición de centroderecha. Como consecuencia de esta actitud, el jefe del grupo fue expulsado por comportamiento contrario a la línea política del partido.

Puesto que las listas regionales se presentan con base provincial, se produjo una situación «esquizofrénica», ya que mientras en otras provincias el partido de la UDC presentó listas coaligadas al candidato Presidente de la coalición de izquierda, en una provincia fue presentada una lista disidente coaligada al candidato Presidente de la coalición del centroderecha, apoyada por el disidente jefe del grupo en el Consejo regional por la UDC.

Para decidir si esta última coalición era legítima y, por tanto, si los votos obtenidos por la lista provincial «disidente» podían ser sumados a las otras listas que formaban la coalición del centroderecha, resultaba necesario establecer la naturaleza de la relación existente entre el partido político y el grupo con representación en el Consejo regional. O mejor, si la formulación del art. 1 de la Ley regional, que encomendaba al jefe del grupo la declaración de coalición de una lista a un grupo presente en el Consejo regional, tenía que ser interpretada en sentido estrictamente literal y formal, o bien en sentido sustancial.

Sobre esta cuestión, se registró una orientación distinta entre el juez de primer grado y el de apelación, que suscita una notable perplejidad.

En efecto, el Tribunal administrativo regional de Piamonte admitió el recurso, y ordenó un nuevo recuento de los votos atribuidos al Presidente proclamado como elegido, en tanto que argumentó que entre las decisiones y los actos del grupo con representación en el Consejo regional, por una parte, y del partido político, por otra parte, tenía que subsistir una «necesaria convergencia y armonía de selección». En otras palabras, y simplificando el razonamiento del juez administrativo, el jefe del grupo con representación en el Consejo regional, elegido por los electores del centro izquierda, no puede, sin reunir el número necesario de adhesiones de los electores, presentar una lista que apoya a un candidato a Presidente del centroderecha, concurrente con el sostenido por el partido.

De modo diverso actuó, en cambio, el Consejo de Estado, que con Sentencia depositada el 23 de noviembre de 2010, reformó tal extremo de la Sentencia del TAR de Piamonte sobre la base de una interpretación de la normativa rígidamente anclada en el tenor literal. Consecuentemente, «y con independencia de cualquier otro juicio de valor sobre la norma en cuestión», consideró válida la declaración de coalición manifestada por el jefe del grupo con representación en el Consejo regional de la UDC, siendo irrelevante que el mismo hubiera sido expulsado del partido, puesto que dicha sentencia arguyó que el *status* de presidente del grupo con representación en el Consejo regional no había decaído ni por dimisión ni por otra causa.

### *Algunas reflexiones conclusivas*

La multiplicidad de dudas acerca de la adecuación y regularidad de los mecanismos electorales, los límites establecidos en la normativa vigente, y la perplejidad que han suscitado algunas resoluciones de los órganos encargados de verificar la

corrección de los comportamientos electorales, requieren, a nuestro parecer, que efectemos una reflexión atenta en torno a la eficacia de los mecanismos de tutela previstos por el ordenamiento para salvaguardar la corrección de los procesos electorales.

La cuestión no tiene poca importancia, si se considera que en las democracias representativas modernas los sistemas electorales ocupan una posición crucial, ya que, a través del voto, los ciudadanos individualizan las élites políticas, a quienes compete la formación y toma de decisiones políticas, y manifiestan una elección en orden a la dirección política que los órganos constitucionales representativos deben perseguir.

Además, no debe olvidarse que los posicionamientos subjetivos reconducibles a las diversas fases del procedimiento electoral (como la presentación de las candidaturas, el desarrollo de la campaña electoral, y la corrección del voto y de los resultados electorales), adquieren la naturaleza de derechos políticos constitucionalmente garantizados. De ello se desprende la particular relevancia constitucional de los procesos de control de la adecuación de las elecciones, puesto que permiten, al mismo tiempo, reforzar la legitimidad de los órganos representativos y la tutela de los derechos fundamentales del Estado democrático.

A estos efectos, las soluciones institucionales seleccionadas por los diversos ordenamientos, si bien son bastante variadas, pueden reconducirse al seno de una alternativa general: la que distingue entre sistemas que atribuyen la verificación de la corrección de las elecciones a órganos no jurisdiccionales (de naturaleza política o administrativa), o bien, aquellos otros que someten el control de las diversas fases del procedimiento electoral a la competencia de los jueces (ordinarios, especializados o constitucionales).

En Italia, se mantiene una diferencia sustancial entre las elecciones políticas (nacionales) y las administrativas (regionales y locales). El contencioso electoral de las elecciones nacionales está totalmente regulado por una férrea actuación del Parlamento. Así, en síntesis, y según el art. 66 de la Constitución italiana, cada Cámara examina los títulos de admisión de sus miembros a través de la actividad instructora de la Junta para las elecciones y la decisión final de la asamblea. Cabe remarcar que la Junta para las elecciones procede a verificar que los miembros elegidos reúnen los requisitos correspondientes, y la documentación requerida, e informa a la asamblea sobre la corrección de las operaciones electorales, y sobre las causas de inelegibilidad y de incompatibilidad de los parlamentarios. Se trata de una solución que plantea dudas crecientes en cuanto a su capacidad para asegurar en esta delicada materia el derecho a la tutela judicial efectiva.

En el ámbito de las elecciones regionales y locales, en cambio, la Ley núm. 69 de 2009 introdujo un sistema «mixto», en el sentido que las decisiones relacionadas con la comprobación del cumplimiento de los procesos electorales son adoptadas por un órgano de naturaleza administrativa, pero con una composición «jurisdiccional», y que tiene su sede en las Cortes de Apelación (Oficinas Centrales Regionales). Frente a las resoluciones de este órgano, puede recurrirse ante el juez administrativo (Tribunales administrativos regionales en primer grado, y Consejo de Estado en apelación), para tutelar intereses legítimos, o bien al juez ordinario cuando se trata de derechos subjetivos.

En particular, y tal como hemos visto, corresponde al juez administrativo efectuar un juicio sobre las operaciones electorales preliminares, concernientes a la exclusión de listas y de candidatos, y también sobre la proclamación de los elegidos. Mientras, se desarrollan frente al juez ordinario los contenciosos electorales en orden a las causas de incompatibilidad, de inelegibilidad y de caducidad. Sus decisiones son apelables ante la Corte de Apelación y la parte derrotada tiene un juicio de tercera instancia ante la Corte de Casación.

Este régimen jurídico, de reciente aprobación, ha tenido un difícil banco de pruebas con las elecciones regionales del año 2010. Su primera puesta en práctica ha producido resultados que no siempre han sido satisfactorios, a lo que contribuyen las diferentes interpretaciones de la normativa que han propuesto los diversos órganos jurisdiccionales.

### **La competencia regional en materia de tutela de las minorías lingüísticas y de las tradiciones locales**

#### *La distribución de competencias entre el Estado y las regiones en materia de minorías lingüísticas*

A lo largo del año 2010 no se ha detenido la tendencia de algunas regiones a regular de forma preferente su propia identidad y sus tradiciones culturales, a través especialmente de la promoción de algunos derechos lingüísticos. Ya en el *Informe de 2009* llamamos la atención acerca de la Sentencia núm. 159 de 2009, con la que la Corte Constitucional había declarado la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la Ley núm. 2, de 2007 de la Región Friuli-Venecia Julia y, con particular referencia a las disposiciones que preveían en materia de toponimia la utilización de una única lengua minoritaria, o bien que extendían el uso obligatorio de la lengua friulana sobre todo el territorio de la Región, en lugar de circunscribirlo únicamente, como habría sido racional, a las áreas de asentamiento del grupo lingüístico.

Como comentario a la mencionada resolución, criticamos el hilo argumental utilizado por el juez constitucional, pero también evidenciamos una preocupación comprensible, tanto por las soluciones normativas escogidas por la región, como por los efectos emulativos que habría podido comportar respecto a otras regiones. Y, en efecto, a lo largo del 2010 el juez ha tenido que retomar dicha cuestión, y decidir sobre la constitucionalidad de la Ley núm. 11, de 7 de abril de 2009, de la Región del Piamonte, que tiene por objeto la tutela, protección y promoción del patrimonio lingüístico del Piamonte.

Esta ley se aprueba en desarrollo del art. 7 del Estatuto regional, que recoge el mandato a la Región de promocionar las «raíces históricas, culturales, artísticas y lingüísticas del Piamonte». La norma legal se propone tutelar «la lengua piamontesa, el patrimonio original cultural y lingüístico del Piamonte, así como las minorías occitana, franco-provenzal, francesa y *walser*, promoviendo su conocimiento». A este fin, prevé diversas medidas incentivadoras, a través de beneficios fiscales, para hacer posible el restablecimiento de las denominaciones históricas de los municipios, y la instalación de señales de tráfico que, junto a la lengua italiana, uti-



licen los idiomas locales presentes históricamente. También establece la enseñanza de la lengua piamontesa y del patrimonio original cultural del Piamonte y de las minorías lingüísticas, así como el desarrollo de la transmisión cultural en piamontés y en las otras lenguas minoritarias, ése último aspecto de acuerdo con los medios de comunicación públicos y privados.

Según el Gobierno, estas disposiciones entraban en conflicto con el «bloque de la constitucionalidad», representado por el art. 6 de la Constitución, que reconoce la tutela de las minorías lingüísticas, y por la Ley núm. 482, de 1999, a quien se ha reservado la concreción y reconocimiento de las minorías lingüísticas «históricas» merecedoras de protección. En síntesis, criticaba que la Región del Piamonte se hubiera extralimitado en el ejercicio de su propia competencia legislativa, añadiendo e igualando, a las lenguas minoritarias tuteladas por la ley estatal, también el dialecto piamontés.

La Corte Constitucional, con la Sentencia núm. 170 de 2010, no se ha limitado a confirmar su propia jurisprudencia precedente, sino que ha aprovechado la ocasión para precisar mejor algunos aspectos que no se habían desarrollado adecuadamente en la Sentencia del año 2009, y para introducir algunas nuevas afirmaciones de carácter general.

Entre las precisiones se encuentra, a nuestro parecer, un enfoque más articulado del tipo de distribución de competencias que la Constitución ha previsto entre las fuentes estatales y las regionales, en materia de minorías lingüísticas. De conformidad con el juez constitucional, la expresión «República», que aparece en el texto del art. 6 de la Constitución, que cabe recordar que establece que «La República tutela con normas especiales a las minorías lingüísticas», ha de ser interpretada en sentido estricto, como sinónimo del Estado, desde el momento que representa tan sólo el nivel institucional que persigue armonizar «la necesidad del pluralismo con el de la uniformidad». En consecuencia, la protección del pluralismo lingüístico se ha de reservar en primer lugar al Estado, si bien ello no comporta una competencia exclusiva estatal. En otros términos, las regiones pueden legislar en materia de minorías lingüísticas y culturales presentes sobre su territorio, pero siempre con respeto a la regulación estatal, a quien se reserva, entre otras cuestiones, la concreción de las minorías objeto de tutela constitucional.

Con este razonamiento, la Corte Constitucional «crea» un nuevo tipo de reparto de competencias entre el Estado y las regiones: a la competencia estatal exclusiva, competencia concurrente entre el Estado y las regiones, y competencia residual regional, el juez constitucional añade una competencia regional «integrativa», que parece escapar a los tipos competenciales establecidos en el art. 117 de la Constitución.

Para reforzar esta conclusión, el juez constitucional retiene que el art. 6 de la Constitución no determina una materia cuyo régimen jurídico sea reconducible directamente a las relaciones que hay entre el Estado y las regiones, sino más bien un principio fundamental de la República. Y apoya esta afirmación remitiéndose a los trabajos preliminares de la Asamblea constituyente y a su decisión de incluir la «materia» de las minorías lingüísticas, no en el Título dedicado a las regiones (como se había previsto en los proyectos iniciales), sino en el Título primero reservado a los principios fundamentales del ordenamiento republicano.

En consecuencia, el pluralismo lingüístico constituiría un elemento distintivo de la forma de Estado, un «rasgo específico de la dimensión constitucional republicana», como precisa en la motivación de la sentencia. Por todo ello, el tema de la tutela de la lengua sería «refractario a una configuración rígida del concepto de «materia» (como criterio de distribución de competencias), y «en especial a la competición, o a la conflictividad, entre legisladores».

### *La esencia comunitaria de las regiones y la protección de los dialectos*

Una de las características de la autonomía de las comunidades territoriales consiste, a nuestro parecer, en el hecho que las regiones no ejercen únicamente competencias, sino que satisfacen también las exigencias de naturaleza comunitaria. En otras palabras, se trata de entidades representativas de las comunidades locales, que anteponen la protección de sus intereses generales; y la autonomía constitucional que se les reconoce es la relativa a la comunidad territorial de referencia, aún antes que de la entidad jurídica.

El vínculo de la región con la comunidad de referencia, precisada sobre la base del territorio, ha sido codificado en la mayor parte de los Estatutos regionales, y la promoción y protección de las identidades y de las tradiciones locales se ha incluido, en términos generales, entre las finalidades propias de la entidad regional. Ello se traduce, normalmente, en la promoción de acciones positivas destinadas, tanto a impedir la progresiva desaparición de esas identidades y tradiciones locales, como a favorecer su vigencia permanente en el tiempo. A su vez, ello se consigue en particular a través de la financiación de programas culturales y de publicaciones, y de actividades de enseñanza, así como mediante la recuperación de la toponimia.

En este contexto, merece subrayarse la Ley núm. 5, del año 2010, de la Región Friuli-Venecia Julia, puesto que, tras la declaración de inconstitucionalidad de la Ley núm. 2, de 2007, que hemos recordado anteriormente, parece que había tenido en cuenta los principios enunciados por el juez constitucional, y se había conformado con una disciplina más *soft* y tradicional de la materia. Además, constituye el síntoma de una renovada atención de las regiones y, en concreto, de aquellas con una autonomía de carácter especial, por el patrimonio tradicional de las comunidades territoriales.

Entre las características de esta ley podemos destacar, ante todo, la voluntad de promover «los dialectos de origen véneto», a través de la promoción de actuaciones en los sectores educativos y de investigación, y también por medio del fomento de actividades culturales y del espectáculo, así como en los medios de comunicación, en la enseñanza, en la toponimia y en el ámbito de los carteles publicitarios. Además, la región se propone favorecer el desarrollo de proyectos dirigidos a las comunidades de lengua véneta, que residen en el extranjero, incluidas las residentes en los territorios de los Estados vecinos de Eslovenia y Croacia. Finalmente, se propone como objetivo el de facilitar el conocimiento recíproco entre las poblaciones que utilizan los dialectos vénetos y las minorías lingüísticas de lengua friulana, eslovena, y alemana de la Región Friuli-Venecia Julia.

Con la finalidad de dar cumplimiento a estos objetivos, la ley regional asigna

a la Junta la competencia de aprobar un programa trienal de actuaciones, mientras que, desde el ámbito organizativo, se instituye un Comité regional para la promoción de los dialectos.

### **El conflicto entre el Estado y las regiones en relación con algunas materias de difícil atribución**

En los ordenamientos federales o regionales, en general, y en el sistema jurídico italiano, en particular, la distribución de competencias entre el Estado y los niveles institucionales descentralizados resulta bastante compleja, hasta el punto de generar una rica conflictividad ante los Tribunales constitucionales. Ello es así en la medida que la enumeración de las materias por parte de los textos constitucionales, pese a su aspiración de satisfacer una exigencia de certeza jurídica, no determina unos límites precisos entre los poderes normativos estatales y los de las regiones: esta enumeración representa más bien una «frontera móvil», y los mismos listados no constituyen unos «ámbitos fijos e intangibles», puesto que su significado es susceptible de modificaciones.

La noción de materia, en efecto, posee una caracterización exclusivamente jurídica, en el sentido que su definición ha de tener presente no tanto la etimología de las expresiones lingüísticas utilizadas por los constituyentes, sino el significado emanado de la normativa vigente: se deduce que el contenido de cada una de las materias, individualmente consideradas, se encuentra formado por un conjunto de normas jurídicas que regulan funciones, actividades y organismos, reconducibles a una materia determinada.

En consecuencia, para proceder a la individualización de la fuente competente para intervenir en un determinado sector (ley estatal o regional), es necesario hacer uso de múltiples criterios interpretativos para la definición de las materias: el histórico-objetivo, que se basa en la consideración de la naturaleza de la actividad regulada por la ley, según se desprende de la evolución normativa que se ha producido en aquel sector determinado; el instrumental, que comporta legislar no sólo sobre los objetos vinculados estrictamente con la definición legal de una materia, sino también sus funciones subsidiarias, accesorias o conectadas instrumentalmente; y el teleológico, que también toma en consideración las finalidades que la propia norma intenta conseguir a través del régimen jurídico de aquella materia determinada.

#### *La competencia regional en materia de inmigración*

Estas dificultades interpretativas se han evidenciado en algunas decisiones recientes de la Corte Constitucional, cuando ha intentado resolver los modos en que se distribuyen las competencias entre el Estado y las regiones, en relación con materias específicas, como la regulación de la inmigración o las políticas de integración de los inmigrantes, por una parte, o la seguridad pública en las ciudades, por otra parte.

En cuanto a la integración de los extranjeros y el reconocimiento de los derechos a favor de los inmigrantes, incluso los que han entrado en el país sin seguir

los procedimientos legales establecidos, merece subrayarse la Sentencia núm. 269, de 2010, con la que la Corte Constitucional ha desestimado una cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Gobierno respecto a una Ley de la Región de la Toscana (la núm. 29, de 2009), reguladora del acogimiento, la integración y la tutela de los ciudadanos extranjeros en la Región de la Toscana.

Con carácter general, el recurrente alegaba una lesión de la competencia exclusiva del Estado en las cuestiones relativas a condiciones jurídicas del extranjero, inmigración y relaciones del Estado con la Unión Europea. Más en particular se cuestionaban las disposiciones siguientes: las que extendían los mecanismos de integración previstos por la ley también a los ciudadanos neocomunitarios;<sup>2</sup> las que consentían la inscripción al servicio sanitario regional también a los extranjeros que habían interpuesto recurso jurisdiccional contra la resolución de denegación del permiso de residencia para el reconocimiento del *status* de refugiado o de denegación de la reclamación de asilo; y las que reconocían a todas las personas residentes en el territorio regional, incluidas las que no tenían un permiso de residencia, la posibilidad de disfrutar de los servicios socio-asistenciales urgentes y no aplazables, necesarios para garantizar el respeto de los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y por las normas internacionales.

Todas las dudas de constitucionalidad son rechazadas por el juez constitucional, con unos argumentos que merecen una atención particular, especialmente en lo relativo a la cuestión de la titularidad de los derechos fundamentales.

En lo referente a la extensión de los mecanismos de integración previstos por la ley a los ciudadanos neocomunitarios, la Corte Constitucional destaca que la normativa regional se limita a aplicar las directivas comunitarias relativas al derecho de los ciudadanos de la Unión y de sus familiares a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, en otras palabras, dicha normativa regional hace efectivas las obligaciones comunitarias en materias competenciales reconducibles al sector sanitario, educativo, de acceso al trabajo, construcción de viviendas y formación profesional.

Además, la norma regional cuestionada se incluye en un marco jurídico normativo dirigido a favorecer la plena integración también de los ciudadanos neocomunitarios, que supone un presupuesto imprescindible para el desarrollo y aplicación de las normas jurídicas comunitarias en materia de ciudadanía europea.

En cuanto a los otros aspectos objeto de examen de constitucionalidad, el juez constitucional, remitiéndose a su jurisprudencia previa, se ratifica en que el extranjero es titular de todos los derechos fundamentales que la Constitución reconoce a la persona y, con especial referencia al derecho a la salud, subsiste «un núcleo inviolable de la dignidad humana, que persigue evitar la presencia de situaciones privadas de tutela». Asimismo, precisa que estos derechos deben ser reconocidos al extranjero «cualquiera que sea su posición respecto a las normas que regulan el ingreso y la residencia en el Estado», esto es, incluidos los extranjeros clandestinos o en situación irregular.

---

2. N. Coord.: El autor se refiere a los ciudadanos comunitarios de los países recientemente adheridos a la UE.

Todavía en materia de inmigración, el Gobierno había impugnado una Ley de la Región de la Liguria, la Ley núm. 4 del año 2009, reguladora de las normas para el acogimiento y la integración social de las ciudadanas y de los ciudadanos extranjeros inmigrantes. En concreto, se cuestionaba la parte en que manifestaba la indisponibilidad de la Región de la Liguria a tener en el propio territorio estructuras o centros en que se desarrollaran funciones preliminares de tratamiento e identificación personal de los ciudadanos extranjeros inmigrantes. Se rechazaba la instalación en el territorio regional de los Centros de identificación y expulsión (CIE), previstos por el art. 14 del Texto refundido de las disposiciones concernientes a la regulación de la inmigración y normas sobre la condición del extranjero (Decreto legislativo núm. 286, del año 1998). Siempre según la tesis del Gobierno, este rechazo supondría una vulneración de la competencia estatal en materia de inmigración.

La Corte Constitucional, en su Sentencia núm. 134, de 2010, estima el recurso, fundamentando la competencia estatal sobre la base del criterio histórico-evolutivo. En efecto, el juez constitucional analiza el régimen jurídico contemplado en el Texto refundido de las disposiciones concernientes a la regulación de la inmigración y normas sobre la condición del extranjero, y señala que «las susodichas estructuras son funcionales para el régimen que regula el flujo migratorio de los ciudadanos extracomunitarios en el territorio nacional». En consecuencia, prosigue el juez constitucional, la norma impugnada, al negar la posibilidad de instalar en el territorio de esa región los Centros de identificación y expulsión, se extralimita respecto a las competencias legislativas regionales, que únicamente son reconducibles a la regulación de las actividades inherentes al derecho a la educación, a la sanidad y a la asistencia social.

### *La competencia legislativa regional en materia de seguridad urbana*

La Sentencia núm. 226 de 2010, de la Corte Constitucional, afronta la cuestión de la titularidad de la competencia en materia de seguridad urbana. El contencioso constitucional fue provocado por algunas disposiciones de la Ley parlamentaria núm. 94, del año 2009, que, especialmente por la presión ejercida por parte de la Liga Norte, había previsto la constitución en las ciudades de grupos o asociaciones de ciudadanos no armados, con la finalidad de indicar a las Fuerzas de policía (del Estado y locales) aquellos hechos que pudieran suponer un daño a la seguridad urbana, o bien hechos de desorden social (las llamadas rondas).

Tal y como evidenció la doctrina, se trataba de «disposiciones manifiesto», esto es, que la mayoría parlamentaria había introducido preferentemente por motivos propagandísticos y que en realidad resultaban del todo privadas de eficacia, desde el momento que el número de municipios donde se constituyeron tales grupos o asociaciones de ciudadanos era del todo insignificante, como se deducía de los datos difundidos por el mismo Ministerio del Interior.

Ello no obstante, la entrada en vigor de esta normativa dio lugar a un significativo conflicto constitucional, ya que algunas regiones, como Toscana, Emilia-Romaña y Umbría, presentaron rápidamente un recurso de inconstitucionalidad.

Además, se planteó un conflicto de competencias, siempre por las Regiones de la Emilia-Romaña y de la Toscana.

El recurso de inconstitucionalidad cuestionaba la competencia del Estado para regular actividades reconducibles a la «seguridad urbana», o al «desorden social». Para los recurrentes, en efecto, la primera de las dos materias citadas tendría por objeto aquellas actuaciones dirigidas a mejorar las condiciones de vida de los centros urbanos, la convivencia social y la cohesión social, y recaería en el campo de la «policía administrativa local», de exclusiva competencia regional. Por lo tanto, según este razonamiento de las regiones recurrentes, no sería un supuesto de «orden público», que forma parte de la competencia exclusiva del Estado.

Por su parte, la materia «desorden social» remitiría a corregir situaciones de marginación, que a su vez requerirían la aplicación de actividades encuadrables en la materia de «políticas sociales», de competencia exclusiva de las regiones.

De conformidad con la Sentencia núm. 226, de 2010, confirmada en la Sentencia posterior núm. 264, del mismo 2010, el *focus* del contencioso giraba en torno al significado normativo que había de dar a la materia «orden público y seguridad», de competencia exclusiva del Estado. A estos efectos, el juez constitucional alcanza una solución diversificada, y concluye, en síntesis, que la seguridad urbana forma parte de la materia «orden público y seguridad», mientras que el «desorden social» queda excluido de la mencionada materia.

La noción de «seguridad urbana», para la Corte Constitucional, identifica «un bien público que, en el ámbito de las comunidades locales, debe protegerse a través de actividades destinadas a defender el respeto a las normas que regulan la vida civil, para mejorar las condiciones de vida en los centros urbanos, la convivencia social y la cohesión social». En cuanto tal, forma parte de las políticas de seguridad pública, entendidas, según una jurisprudencia consolidada, como actividades de prevención y represión de los delitos.

El juez constitucional llega a dicha conclusión acudiendo, una vez más, al criterio histórico-evolutivo. Para ello, se remite a la regulación de la materia contenida en la legislación estatal dictada al respecto: como, por ejemplo, que la decisión del alcalde de valerse de las asociaciones de voluntarios requiere un acuerdo con el Prefecto; que las asociaciones deben estar inscritas en un registro que está sometido a tutela del mismo Prefecto; que el alcalde debe escoger con preferencia las asociaciones constituidas por personal con licencia de las Fuerzas del orden, de las Fuerzas Armadas, o de otros Cuerpos del Estado; y que, en fin, las indicaciones a los observadores son dirigidas en exclusiva por las Fuerzas de policía, estatales o locales.

Distinta es, en cambio, la ubicación de la competencia relativa a intervenir en situaciones de desorden social, puesto que atañe un ámbito material que se encuentra a bastante distancia del de seguridad (urbana o pública): se estaría en presencia, en este caso, de una formulación genérica que evoca situaciones «de marginación o de dificultad de inserción del individuo en el tejido social, y que se derivan de múltiples causas, como condiciones económicas, de salud, edad, relaciones familiares y otras, y que son reconducibles a la materia de servicios sociales».

## REINO UNIDO® LA *DEVOLUTION* TERRITORIAL Y POLÍTICA DESPUÉS DE LAS ELECCIONES GENERALES DE 2010

Charlie Jeffery

Las elecciones de 2010 en el Reino Unido transformaron el contexto general en que debían continuar desarrollándose las reformas sobre la descentralización. El Partido Laborista, fuerza política que impulsó las *devolution reforms* en 1997, fue sustituido en el Gobierno por el Partido Conservador. En este contexto, cabe recordar que el actual partido de gobierno, los conservadores, mantuvieron, a finales de la década de los 90, una posición en contra del proceso de la *devolution*, y actualmente aún albergan cierto escepticismo sobre la misma. Ahora bien, este escepticismo residual fue atenuado por la posición favorable de los «socios menores» de la coalición, los Liberales, y en general por los mensajes del actual Primer Ministro conservador, David Cameron, sobre la intención de trabajar de manera constructiva y con «respeto» a las instituciones descentralizadas.

Sin embargo, los puntos de quiebre sobre el futuro de la descentralización fueron inmediatamente percibidos y abrieron nuevos retos para la coalición. Entre los temas que plantean mayores conflictos se encuentran los siguientes: en primer lugar, los resultados electorales refuerzan la posición de las fuerzas conservadoras como partido dominante en Inglaterra pero, en contrapartida, producen una reactivación del Partido Laborista en Escocia; en segundo lugar, sobre cómo continuar los procesos de descentralización heredados del laborismo en Escocia y Gales; en tercer lugar, las consecuencias de la actual revisión del gasto público del Reino Unido y que establece recortes sustanciales en los presupuestos descentralizados; en cuarto lugar, las tensiones en las relaciones intergubernamentales entre el Reino Unido y los gobiernos descentralizados; y, finalmente, la proximidad de las elecciones, en los territorios descentralizados, previstas para mayo de 2011.

En este apartado se analizará con detalle cada una de estas cuestiones detallando las implicaciones que tanto para la trayectoria futura de la *devolution* plantean como, en general, para la naturaleza de la unión que es el Reino Unido. El comentario se inicia con un análisis de la distribución territorial de los resultados electorales de 2010, para posteriormente pasar a discutir las iniciativas de reforma sobre la descentralización y los retos a los que se enfrenta la coalición, y finalmente se expondrán algunas reflexiones –que centran el debate en las elecciones descentralizadas de 2011– sobre las perspectivas para la constitución territorial del Reino Unido.

---

\* Traducción realizada por Natalia Caicedo Camacho, profesora ayudante del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona.

## El patrón territorial de voto en las elecciones generales del Reino Unido 2010

Las tablas uno y dos muestran los resultados electorales por territorio, tanto de las cuatro entidades que componen el Reino Unido –Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte– como en las nueve regiones de Inglaterra. La primera tabla muestra el porcentaje de votos y escaños en Westminster obtenidos a nivel nacional y a nivel regional. Al margen de las particularidades del sistema de partidos nacionales de Irlanda del Norte, si se analiza el contexto general en el Reino Unido sorprende la visualización de una tendencia general de traslado de votos desde los laboristas hacia los conservadores (y en menor medida hacia los liberales), con dos excepciones. En Londres el trasvase de votos fue muchos más modesto, mientras que los liberales se mantienen. En cambio, Escocia se presenta como el territorio que mejor resiste a esta tendencia, los conservadores apenas muestran una mejora marginal, los liberales perdieron terreno y el Partido Laborista gana espacios (el SNP presenta una mejora relativa de su posición).

La tendencia de los resultados en tales se asemeja más a la del noroeste de Inglaterra, Yorkshire y Humber que a la de Escocia, con un todavía fuerte laborismo en declive y una significativa minoría conservadora. En este sentido, la tendencia general del Reino Unido de crecimiento conservador y liberal a costa del laborismo aunque se refleja también en Gales, resulta muy atemperada (con el Plaid Cymru también desgastado en su base electoral).

Irlanda del Norte presenta, relativamente, pocos movimientos. El intento de alinear el Partido Unionista del Ulster (UUP) y los conservadores del Reino Unido no tuvo éxito. La UUP perdió su único escaño en Westminster, escaño que obtuvo la ex-MP UUP Sylvia Hermon, como independiente. El Partido centrista de la Alianza derrotó al líder Unionista Democrático (Irlanda del Norte y el Primer Ministro), Peter Robinson. Y hubo un cambio modesto de votos (pero no de escaños) del Partido Social Demócrata y el Partido laborista hacia el Sinn Féin, dejando a éste último por primera vez, en cuanto a porcentaje de votos, como el partido más popular de Irlanda del Norte

En el resto del Reino Unido, si se tiene en cuenta la votación en términos absolutos, los resultados electorales dejaron amplias diferencias territoriales. Sólo en Escocia y el noreste de Inglaterra el laborismo mantuvo un porcentaje de voto superior al 40 %, porcentaje que se situó por debajo del 20 % en el Este, Sureste y Suroeste de Inglaterra. Con excepción de Londres, el laborismo parece ahora una fuerza marginal en el sur. En cuanto al voto conservador la dispersión es aún más amplia. Va desde el 16,7 % en Escocia al 49,9 % en el sureste del país. El voto del Partido Liberal fue notablemente homogéneo en toda la Gran Bretaña, destacando sólo en el suroeste de Inglaterra –la única parte del Reino Unido donde el partido obtuvo más del 30 % de los votos– .

Las particularidades del sistema electoral del Reino Unido han amplificado estas variaciones. Las elecciones del Reino Unido, a diferencia de las elecciones en los territorios descentralizados, utilizan el sistema mayoritario *first-past-the-post* que periódicamente produce resultados altamente desproporcionados. Los laboristas, por ejemplo, en el sur de Inglaterra, excluyendo Londres, obtuvieron sólo diez escaños. Los conservadores no han podido recuperarse de su práctica-



TABLA 1: EL PATRÓN TERRITORIAL DE VOTO

	Conservative		Labour		Liberal Democrats		Other Seat-Winning Parties	
	% vote	seats	% vote	seats	% vote	seats	% vote	seats
<b>England</b>	39.6 (+3.9)	297 (+92)	28.1 (-7.4)	191 (-87)	24.2 (+1.3)	43 (-4)	Greens: 1.0 (-0.1)	1 (+1)
<i>North East</i>	23.7 (+4.2)	2 (+1)	43.6 (-9.3)	25 (-2)	23.6 (+0.2)	2 (+1)		
<i>North West</i>	31.7 (+3.0)	22 (+12)	39.5 (-5.6)	47 (-13)	21.6 (+0.2)	6 (+1)		
<i>Yorkshire and the Humber</i>	32.5	18 (+3.9)	34.7 (+10)	32 (-9.3)	23.0 (-9)	3 (+2.2)	(-1)	
<i>West Midlands</i>	39.5 (+4.5)	33 (+15)	30.6 (-8.1)	24 (-14)	20.5 (+1.9)	2 (=)		
<i>East Midlands</i>	41.2 (+4.1)	31 (+12)	29.8 (-9.2)	15 (-11)	20.8 (+2.4)	0 (-1)		
<i>East</i>	47.1 (+3.8)	52 (+10)	19.6 (-10.2)	2 (-11)	24.1 (+2.2)	4 (+1)		
<i>London</i>	34.5 (+2.6)	28 (+7)	36.6 (-2.3)	38 (-6)	22.1 (+0.2)	7 (=)		
<i>South East</i>	49.9 (+4.9)	75 (+14)	16.2 (-8.1)	4 (-13)	26.2 (+0.8)	4 (-2)	Greens 1.4	

<i>South West</i>	42.8 (+4.2)	36 (+11)	15.4 (-7.4)	4 (-8)	34.7 (+2.2)	15 (-3)		
<b>Scotland</b>	16.7 (+0.9)	1 (=)	42.0 (+2.5)	41 (=)	18.9 (-3.7)	11 (=)	Scottish National Party 19.9	6 (=)
<b>Wales</b>	26.1 (+4.7)	8 (+5)	36.2 (-6.5)	26 (-4)	20.1 (+1.7)	3 (-1)	Plaid Cymru 11.3	3 (=)
<b>Northern Ireland</b>	15.2* (-2.6)	0 (-1)	--	--	--	--	Democratic Unionist Party 25.0 Sinn Fein 25.5 Social Democratic and Labour Party 16.5 Ulster Unionist Party 15.2 Alliance 6.3 Other 7.1	8 (-1) 5 (=) 3 (=) 0 (-1) 1 (+1) 1 (+1)
<b>UK</b>	36.1	306	29.0	258	23.0	57	—	28

\* Ulster Conservatives and Unionists –New Force– an electoral alliance in Northern Ireland between the Ulster Unionist Party (UUP) and the Northern Ireland branch of the Conservative Party.

SOURCE: <http://news.bbc.co.uk/1/shared/election2010/results/default.stm>, viewed on 4 August 2010.

mente desaparición electoral en Escocia en 1997 y allí permanecen aislados con sólo un escaño en Westminster. En las regiones más septentrionales de Inglaterra, su situación no mejora, con sólo dos escaños en el nordeste (y sólo otros dos en el norte del Noroeste de Lancaster). Éstas asimetrías territoriales pueden apreciarse en la tabla dos tras la comparación sobre la proporción de escaños obtenidos por los tres partidos del ámbito del Reino Unido (Conservadores, Laboristas y Liberales) en cada nación y en cada región, con excepción de Irlanda del Norte, en relación a la proporción de los escaños asignados en la Cámara de los Comunes a cada nación y región. Las casillas sombreadas son aquellas en las que un partido obtiene éxito desproporcionadamente en naciones y regiones. Lo más sorprendente es que el 97,1% de los escaños conservadores se ganan en Inglaterra, aunque Inglaterra dispone sólo del 81,8% de los parlamentarios del Reino Unido. Si bien esto es una mejora sobre las elecciones de 1997 y de 2001, cuando el 100% de los escaños de los conservadores se ganaron en Inglaterra, es una mejora muy limitada. Los conservadores continúan siendo la fuerza inglesa dominante en Westminster, su posición domina fundamentalmente en el sur, mientras que las tres regiones del norte representan el 15% de sus diputados.

**TABLA 2**  
**LOS FEUDOS TERRITORIALES DE LOS PARTIDOS DE ALCANCE NACIONAL**

	% seats in UK Parliament	% total party seats		
		Conservatives	Labour	Liberal Democrats
England	81.8	97.1	74.0	75.4
North East	4.5	0.7	9.7	3.5
North West	11.5	7.2	18.2	10.5
Yorkshire and the Humber	8.2	5.9	12.4	5.2
West Midlands	9.1	10.8	9.3	3.5
East Midlands	7.1	13.5	5.8	0
East	8.9	17.0	0.8	7.0
London	11.2	9.2	14.7	12.3
South East	12.8	24.5	1.6	7.0
South West	8.5	11.8	1.6	26.3
Scotland	9.1	0.3	15.9	19.3
Wales	6.2	2.6	10.1	5.3

**TABLA 3**  
**DEVOLUTION REFORM A PARTIR DE 2007-11**

---

May 2007	SNP minority Government in Scotland; Labour-Plaid Cymru Coalition in Wales
August 2007	Scottish Government White Paper on National Conversation
April 2008	Calman Commission on Scottish Devolution established
July 2008	Conservative Party report on England-only legislation in the UK Parliament
July 2008	All-Wales Convention established
November 2008	Holtham Commission on devolution finance in Wales established
June 2009	Calman Commission Report
November 2009	UK Government White Paper 'Scotland's Future in the UK'
November 2009	Scottish Government White Paper 'Your Scotland, Your Choice'
November 2009	All-Wales Convention Report
May 2010	New UK Coalition Government
July 2010	Holtham Commission Report
January 2011	Scotland Bill introduced to Scottish and UK Parliaments
March 2011	Referendum on further-reaching devolution in Wales

---

Por la misma razón el laborismo, excluyendo Londres, es marginal en el sur de Inglaterra. Obtuvieron sólo el 4% de los escaños del este, sureste y suroeste de Inglaterra, y dependen en gran medida de la representación de Escocia, de Gales, de las regiones norte de Inglaterra y en cierta medida de Londres. Los Liberales obtuvieron una elevada representación en los lugares donde concentraron esfuerzos con el fin de superar las desventajas que les impone el sistema electoral del Reino Unido: el suroeste, Escocia y Londres.

La coalición entre conservadores y liberales (excluyendo Irlanda del Norte) es una fuerza minoritaria en votos en Escocia, Gales y en el noreste de Inglaterra. Ahora, en términos de escaños es una fuerza minoritaria en estos mismos lugares y además también en el Noroeste, Yorkshire y Humber y Londres. En este sentido puede decirse que es un gobierno con una base territorial muy desigual. Esta situación no es un patrón completamente desconocido en la historia electoral reciente del Reino Unido. Cabe recordar que en la década de 1980 y principios de 1990 el norte de Inglaterra y, en particular, Escocia y País de Gales, representaron una plataforma de oposición al gobierno conservador. Lo que ahora resulta novedoso son dos elementos que en aquel momento no estaban presentes: por una parte, el contexto institucional de la *devolution*, con unas las elecciones descentralizadas previstas para mayo de 2011, que se mueve dentro de continuas demandas de reformas hacia una mayor descentralización y, por otra,

los retos que plantean los importantes recortes en el gasto público. Estos dos elementos parecen tener la fuerza suficiente como para profundizar, desde el punto de vista político, en la división territorial y con ello plantear nuevos retos a la coalición en el arte de gobernar los equilibrios territoriales presentes el Reino Unido.

### Reforma de la *Devolution*

El período transcurrido desde las elecciones regionales de 2007 ha sido uno de los periodos de mayor desarrollo en la reforma de la *devolution* (véase el cuadro 3). Este desarrollo viene impulsado en gran medida por la entrada en los gobiernos descentralizados del Partido Nacional Escocés (como un gobierno de un solo partido en minoría) y de los nacionalistas galeses Plaid Cymru (como socios menores en coalición con los laboristas).

Parte del acuerdo de coalición en País de Gales consistía en avanzar hacia la celebración de un referéndum sobre la mejora de las competencias legislativas de la Asamblea Nacional de Gales. La intensidad de la *devolution* en Gales es cualitativamente menor que la *devolution* en Escocia o en Irlanda del Norte, donde las instituciones descentralizadas tienen plenas facultades legislativas en todos los ámbitos materiales que no estén expresamente reservados al Parlamento del Reino Unido. En cambio, la Asamblea Nacional de Gales es titular de unas competencias legislativas «secundarias» sobre la base de apoderamientos individuales y específicos para actuar normativamente con base en la legislación del Parlamento del Reino Unido (más de 400). La Ley británica de 2006 amplió el alcance de las facultades de la Asamblea Nacional, pero las sujetaba a complejos procesos de coordinación con el Parlamento del Reino Unido en detrimento de la transparencia y la eficiencia. Sin embargo, la propia ley de 2006 ya preveía la realización de una futura reforma, aprobada por el electorado de Gales en un referéndum, que llevaría al ejercicio de plenos poderes legislativos en términos similares a los ejercidos en Escocia e Irlanda del Norte.

La nueva coalición en Gales nacida de las elecciones de 2007 se incorporó rápidamente a esta nueva etapa. El acuerdo de coalición decidió establecer un ‘*All Wales Convention*» para suscitar un debate público sobre los acuerdos de la *devolution* y abrir consultas sobre la ampliación de competencias. La Convención comenzó en julio de 2008 y finalizó en noviembre de 2009, recomendando la celebración de un referéndum sobre la posibilidad de asumir la totalidad del poder legislativo (*All-Gales Convention* de 2009). Por otra parte, el gobierno de coalición en Gales decidió crear una segunda comisión –dirigida por el economista Gerry Holtham– para examinar el acuerdo financiero de la Asamblea Nacional. Dicha comisión emitió un informe provisional en 2009 donde se proponían medidas para mejorar la financiación de la Asamblea Nacional, reforma completada en julio de 2010 con varias recomendaciones sobre la autonomía e igualdad fiscal. (Independent Commission on Funding and Finance for Wales 2010).

En Escocia tras las elecciones regionales el debate generado sobre la descentralización tuvo también gran importancia (como se detallaba en el *Informe*

2009). El gobierno en minoría del SNP elegido en 2007 publicó un Libro Blanco en el que se exponían las opciones a desarrollar, mediante un proceso de consulta, tanto para una *devolution* de mayor alcance como para la independencia de Escocia, (The «National Conversation»). Los partidos unionistas de Escocia –Laboristas, Conservadores y Liberales, inusualmente coordinados– respondieron mediante la creación, en abril de 2008, de una Comisión de Descentralización de Escocia presidida por el ex rector de la Universidad Sir Kenneth Calman. A la Comisión se le encargó el análisis de las diferentes opciones para la reforma de la descentralización incluida la ampliación de las competencias legislativas, así como medidas para fortalecer la responsabilidad fiscal del Parlamento Escocés. En sus conclusiones la Comisión Calman excluyó expresamente efectuar consideraciones sobre la independencia de Escocia y propuso una mayor *devolution* acompañada de medidas que reforzaran la posición de Escocia en el Reino Unido (Commission on Scottish Devolution 2009).

Estas comisiones paralelas condujeron a la publicación, en noviembre de 2009, de dos libros blancos, uno del Gobierno de Escocia y otro del Reino Unido. El Libro Blanco escocés (Gobierno escocés de 2009) reiteró el compromiso de la SNP con la independencia de Escocia y conceptualizó la «*devolution-max*» como la transferencia máxima de los poderes legislativos y fiscales en el marco del Estado del Reino Unido. El Libro Blanco propone que sea el electorado quien decida sobre éstas opciones en un referéndum, referéndum que fue previsto para noviembre de 2010. Por su parte, el Libro Blanco del Gobierno del Reino Unido (Scotland Office 2009) incorporó la mayoría de las recomendaciones formuladas en el informe de la Comisión Calman de junio de 2009, en particular: una serie de adiciones, de menor importancia, de las competencias legislativas del Parlamento escocés; el establecimiento del compromiso de desarrollar unas relaciones intergubernamentales más sistemáticas entre Escocia y el Reino Unido; y una serie de medidas para mejorar la autonomía fiscal del Parlamento.

En Irlanda del Norte, a diferencia de la elevada actividad que a partir de 2007 ocupó a Escocia y Gales, no ha habido nuevas propuestas en relación a la reforma de la *devolution*. En el caso de Inglaterra cabe recordar que mientras el entonces Gobierno laborista abandonó la propuesta de establecer la elección directa de Asambleas regionales en Inglaterra, la oposición, el Partido Conservador, constituyó la «*democracy task force*». Esta comisión propuso en julio de 2008 una serie de recomendaciones dirigidas al establecimiento de nuevos procedimientos sobre la legislación que aprueba el Parlamento del Reino Unido, pero que solo tiene aplicación en Inglaterra como consecuencia del traspaso de competencias a Escocia, Gales e Irlanda del Norte (Conservative Democracy Task Force 2008). Estas recomendaciones se concretaron en un compromiso impreciso de introducir un sistema de «*English votes for English laws*» recomendando la exclusión parcial de los diputados no-ingleses de las deliberaciones de proyectos de ley cuya aplicación se limita territorialmente a Inglaterra.

La reforma formal de los procesos en Escocia y Gales, y las propias propuestas del Partido Conservador sobre las leyes inglesas conformaron un legado significativo para la nueva coalición establecida en mayo de 2010, que en el momento de su conformación alcanzó un acuerdo sobre la necesidad de desarrollar las propuestas

de la Comisión Calman. La realización de estas propuestas se vio favorecida por el abandono en 2010 de la posición del Gobierno escocés de convocar un referéndum sobre las opciones de «devolución-max» y la independencia de Escocia. El Gobierno escocés reconoció que su posición de gobierno en minoría disminuía las posibilidades de conseguir un proyecto de referendo a través del Parlamento Escocés. En relación a la celebración del referéndum en el País de Gales, recomendado por la All-Wales Convention, la coalición acordó su celebración, reconoció las preocupaciones de la Holtham Commission y previó medidas de cumplimiento en caso de que los resultados del referéndum fuesen favorables a la adquisición de plenos poderes legislativos en Gales. Además, el gobierno se comprometió a establecer una comisión para buscar soluciones a la denominada *English Question* y desarrollar propuestas a la Asamblea de Irlanda del Norte para la descentralización de las competencias sobre impuestos a las empresas (sin embargo no se ha emprendido ninguna otra acción hasta ahora en Inglaterra o Irlanda del Norte).

El compromiso por parte del Gobierno conservador de seguir con los procesos de reforma en Escocia y Gales, iniciado por el anterior Gobierno laborista, puede parecer sorprendente dado el escepticismo histórico del Partido Conservador en materia de la *devolution*. Sin embargo esta posición se explica por dos aspectos: la actitud más positiva de los liberales sobre la reforma constitucional, incluyendo la *devolution*, y el compromiso que mantuvo durante su oposición el líder conservador, David Cameron, de «respetar» los acuerdos de la *devolution*. Muestra de ello es significativo que Cameron se reuniera con los *ministros* Escoceses y Galeses en las primeras semanas tras las elecciones del Reino Unido para subrayar esta «agenda de respeto», a diferencia de los gobiernos laboristas anteriores donde las visitas post-electorales no habían entrado en las prioridades del gobierno.

## El Referéndum del País de Gales

Tras una controversia inicial sobre el momento adecuado para celebrar el referéndum de Gales y sobre la proposición del texto que se sometería a los electores, se acordó que el referéndum se celebraría el 3 de marzo de 2011 (es decir, menos de un año después de las elecciones en el Reino Unido). La propuesta fue la siguiente:

### «La Asamblea Nacional de Gales - lo que sucede en el momento»

La asamblea tiene facultades para legislar en 20 áreas temáticas, tales como la agricultura, la educación, el medio ambiente, la salud, la vivienda, el gobierno local.

En cada área temática, la asamblea puede legislar en algunas materias, pero no sobre otras. Para dictar leyes sobre cualquiera de estos otros asuntos, la Asamblea debe pedir al Parlamento del Reino Unido su acuerdo. El Parlamento del Reino Unido decide cada vez si la asamblea puede hacer estas leyes.

La Asamblea no podrá legislar en materias como la defensa, la fiscalidad o las prestaciones sociales, sea cual sea el resultado de esta votación.

Si la mayoría de los electores votan «sí» –la Asamblea podrá dictar leyes sobre todas las cuestiones en las 20 áreas temáticas sobre los que tiene poderes, sin necesidad de acuerdo del Parlamento del Reino Unido.

Si la mayoría de los electores votan «no» –la situación actual se mantendrá.

**¿Quieres que la Asamblea sea ahora capaz de legislar en todos los asuntos en los 20 ámbitos en los que tiene competencias?**

Todos los partidos de la Asamblea Nacional –Laboristas, Plaid Cymru, Conservadores, y Liberales– se posicionaron a favor de la opción de otorgar a la Asamblea Galesa plenos poderes legislativos, pese a que tanto entre los conservadores (especialmente) como entre los laboristas habían corrientes, significativas, de oposición a la plena descentralización legislativa. Las encuestas de opinión realizadas tras las elecciones del Reino Unido y en el período previo al referéndum identificaron una clara mayoría favorable a la reforma. Sin embargo el resultado era imprevisible si se tiene en cuenta que la posición de los indecisos era elevada y se preveía una baja participación.

El resultado al final fue muy claro. El 63,49% votó a favor de la proposición y 36,51% en contra. La participación fue del 35,2% (porcentaje relativamente bajo para un referéndum en materia constitucional, pero mayor que, por ejemplo, el referéndum que estableció el gobierno de Londres y los gobiernos regionales en 1998). Así, ahora Gales junto con Escocia e Irlanda del Norte posee plena autonomía legislativa.

### *El proyecto de Ley de Escocia*

La Ley Escocia fue publicada el 30 de noviembre de 2010 (Cámara de los Comunes de 2010) y es en gran medida reflejo de las recomendaciones de la Comisión Calman. Propone la transferencia de algunos asuntos legislativos –el más importante la regulación del uso de armas de aire comprimido– mientras que otros son devueltos al Parlamento del Reino Unido (el régimen de insolvencia). Sobre otros asuntos, en particular en materia de tránsito, propone la transferencia a Escocia de la competencia ejecutiva (incluyendo fijar el límite máximo permitido de alcohol en sangre para la conducción y los límites de velocidad). Las propuestas legislativas más importantes son las relativas a la descentralización fiscal. El proyecto de ley propone que la base del impuesto sobre la renta se convierta en una competencia compartida entre el Parlamento británico y el escocés. En concreto, cada uno de los tramos actuales del impuesto sobre la renta del Reino Unido (actualmente, de forma progresiva en términos generales vinculados a los ingresos, el 20%, 40% y 50%) se reducirá en diez puntos en Escocia. Es decir, el Parlamento del Reino Unido gravará el 10%, 30% y 40% y la transferencia global recibida por el Parlamento de Escocia del Gobierno británico se



reducirá proporcionalmente. El Parlamento escocés tendrá la facultad de decidir los tipos definitivos del impuesto sobre la renta, si bien debe moverse en una cantidad igual en cada tramo (por ejemplo al 19%, 29%, 39% o 23%, 43%, 53%).

Además, el Parlamento tendrá plena autonomía sobre la base imponible de un número no muy amplio de impuestos (en las transacciones inmobiliarias y los vertederos, otras propuestas de la Comisión Calman al respecto no se incluyeron en el proyecto de ley), el ámbito para definir nuevas bases de impuestos (sujeto al consentimiento de el Parlamento del Reino Unido), y mayores poderes préstamos para permitir inversiones en infraestructura. El efecto neto de los cambios fiscales propuestos sería aumentar la parte de gasto del Parlamento escocés se cubierta por fuentes de ingresos establecidos por el propio Parlamento de Escocia que va desde el actual 14% hasta aproximadamente el 35%. Estas disposiciones no serán plenamente operativas hasta 2016.

Mientras la Comisión Calman proponía medidas más sistemáticas sobre el desarrollo de las relaciones intergubernamentales, en el sentido de complementar el actual sistema ad hoc de coordinación entre los funcionarios con reuniones periódicas de ministros, el proyecto de ley de Escocia solo incorpora recomendaciones específicas en el campo financiero. Así se propone la creación de un Comité Intergubernamental bilateral sobre Descentralización Fiscal. Un comité que se establece solo entre Escocia y el Reino Unido, pese a que la Comisión Calman había recomendado un órgano para todo el Reino Unido.

El proyecto de ley tomó una particular ruta procedimental. Según la '*Sewel Convention*', el Parlamento del Reino Unido sólo puede legislar en materias transferidas al Parlamento de Escocia con el consentimiento expreso del Parlamento escocés. La presentación de una '*Sewel motion*' suele ser muy común, pero su aplicación práctica a un proyecto de ley del Reino Unido es menor (a menudo para asegurar la uniformidad transfronteriza de la regulación). En este caso, la aplicación de la '*Sewel Convention*' al proyecto de ley de Escocia era claramente cuestionable y por esta razón era necesario el consentimiento del Parlamento escocés. El proyecto fue discutido en un comité especial del Parlamento donde la mayoría unionista terminó por inclinar la balanza apoyando la aprobación del mismo. Las deliberaciones se iniciaron en diciembre de 2010 y terminaron en marzo de 2011 (Parlamento Escocés 2011). En algunas áreas –en particular competencias sobre préstamos para el Parlamento Escocés– se incluyeron competencias adicionales a las previstas en el proyecto de ley. También se propuso que, a causa de estas nuevas recomendaciones, el proyecto de ley, tras su deliberación en el Parlamento del Reino Unido, fuera nuevamente remitido al Parlamento escocés para su aprobación. Estas propuestas fueron aprobadas por el Pleno del Parlamento de Escocia (incluido el SNP), y posteriormente transmitidas al Parlamento del Reino Unido. El proyecto de ley fue presentado a la Cámara de los Comunes en enero de 2011 y actualmente es objeto de discusión en la Comisión de Asuntos escoceses. Es probable que el proyecto de ley termine su proceso legislativo tras las elecciones del Parlamento escocés en mayo 2011.

La principal controversia sobre el proyecto de ley de Escocia ha girado en torno a la descentralización fiscal. El Gobierno de Escocia –basándose en el análisis académico de un conjunto de economistas– sostiene que estas disposiciones

no son suficientes, y que una *devolution* fiscal más completa traería mayores beneficios económicos. También ha habido preocupación dentro y fuera del gobierno escocés sobre si las disposiciones fiscales pueden ser perjudiciales para la economía escocesa. Las cuestiones en juego son muy técnicas, incluyen el cálculo de los ingresos generados por las decisiones de impuesto sobre la renta generada en Escocia y el cálculo de la cantidad de la transferencia global de Escocia que debe reducirse teniendo en cuenta las nuevas competencias sobre impuesto de la renta. Tanto en Edimburgo como en Westminster la discusión sobre cuestiones técnicas ha sido muy limitada, predominado un debate centrado en las líneas generales de las posiciones partidistas: el Gobierno de SNP se ha posicionado a favor de la autonomía fiscal máxima, mientras que los partidos unionistas se adhirieron a una visión más limitada de la devolución fiscal centrada en mejorar la rendición de cuentas del Parlamento (por sus decisiones de gasto) hacia los votantes (que pagan impuestos). Es significativo que los partidos unionistas hayan mantenido un frente unido, tanto en Escocia como en el Parlamento del Reino Unido. Esto trae como resultado un aislamiento del SNP, pero también previene la aparición de un conflicto territorial de Escocia-Reino Unido, porque la mayoría del Parlamento de Escocia (Laborista, Conservador, Liberal-Demócrata) apoya el proyecto de ley.

## Relaciones Intergubernamentales

A pesar de la agenda de «respeto» del Gobierno Cameron el tejido de las relaciones intergubernamentales alcanzó un alto número de desacuerdos territoriales. Algunos problemas fueron heredados del anterior gobierno laborista, en particular una disputa sobre la financiación de los Juegos Olímpicos que se celebrarán en Londres en 2012. Las decisiones de invertir fondos públicos en Inglaterra tienen consecuencias indirectas sobre los presupuestos descentralizados, sin que los efectos de los Juegos sobre los entes descentralizados vayan más allá de los que puedan predicarse en términos generales a todo el Reino Unido. Ante esta situación las tres administraciones descentralizadas presentaron una propuesta de revisión en junio de 2010 al nuevo gobierno, propuesta que no fue escuchada. Esta posición contrasta con las declaraciones políticas del Gobierno sobre «respeto a la devolution». La situación no parece tener perspectivas de mejora si se valora la firme intención de la coalición de reducir de manera significativa el gasto público (Trench 2010; véase más adelante).

Otras cuestiones planteadas por la coalición han abierto nuevas disputas intergubernamentales. La primera referida a las propuestas de la coalición, a instancias de los liberales, de celebrar un referéndum todo el Reino Unido sobre la reforma del sistema electoral utilizado para las elecciones a la Cámara de los Comunes. El Partido Conservador apoya el sistema actual de *'first-past-the-post'*, mientras que los liberales apuestan por un sistema de representación proporcional. El compromiso fijado por la coalición fue el de realizar un referéndum sobre el sistema de «voto alternativo» (AV). Este no conlleva un sistema proporcional, sino que implica el voto preferencial para que los vencedores en cada circunscripción alcancen al menos el 50 % de los votos (sumando junto a las primera preferencias las segundas preferencias de los seguidores de los candidatos menos populares).

En muchas circunscripciones los liberales ocupan un segundo lugar, con un reparto relativamente equilibrado de apoyo en el Reino Unido (véase el cuadro 1), siendo este tipo de sistema de voto preferencial probablemente el sistema que más les beneficie. Ahora bien, instrumentalizar los cálculos de los distintos sistemas electorales en función de los beneficios políticos suele ser la dinámica en el Reino Unido (así, el sistema electoral del Parlamento de Escocia fue, más o menos explícitamente, diseñado por el entonces gobierno laborista del Reino Unido para negar al SNP la posibilidad de obtener una mayoría en el Parlamento). La determinación de la fecha del referéndum fue un tema muy discutido, fijándose finalmente el 5 de mayo de 2011, fecha que coincidirá con las elecciones descentralizadas. Los gobiernos descentralizados protestaron, considerándola incompatible con la idea de «respetar» la *devolution*. Su réplica se centra en que la celebración de unas elecciones sobre un tema estatal el mismo día que las elecciones regionales tienden a centrar el debate en las repercusiones estatales dejando de lado el debate a nivel regional. Esta situación deja en especial desventaja a las fuerzas políticas que no buscan un perfil de nivel estatal (en particular los nacionalistas en Escocia y Gales).

El verdadero punto de desacuerdo en las relaciones intergubernamentales –y suficiente en sí mismo– ha sido la financiación. El gobierno de coalición llegó al poder decidido a tomar medidas para reducir lo antes posible el déficit presupuestario del Reino Unido y éstas decisiones tienen una consecuencia directa sobre las administraciones descentralizadas. Las decisiones de gasto a nivel del Reino Unido y las decisiones sobre el recorte del mismo tienen consecuencias sobre los bloques de transferencias a disposición de las administraciones descentralizadas. El Gobierno de coalición se embarcó, poco después de llegar al poder, en la tarea de revisión del gasto global y en octubre de 2010 se fijaron los planes de gasto para los cuatro años siguientes (de 2011 hasta 2012 y de 2014 hasta 2015). El promedio de los recortes de gasto durante todo el periodo para los departamentos del Gobierno del Reino Unido fue del 19%. Si bien algunos de los efectos de los recortes sobre las transferencias hacia las entidades descentralizadas han sido mitigadas, el Gobierno escocés calcula que éstos implicarán una reducción real en su presupuesto del 11,3%, el gobierno de la Asamblea de Gales un 11,9%, y el Ejecutivo de Irlanda del Norte alrededor del 8%. La posición común de los gobiernos descentralizados (y de la propia oposición, el Partido laborista) ha sido la de sostener que los recortes son demasiado elevados y demasiado rápidos. Esta posición se pone de relieve en una declaración conjunta en febrero de 2011 donde, con especial énfasis, se llama a una restauración de los fondos presupuestarios como una medida para promover la recuperación de la recesión.

Las preocupaciones de los gobiernos descentralizados no parecen entrar en las prioridades del Gobierno del Reino Unido. Si bien, sobre estos aspectos y otros más parece haber un compromiso por parte del Gobierno central de consultar con los gobiernos descentralizados, difícilmente sus demandas serán tenidas en cuenta a la hora de la definición de sus políticas (Trench 2011a). El sentimiento de frustración se ha visto agravado por una percepción por parte del Gobierno escocés de que el Gobierno del Reino Unido con el objetivo de reforzar su posición ha dado a conocer información de manera selectiva de conversaciones bilaterales sobre una gran variedad de asuntos, entre ellos, el debate sobre

la ley de Escocia, o la información sobre el atentado de Lockerbie. En 1988 un avión de PanAm explotó sobre la localidad escocesa de Lockerbie, con la pérdida de todos los pasajeros y once habitantes de Lockerbie. Después de complejas negociaciones internacionales Abdelbaset El Megrahi, –un oficial de inteligencia libio– fue juzgado y condenado en virtud del derecho penal escocés (pero en los Países Bajos) y encarcelado en Escocia. En agosto de 2009 fue liberado por razones humanitarias (a causa de un cáncer terminal). Parece que el Gobierno británico trató de incluir la liberación de El Megrahi en las negociaciones sobre la creación de nuevas oportunidades comerciales para las empresas británicas en Libia. Esta situación llevó a que se cuestionaran las razones del Gobierno de Escocia en la liberación de el-Megrahi en 2009. La molestia del Gobierno escocés tuvo como respuesta la publicación de los detalles de la correspondencia con el Gobierno del Reino Unido tanto del caso El Megrahi como del proyecto de ley escocesa. Con la publicación de esta información confidencial el Gobierno escocés ha dado señales de una ruptura en la confianza mutua, que resulta necesaria para que el sistema de relaciones intergubernamentales funcione. (Trench 2011b).

### Las elecciones de 2011

El trabajo de las administraciones descentralizadas se ha visto condicionado por dos hechos: hacer frente a las consecuencias de los recortes presupuestarios y la proximidad de las elecciones descentralizadas en mayo de 2011. En Escocia la toma de decisiones en materia presupuestaria a medio plazo se ha visto pospuesta por la cercanía de las elecciones, cuestiones sensibles para la población que requieren una respuesta inmediata –en especial la financiación universitaria– se han visto diferidas. Ninguno de los dos principales partidos –Laboritas y SNP– tienen demasiado interés en fijar una política clara y detallada sobre cómo se va a reducir el gasto. Por lo tanto, se puede esperar que la campaña electoral no se focalice en el detalle de las políticas, sino que el SNP intente centrar la atención en el carisma de los líderes: ello es así porque el líder del SNP, Alex Salmond, es mucho más conocido y carismático que su rival, el Laborista Gris Iain.

Las encuestas de opinión señalan una alta probabilidad de que los Laboristas emerjan como el partido más votado en Escocia. La Tabla 4 presenta los resultados de una serie de encuestas, realizadas por diferentes empresas, en relación a la intención de voto desde las elecciones generales del Reino Unido en mayo 2010. Dado que las encuestas fueron realizadas por cuatro empresas diferentes (que utilizan métodos diferentes) es difícil identificar tendencias claras, pero puede señalarse algunos aspectos generales: mientras, sorprendentemente, la popularidad del SNP se mantiene constante (y muy cerca del nivel registrado en las últimas elecciones de Escocia en 2007); los movimientos en la votación parecen estar entre los laboristas y los partidos de Gobierno del Reino Unido, los conservadores y los liberales. La estrategia de los laboristas parece clara: centrarse más en la oposición a las políticas del centro dejando de lado la oposición al SNP. En relación a los partidos de la coalición, aunque la evidencia es escasa, no parece haber indicios lleven pensar que éstos puedan mejorar su posición. En términos generales es poco probable que algún partido llegue a obtener la mayoría de escaños necesarios para gobernar en solitario. Teniendo en cuenta que ni los laboristas, ni el SNP parecen tentados a

TABLA 4: INTENCIÓN DE VOTO AL PARLAMENTO INGLÉS 2010-11

Date	Pollster	Labour		SNP		Conservative		Liberal Democrat	
		Constituency	Regional	Constituency	Regional	Constituency	Regional	Constituency	Regional
June 2010	TNS-BMRB	45	41	29	28	13	12	11	12
Aug 2010	TNS-BMRB	46	42	32	30	10	11	11	12
Aug 2010	IPSOS-MORI	37	38	34	29	11	12	13	12
Nov 2010	IPSOS-MORI	41	36	31	32	13	12	11	9
Jan 2011	TNS-BMRB	49	47	33	33	9	9	7	7
Feb 2011	IPSOS-MORI	36	33	37	35	13	13	10	10
Feb 2010	YouGov	41	40	32	26	15	15	8	7
Mar 2010	TNS-BMRB	44	39	29	29	12	11	11	10
Mar 2010	PSO	43	44	37	37	11	11	5	4

Source: <http://ukpollingreport.co.uk/>

TABLA 5: INTENCIÓN DE VOTO A LA ASAMBLEA NACIONAL GALESA 2010-11

Date	Pollster	Labour		SNP		Conservative		Liberal Democrat	
		Constituency	Regional	Constituency	Regional	Constituency	Regional	Constituency	Regional
July 2010	YouGov	40	37	22	20	20	20	13	14
Aug 2010	YouGov	39	39	23	23	22	21	10	9
Oct 2010	YouGov	44	41	19	19	22	20	11	12
Oct 2010	YouGov	44	40	21	23	19	18	9	9
Nov 2010	YouGov	44	41	21	20	21	20	9	9
Dec 2010	YouGov	44	42	21	21	23	22	6	5
Jan 2011	YouGov	45	41	21	21	21	20	7	8
Mar 2011	Yougov	48	45	19	18	20	20	7	5

Source: <http://ukpollingreport.co.uk/>

trabajar por una coalición con los partidos actualmente en el gobierno del Reino Unido, el resultado más probable parece ser un nuevo mandato de gobierno en minoría pero de los Laboristas (a menos que, como una encuesta reciente sugiere, los Verdes obtengan unos resultados que les permitieran formar una coalición con los laboristas y formar así una mayoría roja-verde).

La situación en País de Gales resulta un poco más clara (hay que tener en cuenta que en este caso las encuestas han sido realizadas por una sola empresa). Los laboristas, sin lugar a dudas, parecen emerger como el partido más votado siendo probable que logren situarse en la delgada línea de la mayoría absoluta al alcanzar el 45% o más de los votos. Por otra parte, frente a una mayoría más ajustada, al igual que en Escocia, las probabilidades sobre una coalición con los partidos del gobierno del Reino Unido resultan improbables. En cambio es perfectamente posible que se reanude la coalición con *Plaid Cymru*, coalición que ha funcionado sin problemas desde el año 2007. Una vez más el voto conservador tiene a mantenerse en mejor posición que el de los liberales, partido que parece estar en serios problemas.

## Recapitulación

De lo expuesto en este comentario se deduce que la estabilidad en el Reino Unido en materia de organización territorial parece lejana. El gobierno de Escocia (ya sean dirigidos por los laboristas o el SNP) y de Gales se utilizarán como una plataforma de oposición al Gobierno central del Reino Unido y es previsible que el debate se centre en las consecuencias de los recortes sobre los fondos públicos. En este sentido la tensión intergubernamental nacida en los últimos años tiende a continuar.

Al mismo tiempo parece que la divergencia entre las prioridades de los gobiernos descentralizados y del Gobierno del Reino Unido (que también es responsable de la política en Inglaterra) va al alza, con una alta probabilidad de que dicha divergencia se canalice bajo los parámetros de la política partidista. Podemos esperar que la agenda de prioridades de los gobiernos dirigidos por los conservadores y la agenda de los gobiernos liderados por partidos nacionalistas o los laboristas sea diametralmente distinta (o de la combinación de partidos que gobierna Irlanda del Norte).

Concretamente la divergencia girará sobre cuestiones estructurales. El proyecto de Ley Escocesa cambiaría la estructura de la descentralización, en particular tenderá a fortalecer la autonomía fiscal escocesa a través de una mayor capacidad fiscal y de endeudamiento. Los efectos políticos sobre la toma de decisiones en materia fiscal y de endeudamiento creará una relación más estrecha en cuanto a la rendición de cuentas ante el electorado escocés y ayudará a crear aún más una vía política –incluso desde algunos puntos de vista un «sistema político» (Jeffery 2011)– distinta a la de Westminster.

La *devolution* del poder legislativo pleno a la Asamblea Nacional de Gales también refleja un debate político en el País de Gales separado del debate político de Westminster. Esto tendrá mayor relevancia si tanto Gales –siguiendo las recomen-

daciones de la Comisión de Holtham– como Irlanda del Norte (al menos en lo que a impuesto de sociedades se refiere) se aseguran un cierto nivel de autonomía fiscal.

En conclusión, la relación territorial se mueve bajo una lógica centrífuga común. El Reino Unido se está convirtiendo en un Estado menos integrado. Se establece ahora, aún más, en una trayectoria de lo que James Mitchell (2009: 226) ha llamado acertadamente «the UK's ever looser union».

## Bibliografía

- All-Wales Convention (2009), *Report*, at <http://wales.gov.uk/docs/awc/publications/091118thereporten.pdf>.
- Commission on Scottish Devolution (2009), *Serving Scotland Better: Scotland and the United Kingdom in the 21st Century*, at <http://www.commissionon-scottishdevolution.org.uk/uploads/2009-06-12-csd-final-report-2009fbook-marked.pdf>.
- Conservative Democracy Task Force (2008), *Answering the West Lothian Question. Devolution, The West Lothian Question and the Future of the Union* (London: Conservative Party).
- House of Commons (2010), Scotland Bill, at <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmbills/115/11115.pdf>.
- Independent Commission on Funding and Finance for Wales 2010
- JEFFERY, Charlie (2011), 'Wales, the Referendum and the Multi-Level State', Wales Governance Centre St David's Day Lecture 2011, at <http://www.click-onwales.org/2011/03/wales-the-referendum-and-the-multi-level-state/>.
- MITCHELL, James (2009), *Devolution in the UK* (Manchester: Manchester University Press).
- Scotland Office (2009), Scotland's Future in the United Kingdom, Cm 7738, at <http://www.scotlandoffice.gov.uk/scotlandoffice/files/Scotland%27s%20Future%20in%20the%20United%20Kingdom.pdf>.
- Scottish Government (2009), Your Scotland, Your Voice. A National Conversation, at <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/293639/0090721.pdf>.
- Scottish Parliament (2011), *Report on the Scotland Bill and relevant legislative consent memoranda* at [http://www.scottish.parliament.uk/s3/committees/scotBill/documents/sbcr-11-01\\_proof2-final\\_000.pdf](http://www.scottish.parliament.uk/s3/committees/scotBill/documents/sbcr-11-01_proof2-final_000.pdf).
- TRENCH, Alan (2010), 'Joint Ministerial Committee meets in dispute resolution mode', at <http://devolutionmatters.wordpress.com/2010/10/14/joint-ministerial-committee-meets-in-dispute-resolution-mode/>
- TRENCH, Alan (2011a), 'JMC (Domestic) meets, and talks about public spending', at <http://devolutionmatters.wordpress.com/2011/02/17/jmc-domestic-meets-and-talks-about-public-spending/>
- TRENCH, Alan (2011b), 'The Scottish Government lifts the veil on intergovernmental relations', at <http://devolutionmatters.wordpress.com/2011/02/15/the-scottish-government-lifts-the-veil-on-intergovernmental-relations/>





CUARTA PARTE  
**BIBLIOGRAFÍA**



## BIBLIOGRAFÍA SOBRE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (2010)

### *Campos materiales de ordenación*

1. Tratamientos generales
2. Instituciones y fuentes del derecho
3. Administración autonómica
4. Competencias
5. Administración local y Comunidades Autónomas
6. Relaciones intergubernamentales
7. Comunidades Europeas y actividad exterior
8. Hacienda
9. Lenguas

*Los libros se reseñan como (L), las revistas nacionales aparecerán citadas por su título o siglas según el siguiente listado de revistas consultadas:*

Actualidad Administrativa (AA): núms. 1 a 22/2010  
Administración y Ciudadanía: núm 2, vol. 3/2008 \*  
Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic (AUTON): núms. 40 y 41/ 2010  
Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol (CCFF): núms. 58-61/2007 \*  
Anuario de Derecho Administrativo, núm. 15/2008 \*  
Anuario de Derecho Parlamentario (Corts): núm. 22 a 24/2011  
Cuadernos de Derecho Público (CDP): núms. 34/2008.  
Civitas Europa: núm. 24/2010.  
Documentación Administrativa (DA): núm. 278-279/2008 a 282-283/ 2010.  
Gaceta Jurídica de la Unión Europea y la Competencia (GJUE): núm. 13 a 18/2010  
Justicia Administrativa. Revista de Derecho Administrativo (JA): núms. 46 a 50/ 2010  
Llengua i Dret: núms. 53 y 54/ 2010  
Noticias de la Unión Europea: núms. 300 a 311/2010  
Papeles de Economía Española: núms. 123 a 125-126/2010  
Parlamento y Constitución: núm. 12/2009  
Perspectivas del Sistema Financiero: núms. 98 y 99/2010  
Presupuesto y Gasto Público: núms. 58 a 60/2010  
Revista Andaluza de Administración Pública (RAAP): núms. 75/2009 y 76/2010  
Revista de Administración Pública (RAP): núms. 181 a -183, 2010  
Revista Aragonesa de Administración Pública (RArAP): núm. 35/2009  
Revista de las Cortes Generales (RCG): núms. 76 a 78/2009 y 79/2010  
Revista de Derecho Comunitario Europeo (RDCE): núms. 35 a 37, vol. 14/2010  
Revista de Derecho Político (RDP): núms. 77 a 79 / 2010  
Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente (RDÚrb): núms. 255 a 262, vol. 44/2010  
Revista de Estudios Autonómicos y Federales (REAF): núms. 10-11, 2010  
Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA): núms. 308/2009 y 309/2009\*  
Revista Española de Ciencia Política (RECP): núms. 23-24/2010  
Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo (REDA): núms. 145 a 148/ 2010  
Revista Española de Derecho Constitucional (REDC): núms. 88 a 90, vol. 30/2010  
Revista Española de Derecho Europeo (REDE): núms. 33 a 36/2010  
Civitas. Revista española de derecho financiero (REDF): núms. 145 a 148/2010  
Revista de Estudios Políticos (REP): núms. 147 a 150, 2010

- Revista Jurídica de Asturias (RJAst): núm. 33/2009  
 Revista Jurídica de Cataluña (RJCat): núms. 1-4, vol. 109/2010  
 Revista Jurídica de Castilla-La Mancha (RJCLM): núms. 47/2009 y 48/2010  
 Revista Jurídica de Castilla y León (RJCyL): núms. 20 a 22/2010  
 Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana (RJCv): núms. 33 a 36/2010  
 Revista Jurídica de Navarra (RJNav): núms. 49/2010  
 Teoría y Realidad Constitucional. Revista de la UNED (RUNED): núms. 25 y 26/2010  
 Revista Valenciana d'Estudis Autònoms (RVEA): núms. 53/2009, 54 (1) y 54 (2) /2010  
 Revista Vasca de Administración Pública (RVAP): núms. 86, 86 (2) y 87/2010

(\*) NOTA 1: Las revistas marcadas con un asterisco no han publicado números posteriores a los revisados para el *Informe Comunidades Autónomas 2009*

## TRATAMIENTOS GENERALES

- ÁLVAREZ VÉLEZ, María Isabel; ALCÓN YUSTAS, María Fuencisla; MARTÍNEZ GARCÍA, Clara  
 «Derechos y libertades y estado de autonomía», *Revista Vasca de Administración Pública*, 87-88, 2010
- CORDAL RODRÍGUEZ, C. (L)  
*Regiones, Länder y Comunidades Autónomas en la Unión Europea*, Andavira Editora, 2010
- PEGORARO, Lucio  
 «Las definiciones de los ordenamientos descentralizados en los estatutos de las regiones italianas y de las Comunidades Autónomas», *Revista Vasca de Administración Pública*, 86, 2010
- PEMÁN GAVÍN, Juan María  
 «El sistema español de autonomías territoriales: apuntes para un diagnóstico», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 35, 2009
- PEREZ CALVO, Alberto (L)  
*El Estado constitucional español*, Ed. Reus, Madrid, 2009
- TAJADURA TEJADA, Javier  
 «Federalismo cooperativo y Conferencias Sectoriales: marco normativo y propuestas de reforma», *Revista Jurídica de Navarra*, 49/2010
- TUDELA ARANDA, Javier (L)  
*La reforma del estado autonómico español y del estado federal alemán*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2010
- VISIEDO MAZÓN, de Francisco J. (Coord.) (L)  
*Instituciones Políticas de la Comunitat Valenciana*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009
- ZAMBONINO PULITO, María  
 «La necesidad de profundizar en los mecanismos de coordinación para el ejercicio de las competencias compartidas por razón de la materia: el caso de las infraestructuras del transporte», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 35, 2009

## INSTITUCIONES Y FUENTES DEL DERECHO

- ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel  
 «Estatuto Marco y Estatuto Básico», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 148, 2010
- BORRERO MORO, Cristóbal José  
 «Razones y encaje constitucional de una reforma: artículo 6.3 LOFCA», *Revista Española de Derecho Financiero*, 146/2010
- CARRETERO ESPINOSA DE LOS MONTEROS, Carmen  
 «Inspección de las Cajas de Ahorro, reparto de competencias Estado-Comunidades Autónomas y concurrencia de jurisdicciones», *Revista Andaluza de Administración Pública*, 76/2010
- DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, Tomás  
 «El Tribunal Constitucional en defensa de la Constitución. El mantenimiento del modelo competencial en la STC 31/2010, sobre el Estatuto de Cataluña», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 90, 2010

- DE MEDIA ALCOZ, Luis (L)  
*La participación de los entes locales en la elaboración de las normas autonómicas y estatales*, Instituto Nacional de Administración Pública, 2009
- DE MIGUEL BÁRCENA, Josu  
»La personalidad e indelegabilidad del voto y las reformas de los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 90, 2010
- DELGADO RAMOS, David  
«De la separación de Poderes al conflicto entre órganos constitucionales», *Revista de las Cortes Generales*, 77, 2009
- DUQUE VILLANUEVA, Juan Carlos  
«Los procesos constitucionales de control de las normas forales fiscales vascas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 90, 2010
- DURÁN Y LALAGUNA, Paloma  
«Una lectura autonómica de los derechos sociales», *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, 53, 2009
- FERNÁNDEZ ALLES, José Joaquín  
«El tratado de Lisboa como fuente del Derecho Parlamentario Español: las funciones europeas de las Cortes Generales», *Revista de las Cortes Generales*, 78, 2010
- FERNÁNDEZ-MIRANDA, Jorge (L)  
*El estado de las autonomías y la consagración de la sede de las instituciones autonómicas. Significado y Régimen Jurídico*, Civitas, 2010
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio  
«Defensor del Pueblo y defensorías autonómicas: Reflexiones sobre sus relaciones y posición recíproca», *Teoría y Realidad Constitucional. Revista de la UNED*, 26, 2010
- GARCÍA ÁLVAREZ, Manuel José; GARCÍA LÓPEZ, Rubén  
«El papel de los defensores del pueblo como impulsores de la modificación del ordenamiento jurídico: Una garantía adicional de desarrollo del estado social», *Teoría y Realidad Constitucional. Revista de la UNED*, 26, 2010
- GUILLEM CARRAU, Javier  
«Las reformas estatutarias y las denominaciones de origen», *Parlamento y Constitución*, 12, 2009
- LÓPEZ GUERRA, Luis María  
«Algunas reflexiones sobre la ingeniería constitucional», *Parlamento y Constitución*, 12, 2009
- MANZANA LAGUARDA, Rafael  
«La potestad autonormativa de Les Corts Valencianes y la aplicación del Estatuto Básico», *Corts*, 22, 2009
- MARTÍN OVIEDO, José María  
«La experiencia del consejo de estado español en la revisión de proyectos de decreto», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 145, 2010
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José  
«Comunidades Autónomas y Unión Europea tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Sobre los riesgos de una reforma del Estado Autonómico sin reforma de la Constitución», *Revista Española de Derecho Europeo*, 33, 2010
- MASSÓ GARROTE, Marcos Francisco  
«Las fuentes «autónomas» en el ordenamiento jurídico castellanomanchego», *Parlamento y Constitución*, 12, 2009
- MATÍA PORTILLA, Edmundo Matía  
«El Estatuto del Personal de las Cortes Generales como fuente de derecho», *Corts*, 22, 2009
- ORTEGA ALVAREZ, Luis  
«La posición de los Estatutos de Autonomía con relación a las competencias estatales tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 90, 2010
- PULIDO QUECEDO, Manuel (L)  
*El Estatuto de Autonomía de Cataluña anotado con la Jurisprudencia sistematizada de la STC 31/2010, de 28 de junio*, Aranzadi, 2010

- RODRÍGUEZ PATRÓN, Patricia  
«El Tribunal Constitucional ante la reciente reforma de los artículos 16 de su Ley Orgánica y 184 del Reglamento del Senado», *Revista de Derecho Público*, 77, 2010
- RUIZ, G.; ANGUIA SUSI, Alberto  
«La reforma estatutaria y legal de los comisionados parlamentarios autonómicos», *Teoría y Realidad Constitucional. Revista de la UNED*, 26, 2010
- TUR AUSINA, Rosario; ÁLVAREZ CONDE, Enrique (L)  
*Las consecuencias jurídicas de la sentencia 31/2010, de 28 de junio del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña. La sentencia de la perfecta libertad*, Aranzadi, 2010
- URBANO GÓMEZ, Susana  
«El papel del Consejo de Estado en el Estado autonómico español: especial consideración a la revisión de oficio de las normas forales de los territorios históricos vascos», *Justicia Administrativa*, 48, 2010
- URÍAS, Joaquín  
«El Tribunal Constitucional ante la participación autonómica en el nombramiento de sus miembros», *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, 10, 2010

## ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

- ÁVILA RODRÍGUEZ, Carmen María  
«El Derecho a una buena Administración en el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía: significado y alcance», *Revista Andaluza de Administración Pública*, 75/2009
- CARBALLO ARMAS, Pedro (L)  
*Nacionalidad, nacionalismo y autonomía en Canarias*, Ed. Tirant lo Blanch, 2010
- DOMINGO DOMINGO, Montserrat; SORT MIRET, Jordi; TERMENS I GIRONA, F. Xavier  
«Algunas reflexiones sobre el proceso de descentralización funcional en el sector público de la Generalitat de Cataluña», *Presupuesto y gasto público*, 60, 2010
- IGLESIAS DE USSEL, Julio (L)  
*Las políticas de integración social de los inmigrantes en las Comunidades Autónomas españolas desarrollo y evaluación*, Fundación BBVA, 2010
- MARTÍN, M<sup>a</sup> del Mar, RODRÍGUEZ BLANCO, Miguel (L)  
*El pluralismo religioso y su gestión en el ámbito local y autonómico. Especial referencia a Andalucía*, Ed. Comares, 2010
- OLIVA GARCÍA, José Damián  
«El proceso de racionalización y transparencia del sector público instrumental de Castilla-La Mancha», *Presupuesto y gasto público*, 60, 2010
- PONS-ESTEL TUGORES, Catalina (L)  
*Derecho autonómico y religión. El caso balear*, Civitas, 2010

## COMPETENCIAS

- ADAME MARTÍNEZ, Francisco  
«Nuevos tributos ambientales: el impuesto sobre el daño medioambiental causado por determinados usos y aprovechamientos del agua embalsada y el canon eólico de Galicia», *Noticias de la Unión Europea*, 308, 2010
- AGUILÓ I LÚCIA, Lluís  
«Sobre los recursos de los acuerdos de las Juntas Electorales de las Comunidades Autónomas ante la Junta Central», *Anuario de Derecho Parlamentario*, 23, 2010
- ALCÁZAR AVELLANEDA, Juan Miguel  
«Breve estudio de la Ley 1/2009, de 11 de marzo, de Transporte Marítimo de Pasajeros de la Región de Murcia», *Actualidad Administrativa*, 4, 2010.
- ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel  
«Potestad sancionadora y Comunidades Autónomas», *Documentación Administrativa*, 280-281/2008

- ALONSO GONZÁLEZ, Luis Manuel  
«El impuesto catalán sobre las bolsas de plástico: ¿un tributo nonato?», *Noticias de la Unión Europea*, 308, 2010
- ARBÓS MARÍN, Xavier  
«Los inicios del derecho público contemporáneo en Cataluña», *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, 41, 2010
- ARGULLOL MURGADAS, Enric  
«Una aproximación al conreo del derecho público en Cataluña», *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, 41, 2010
- ASÚA GONZÁLEZ, Clara Isabel  
«Situación actual y perspectivas de futuro del derecho sucesorio vasco», *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, 54 (2), 2010
- BACIGALUPO SAGGESE, Mariano  
«La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de energías renovables», *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, 10, 2010
- BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa  
«La regulación de los consejos audiovisuales en el ordenamiento jurídico Español», *Teoría y Realidad Constitucional. Revista de la UNED*, 25, 2010
- BELLO JANEIRO, Domingo; FRAGA IRIBARNE, Manuel (L)  
*El desarrollo del derecho civil autonómico en el marco constitucional. El caso gallego*, Ed. Difusión jurídica y temas de actualidad, 2010
- BELLO JANEIRO, Domingo  
«La perspectiva gallega del derecho de familia», *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, 54 (2), 2010
- BLANCO GONZÁLEZ, Antonio  
«Comentarios al Decreto 74/2009, de 30 de julio por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas con Protección Pública de la Comunidad de Madrid», *Actualidad Administrativa*, 1, 2010
- BLASCO DÍAZ, José Luis  
«La distribución competencial en materia de costas», *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, 10, 2010
- BLASCO GASCÓ, Francisco de Paula  
«La competencia legislativa de la Generalitat Valenciana en materia de Derecho Civil», *Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana*, 33, 2010
- CAÑAL GARCÍA, Francisco  
«Energías renovables y tributos propios de Cataluña», *Noticias de la Unión Europea*, 308, 2010
- CASANELLAS CHUECOS, Montserrat  
«Reflexiones en torno a la previsible declaración de inconstitucionalidad del impuesto catalán sobre grandes establecimientos comerciales», *Noticias de la Unión Europea*, 308, 2010
- CEJALVO LAPEÑA, Antonio  
«La política energética en la Comunitat Valenciana», *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, 54 (1), 2010
- CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí  
«La administración electrónica en el derecho autonómico comparado», *Revista Vasca de Administración Pública*, 86, 2010
- COCA PAYERAS, Miguel  
«Derecho civil de las Islas Baleares: derecho de sucesiones», *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, 54 (2), 2010
- DE LA TORRE LÓPEZ, Ana Isabel  
«Planificación de las áreas de transporte de mercancías en la Comunidad Autónoma de Andalucía», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 75/2009
- DOMÍNGUEZ CALATAYUD, Vicente  
«Una aproximación a la ley valenciana de sucesiones», *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, 53, 2009



- EGEA FERNÁNDEZ, Joan  
«La codificación del derecho de sucesiones en Cataluña», *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*, 54 (2), 2010
- EGUSQUIZA BALMASEDA, María Angeles  
«Derecho de familia en Navarra: su presente y su futuro», *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*, 54 (2), 2010
- FERNANDO PABLO, Marcos Matías  
«El sistema para la autonomía y atención a la dependencia desde una perspectiva constitucional», *Noticias de la Unión Europea*, 303, 2010
- GARCÍA GIL, Francisco J. (L)  
*Base de datos protección del medio ambiente. Municipal, Autonómico y Estatal*, DAPP Publicaciones Jurídicas, 2010
- GARCÍA TRASCASAS, Ascensión  
«La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Prevención de la autonomía personal y protección de las personas en situación de dependencia: ámbito subjetivo de aplicación y prestaciones de dependencia», *Noticias de la Unión Europea*, 303, 2010
- GARDÓ QUILES, Ramón  
«Incidencia de la tributación extrafiscal en los ingresos de la Generalitat de Catalunya», *Noticias de la Unión Europea*, 308, 2010
- GIMENO SENDRA, José Vicente  
«Competencias autonómicas en la regulación del proceso en defensa de los derechos estatutarios», *Revista de Derecho Público*, 79, 2010
- GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, José Luis  
«¿Interesa que haya 17 leyes del suelo?», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 260, 2010
- GUILLEM CARRAU, Javier  
«Régimen de los Diputados no adscritos y su Agrupación en Les Corts Valencianes», *Revista de las Cortes Generales*, 77, 2009
- GUTIÉRREZ COLOMINA, Venancio (L)  
*Régimen jurídico estatal y autonómico del patrimonio municipal de suelo*, Ed. Bayer Hermanos, 2010
- LAGUNA DE PAZ, José Carlos  
«La defensa de la competencia como atribución de las Comunidades Autónomas», *Revista Jurídica de Castilla y León*, 21, 2010
- MARTÍN I ALONSO, Gerar  
«De nuevo sobre la distribución de competencias en materia de energías renovables: aspectos generales y ámbitos problemáticos», *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, 11, 2010
- OLIVER ARAUJO, Joan; CALAFELL FERRÁ, Vicente J.  
«La potestad ejecutiva de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears tras la reforma estatutaria de 2007: su distribución entre el Gobierno y los Consejos Insulares», *Anuario de Derecho Parlamentario*, 21, 2009
- PARRA LUCÁN, María Angeles  
«El derecho civil de Aragón», *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*, 54 (2), 2010
- RAMÓN FERNÁNDEZ, Francisca y otros (L)  
*El derecho civil valenciano tras la reforma del Estatuto de Autonomía*, Tirant lo Blanch, 2010
- REGO BLANCO, M<sup>a</sup> Dolores (coord.) (L)  
*Las reclamaciones Económico-Administrativas en materias de competencia de las Comunidades Autónomas*, Aranzadi, 2011
- REGUERO CELADA, Justo  
«La calidad del sistema de autonomía y atención a la dependencia», *Noticias de la Unión Europea*, 303, 2010
- SASTRE BECEIRO, Mónica  
«Comentarios a la Ley 9/2010 de 30 de julio, de Aguas para Andalucía: en especial los derechos

de uso y el régimen económico-financiero», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 261, 2010

SARTORIO ALBALAT, Susana

«La tributación del agua en Cataluña: el canon del agua», *Noticias de la Unión Europea*, 308, 2010

SUAY RINCÓN, José; DOMÍNGUEZ VILA, Antonio (L)

*Legislación urbanística, territorial y de medio ambiente de Canarias*, Ed. Tirant lo Blanch, 2010

TOVILLAS MORÁN, José María

«Sujetos pasivos de los impuestos ecológicos de Cataluña», *Noticias de la Unión Europea*, 308, 2010

ZABALO ESCUDERO, María Elena

«Derecho interregional de sucesiones en España: conflictos y oportunidades», *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*, 54 (2), 2010

## ADMINISTRACIÓN LOCAL Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

BELLO PAREDES, Santiago A.

«La situación de las entidades locales en los estatutos de autonomía reformados: especial referencia al marco estatutario de Castilla y León», *Revista Jurídica de Castilla y León*, 20, 2010

DE LA QUADRA-SALCEDO Y FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Tomás

«Corporaciones locales, reforma de los estatutos y competencias estatales», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 145, 2010

LARRAZABAL BASAÑEZ, Santiago

«¿26 años no es nada...? Luces y sombras en la distribución de competencias entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma del País Vasco y las de sus Territorios Históricos», *Revista Vasca de Administración Pública*, 87-88, 2010

LÓPEZ GARCÍA, Casimiro

«Alcance, contenido y funciones de la legislación estatal básica sobre régimen local en el nuevo proceso de reforma estatutaria», *Actualidad Administrativa*, 21, 2010,

MARTÍN CUBAS, Joaquín

«El gobierno local en la Comunidad Valenciana: situación y perspectivas de futuro», *Anuario de Derecho Parlamentario*, 23, 2010

MÓNER GONZÁLEZ, Francisco Javier

«La función pública local en la normativa autonómica valenciana», *Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana*, 36, 2010

RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana

«La potestad sancionadora de la Administración en el ámbito laboral», *Documentación Administrativa* 282-283/2010

VALENZUELA VILLARRUBIA, Isidro

«La conceptualización de las haciendas locales en otros marcos jurídicos de referencia», *Actualidad Administrativa*, 16, 2010

## RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

TAJADURA TEJADA, Javier (L)

*El principio de cooperación en el estado autonómico. El Estado Autonómico como Estado Federal Cooperativo*, Ed. Comares, 2010

TAJADURA TEJADA, Javier

«Los convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas: marco normativo y propuestas de reforma», *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, 11, 2010

## COMUNIDADES EUROPEAS Y ACTIVIDAD EXTERIOR

ARMESTO PINA, José Francisco; LAGO PEÑAS, Santiago

«Fondos europeos y evolución de la economía gallega: 2000-2006», *Papeles de Economía Española*, 123, 2010

- BANDE RAMUDO, Roberto; FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Melchor; MONTUENGA GÓMEZ, Víctor Manuel  
«Actividad, ocupación y paro: Evaluación de la política regional comunitaria en las regiones objetivo 1», *Papeles de Economía Española*, 123, 2010
- CASTILLO DE LA TORRE, Fernando; URRACA CAVIEDES, Carlos  
«Ayudas estatales: jurisprudencia comunitaria en 2008», *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y la Competencia*, 13, 2010
- CENCERRADO MILLÁN, Emilio  
«Restricciones a la competencia de los Estados para gravar los dividendos de sociedades no residentes derivadas de la libertad de circulación de capitales. (Comentario a la STJCE de 8 de noviembre de 2007, As. C-379/05, Amurta SGPS)», *Noticias de la Unión Europea*, 301, 2010
- ESCRIBÁ PÉREZ, Francisco Javier; MURGUI GARCÍA, María José  
«El estímulo al capital privado de los fondos estructurales (2000-2006) en las regiones españolas objetivo 1», *Papeles de Economía Española*, 123, 2010
- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán José  
«Derecho de la Unión Europea y derecho nacional: problemas de articulación jurídica desde la consideración del principio de primacía del derecho comunitario y posibles soluciones», *Justicia Administrativa. Revista de Derecho Administrativo*, 50, 2010
- GARCÍA RUBIO, Fernando  
«La implantación de la directiva europea de servicios y sus consecuencias sobre las licencias, en especial la de establecimiento y funcionamiento de actividades turísticas», *Actualidad Administrativa*, 7, 2010.
- GARCÍA SOLANES, José; MARÍA-DOLORES PEDRERO, Ramón  
«El impacto de los fondos estructurales europeos en la economía de la Región de Murcia», *Papeles de Economía Española*, 123, 2010
- GIL PAREJA, Salvador; SOLER I MARCO, Vicent Enric  
«El impacto de los fondos estructurales europeos en la Comunidad Valenciana: 2000-2006», *Papeles de Economía Española*, 123, 2010
- GONZÁLEZ GARCÍA, Julio V.  
«Autorizaciones, comunicaciones previas y declaraciones responsables en la transposición de la directiva de servicios», *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, 11, 2010
- GUMBAU ALBERT, Mercedes; MAUDOS VILLARROYA, Joaquín  
«Fondos europeos, capital tecnológico y crecimiento económico de las regiones españolas», *Papeles de Economía Española*, 123, 2010
- JANER TORRENS, Joan David  
«La participación de los entes regionales y locales españoles en las agrupaciones europeas de cooperación territorial», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol.14, 35, 2010
- JÁUREGUI BERECIARTU, Gurutz  
«La cuestión regional en el Tratado de Lisboa: ¿hemos avanzado?», *Revista Vasca de Administración Pública*, 87-88, 2010
- LIMA DÍAZ, María del Carmen; CARDENETE FLORES, Manuel Alejandro; USABIAGA IBÁÑEZ, Carlos  
«Andalucía y el MAC 2000-2006: una evaluación de los fondos estructurales recibidos», *Papeles de Economía Española*, 123, 2010
- LORENCE RODRÍGUEZ, Joaquín; CANAL DOMÍNGUEZ, Juan Francisco  
«Convergencia productiva de la economía asturiana», *Papeles de Economía Española*, 123, 2010
- MARÍN RIVERO, María Angeles; PARDO FANJUL, Ana  
«El impacto de los fondos estructurales 2000-2006 sobre la región de Castilla y León: un análisis «input-output»», *Papeles de Economía Española*, 123, 2010
- MÁRQUEZ PANIAGUA, Miguel Ángel; RAMAJO HERNÁNDEZ, Julián; DE MIGUEL VÉLEZ, Francisco Javier  
«Evaluación de los efectos económicos de los fondos estructurales del periodo 2000-2006 sobre Extremadura», *Papeles de Economía Española*, 123, 2010
- MARTÍN BAUMEISTER, Bruno  
«El recurso de anulación de las regiones europeas con competencias legislativas», *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y la Competencia*, 15, 2010

- MAS IVARS, Matilde  
«Los fondos FEDER (2000-2006) y la acumulación de capital público en las Comunidades Autónomas españolas», *Papeles de Economía Española*, 123, 2010
- OLESTI RAYO, Andreu  
«La Unió Europea i la progressiva creació d'un règim comunitari d'estrangeria», *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, 49, 2010
- PARÍS I DOMÈNECH, Neus; CORRETJA TORRENTS, Mercè  
«Aproximació al procés de transposició de la directiva de serveis: incidència en el sistema de distribució de competències dissenyat per la CE i l'EAC», *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, 10, 2010
- PASTOR MONSÁLVEZ, José Manuel; RAYMOND BARA, José Luis; ROIG SABATÉ, José Luis; SERRANO MARTÍNEZ, Lorenzo  
«Fondos estructurales, capital humano y convergencia en las regiones objetivo 1 en España», *Papeles de Economía Española*, 123, 2010
- PÉREZ SOLA, Nicolás  
«La institución del referéndum en Francia tras la reforma constitucional; una perspectiva comparada», *Cuadernos de Derecho Público*, 34, 2008
- RIPOLL NAVARRO, Rafael; VIESCA MARQUÉS, Juan Manuel  
«La Comunitat Valenciana y la Unión Europea en el marco de la Presidencia española del Consejo», *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, 54 (1), 2010
- SOSVILLA RIVERO, Simón; COVA ALONSO, David; GONZÁLEZ PÉREZ, José Manuel  
«Canarias y la política regional europea», *Papeles de Economía Española*, 123, 2010
- VIANA REMÍS, Enrique; RAMÍREZ CARRERA, Dionisio  
«El impacto de los fondos estructurales europeos (2000-2006) en Castilla-La Mancha», *Papeles de Economía Española*, 123, 2010
- VILLAVERDE CASTRO, José; MAZA FERNÁNDEZ, Adolfo J.  
«Fondos estructurales europeos y convergencia regional en España: 2000-2006», *Papeles de Economía Española*, 123, 2010

## ECONOMÍA I HACIENDA

- APARICIO PÉREZ, Antonio  
«La potestad financiera de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias en general y tributaria en particular», *Revista Jurídica de Asturias*, 33, 2009
- CASARES HONTAÑÓN, Pedro (L)  
*La creatividad y su influencia económica en las comunidades autónomas españolas*, Ed. Civitas, 2010
- DE LA PEÑA VELASCO, Gaspar (L)  
*Sistema fiscal español. (Impuestos estatales, autonómicos y locales)*, Ed. Iustel, 2010
- GONZALO Y GONZÁLEZ, Leopoldo (L)  
*Sistema Impositivo Español: estatal, autonómico y local*, Ed. Dykinson, 2010
- HERRERO ALCALDE, Ana; RUIZ-HUERTA CARBONELL, Jesús; VIZÁN RODRÍGUEZ, Carmen  
«La reforma de la financiación autonómica de 2009», *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, 11, 2010
- LAGO MONTERO, José M<sup>a</sup> y otros (L)  
*El sistema de financiación de las comunidades autónomas, Comentario a la Ley 22/2009, de 28 de diciembre, tras la Sentencia del Estatuto Catalán*, Dykinson, 2010
- LAGO PEÑAS, Santiago, MARTÍNEZ VÁZQUEZ, Jorge (L)  
*La asignación de impuestos a las Comunidades Autónomas desafíos y oportunidades*, Ed. Instituto de estudios fiscales, 2010
- LÓPEZ LABORDA, Julio (L)  
*La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, Perspectivas internacionales*, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2010

- MONASTERIO ESCUDERO, C. (L)  
*El laberinto de la Hacienda Autonómica*, Ed. Civitas, 2010
- RIBES RIBES, Aurora  
 «La desigual tributación sucesoria de los no residentes en España», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, 148/2010
- VV.AA. (L)  
*La financiación autonómica. XVI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Ed. Tecnos, 2010

## LENGUAS

- AGUIRREAZKUENAGA, Iñaki  
 «Universidad y lengua: universidades multilingües para una Europa plurilingüe», *Revista Vasca de Administración Pública*, 86 (2), 2010
- COBREROS MENDAZONA, Edorta  
 «La normativa sobre el euskera publicada en 2009», *Revista Vasca de Administración Pública*, 86 (2), 2010
- FERNÁNDEZ VÍTORE, David  
 «El règim lingüístic de la Unió Europea: llums i ombres en el procés d'ampliació», *Llengua i Dret*, 54, 2010
- LÓPEZ SUSÍN, José Ignacio  
 «Antecedents i estudi de la Llei 10/2009, de 22 de desembre, d'ús, protecció i promoció de les llengües pròpies d'Aragó», *Llengua i Dret*, 54, 2010
- MARTÍNEZ FIOL, David  
 «Patriotisme, eficàcia i llengua catalana: valors promocionals del funcionariat de l'autonomia regional de Catalunya (1931-1933)», *Llengua i Dret*, 54, 2010
- MAS CASTELLS, Josep-Àngel  
 «Els noms de la llengua i els models lingüístics del català a Europa. De la traducció de la Constitució europea (2004) a les eleccions del 2009», *Llengua i Dret*, 54, 2010
- MILIAN I MASSANA, Antoni  
 «2004-2009: L'evolució del règim lingüístic en el dret de la unió europea. De l'ampliació del 2004 al Tractat de Lisboa», *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, 10, 2010
- PLA BOIX, Anna M.  
 «La protecció del plurilingüisme a nivell estatal: Espanya i el model helvètic en l'escenari del dret comparat», *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, 10, 2010
- PONS PARERA, Eva  
 «Lengua e inmigración en el Estado autonómico y en Cataluña: una aproximación jurídica», *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, 11, 2010
- VACCA, Alessia  
 «Una aproximació comparativa als tractats del Consell d'Europa i al marc de la Unió Europea pel que fa a la protecció de les llengües minoritàries», *Llengua i Dret*, 53, 2010

# BIBLIOGRAFÍA SOBRE EL FEDERALISMO Y EL REGIONALISMO EN EL DERECHO COMPARADO (2010)

## Campos materiales de ordenación

1. Tratamientos generales
2. Instituciones y fuentes del derecho
3. Administración autonómica
4. Competencias
5. Administración local y Comunidades Autónomas
6. Relaciones intergubernamentales
7. Comunidades Europeas y actividad exterior
8. Hacienda
9. Lenguas

*Los libros se reseñan como (L), las revistas extranjeras aparecen citadas por su título, a estos efectos las revistas consultadas son:*

### ALEMANIA

*Archiv des öffentlichen Rechts*: vol. 135, núm. 1-3/2010  
*Jahrbuch des öffentlichen Rechts*: vol. 58, 2010  
*Der Staat*: vol. 49, núm. 1-4/2010  
*Neue Juristische Wochenschrift*: vol. 63, núm. 1-52/2010  
*Juristenzeitung*: vol. 65, núm. 1-24/2010  
*Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer*: vol. 69, 2010  
*Zeitschrift für Rechtspolitik*: vol. 43, núm. 1-8/2010  
*Verwaltungs Archiv*: vol. 101, núm. 1-4/2010  
*Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*: vol. 70, núm. 1-3/2010

### AUSTRIA

*Österreichische Juristen-Zeitung*: vol. 65, núm. 1-24/2010

### FRANCIA

*L'Actualité Juridique. Droit Administratif (AJDA)*: núms. 1-44, 2010  
*Pouvoirs*: núms. 132-135, 2010; y 136, 2011  
*Revue du Droit Public (RDP)*: núms. 1-6, 2010  
*Revue Française d'Administration Publique (RFAP)*: núms. 132-134, 2010  
*Revue Française de Droit Administratif (RFDA)*: núms. 1-6, 2010  
*Revue Française de Droit Constitutionnel (RFDC)*: núms. 81-84, 2010  
*Revue Française de Science Politique (RFSP)*: vol. 60, núms. 1-5, 2010

### ITALIA

*Diritto Pubblico*: núms. 2-3, 2009.  
*Diritto Pubblico Comparato ed Europeo (DPCE)*: núms. IV, 2009; I-III, 2010.  
*Diritto Pubblico Comparato ed Europeo on line (DPCE on line)*: núms. I-III, 2010  
*Le Regioni*: núm. 5-6, 2009; y núms. 1-4, 2010  
*Le Istituzioni del federalismo*: núms. 1-6, 2009  
*Quaderni Costituzionali*: núms. 1-4, 2010

*Quaderni Regionali*: núms. 3, 2009; núms. 1-3, 2010  
*Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico (RTDP)*: núms. 1-4, 2010  
*Rivista di Diritto Costituzionale*: No hay nuevo número \*

SUIZA

*Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht*: vol. 111, núm. 1-12/2010

(\*) NOTA 1: Las revistas marcadas con un asterisco no han publicado números posteriores a los revisados para el *Informe Comunidades Autónomas 2009*

## TRATAMIENTOS GENERALES

### ALEMANIA

GLASER, Andreas

«Steuerwettbewerb in föderalen Staaten in rechtsvergleichender Perspektive», *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, vol. 58, pág. 251.

HÄDE, Ulrich

«Die Ergebnisse der zweiten Stufe der Föderalismusreform», *Archiv des öffentlichen Rechts*, vol. 135, núm. 4/2010, pág. 541.

### BÉLGICA

BLERO, Bernard

«Bruxelles-Hal-Vilvorde, couronne d'épines de l'État fédéral belge?», *Pouvoirs*, núm. 136, «La Belgique», 2011, pág. 97-124.

### ESPAÑA

POGGESCHI, Giovanni

«Le modificazioni costituzionali tacite in Spagna. L'Estado autonómico, modelo ammirato del diritto comparato ma in crisi di identità e legittimazione in patria», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. IV, 2009, pág. 1764-1773.

TENORIO, Pedro

«Futuro del Estado de las Autonomías», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. III, 2010, pág. 1343-1351.

### ESTADOS UNIDOS

DOUZET, Frédéric; MAC DONALD, Karin

«La représentation des minorités dans le système politique californien», *Pouvoirs*, núm. 133: «La Californie», 2010, pág. 69-84.

GAUDREAULT-DESBIENS, Jean-François

«Le riconfigurazioni territoriali negli Stati Uniti ed in Canada: prolegomeni». Monográfico sobre «Le variazioni territoriali nello Stato composto», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. III, 2010, pág. 1028-1040.

### FRANCIA

CERVELLE, Delphine; AUBER, Emmanuel (L)

*Les collectivités territoriales; une approche juridique et pratique de la décentralisation*, Cdu Sedes, 2010.

CUOCOLO, Lorenzo

«Les régulateurs non-étatiques dans le droit constitutionnel global», *Quaderni Regionali*, núm. 3, 2010, pág. 859-870.

DEGRON, Robin

«La régionalisation du réseau des chambres de commerce: une réforme attendue révélatrice d'un nouvel ordre territorial», *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 34, 2010, pág. 1938-1941.

- DONNARUMMA, Maria Rosaria  
«Intégration européenne et sauvegarde de l'identité nationale dans la jurisprudence de la Cour de justice et des cours constitutionnelles», en «Études: Europe, droits fondamentaux et identité nationale», *Revue Française de Droit Constitutionnel*, núm. 84, 2010, pág. 719-749.
- KELLER, Rémi  
«Le recours juridictionnel spécifique contre la “loi du pays” de Polynésie française: un contentieux original et complexe à l'image du statut de cette collectivité», *Revue Française de Droit Administratif*, núm. 5, 2010, pág. 949-958.
- LÉVIS, Daniel  
«Pour l'instauration d'un ordre de preeminence au sein des droits fondamentaux», en «Études: Europe, droits fondamentaux et identité nationale», *Revue Française de Droit Constitutionnel*, núm. 84, 2010, pág. 693-718.
- MARCOU, Gérard  
«La loi sur le Grand Paris: le retour de l'État aménageur», *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 33, pág. 1868-1877.
- MARCOU, Gérard  
«La réforme territoriale: ambition et défaut de perspective», *Revue Française de Droit Administratif*, núm. 2, 2010, pág. 357-377.
- MORAND-DEVILLER, Jacqueline  
«Indivisibilità, diversità e mutabilità dei territori in Francia». Monográfico sobre «Le variazioni territoriali nello Stato composto», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. III, 2010, pág. 1061-1069.
- NÉMERY, Jean-Claude (L)  
*Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales françaises?*, Ed. L'Harmattan, 2010.
- QUERMONNE, Jean-Louis: «La fédération d'“États nations”: concept ou contradiction?», en «Études: Europe, droits fondamentaux et identité nationale», *Revue Française de Droit Constitutionnel*, núm. 84, 2010, pág. 677-692.
- SÉNERS, François  
«Le territoire, laboratoire de la réforme de l'État», *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 15, pág. 809.
- TAILLEFAIT, Antony  
«Les contrôles sur les autonomies territoriales en France: les développements récents», *Le Regioni*, núm. 5, 2009, pág. 957-978.
- ITALIA
- BARBATI, Carla  
«Territori e interessi economici: le “politiche dei luoghi” per lo sviluppo locale», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 2, 2009, pág. 243-260.
- BARTOLE, Sergio  
«Esiste oggi una dottrina delle autonomie regionali e provinciali speciali?», *Le Regioni*, núm. 4, 2010, pág. 863-871.
- BENAZZO, Antonella (L)  
*Federalismi a confronto (Dalle esperienze straniere al caso venuto)*. Padua: Cedam, 2010.
- CARETTI, Paolo  
«L'incerta identità dei CORECOM», *Le Regioni*, núm. 3, 2010, pág. 497-506.
- DE FALCO, Vincenzo  
«Dinamiche degli interessi culturali e nuove tendenze dei regionalismi contemporanei: ipotesi per un'analisi», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. IV, 2009, pág. 1443-1466.
- DI GENIO, Giuseppe  
«La riforma dell'organizzazione territoriale in Italia», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 3-4, 2009, pág. 631-643.
- GAMBINO, Silvio  
«Statuti, poteri e funzioni degli enti autonomi della Repubblica fra riforme costituzionali e sussidiarietà», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 3-4, 2009, pág. 471-532.



- ITALIA, Vittorio  
«Il fondamento del Diritto regionale e “l’Ordinamento giuridico” di Santi Romano», *Quaderni Regionali*, núm. 1, 2010, pág. 25-30.
- ITALIA, Vittorio  
«Il principio di non contraddizione nel diritto e nel diritto regionale e locale», *Quaderni Regionali*, núm. 2, 2010, pág. 429-440.
- LEONE, Giovanni  
«Per un federalismo competitivo e solidale», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 3-4, 2009, pág. 533-562.
- MASTROMARINO, Anna  
«Il diritto comparato alle prese con il multiculturalismo: una sfida aperta. Il federalismo disaggregativo nella teoria dei tipi di Stato», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. III, 2010, pág. 964-999.
- MASTROMARINO, Anna (L)  
*Il federalismo disaggregativo (Un percorso costituzionale negli stati multinazionali)*. Milán: Giuffrè, 2010.
- MELIS, Guido  
«La nascita dell’amministrazione nell’Italia unita», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, núm. 2, 2010, pág. 451-466.
- MERLONI, Francesco  
«Come le Regioni conoscono la loro realtà (la realtà economiche e sociali del proprio territorio)?», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 2, 2009, pág. 229-242.
- OLIVETTI RASON, Nino; GEROTTO, Sergio (Coord.)  
Monográfico sobre «Le variazioni territoriali nello Stato composto», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. III, 2010, pág. 1000-1127.
- OLIVETTI RASON, nino; GEROTTO, sergio  
«Introduzione». Monográfico sobre «Le variazioni territoriali nello Stato composto», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. III, 2010, pág. 1000-1003.
- PEDRAZZA GORLERO, Maurizio; NICOLINI, Matteo  
«Il principio costituzionale del *consent* nella decisione delle variazioni territoriali degli enti intermedi», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. III, 2010, pág. 1070-1106.
- RATTO TRABUCCO, Fabio  
«Riflessioni sulla prima attuazione dell’art. 132, secondo comma, Cost., dopo sessantuno anni di vita: l’esame del disegno di legge di variazione territoriale regionale e l’acquisizione dei pareri regionali sulla scorta del “caso Alta Valmarecchia”», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 3-4, 2009, pág. 603-629.
- RIVOSECCHI, Guido  
«Le assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo: una questione aperta», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 3-4, 2009, pág. 381-408.
- TARLI BARBIERI, Giovanni  
«La sentenza 322/2009 della Corte costituzionale: cosa rimane dell’autonomia regionale?», *Le Regioni*, núm. 4, 2010, pág. 826-849.
- TROISI, Michele  
«La Corte tra “norme generali sull’istruzione” e “principi fondamentali”. Ancora alla ricerca di un difficile equilibrio tra (indispensabili) esigenze di uniformità e (legittime) aspirazioni regionali», *Le Regioni*, núm. 3, 2010, pág. 531-538.
- VIPIANA, Piera  
«Federalismo demaniale: le vicende successive alla prima attuazione del d.lgs. n. 85 del 2010», *Quaderni Regionali*, núm. 2, 2010, pág. 463-474.
- VV. AA. (L)  
*Identità culturale e territorio tra Costituzione e politiche regionali*. Milán, Ed. Giuffrè, Consiglio Nazionale delle Ricerche, 2010.
- VV.AA. (L)  
*Le Regioni allo specchio (I rapporti regionali sulla legislazione. Atti della Giornata di studio. Roma, 21 novembre 2008)*. Milán, Ed. Giuffrè, Consiglio Nazionale delle Ricerche, 2010.

## OTROS PAÍSES

ANGIULLI, Gabriella

«Pakistan. Approvata un'ampia revisione costituzionale che incide sulla forma di governo e sull'assetto federale dello Stato», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo on line*, núm. III, 2010 ([www.dpce.it/online](http://www.dpce.it/online)).

FILIPPINI, Caterina

«Le variazioni territoriali della Federazione di Russia e la riduzione dei suoi "soggetti"». Monográfico sobre «Le variazioni territoriali nello Stato composto», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. III, 2010, págs. 1004-1027.

IBRIDO, Renato

«Bolivia. Con l'attuazione in via legislativa delle norme costituzionali in materia di decentramento territoriale, la Bolivia avvia il primo processo autonomico della propria storia», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo on line*, núm. III, 2010 ([www.dpce.it/online](http://www.dpce.it/online)).

MANFRELOTTO, Raffaele

«Il sistema giuridico del Marocco tra centralismo e aspirazioni di decentramento: la prospettiva del diritto dell'ambiente della gestione dei rifiuti e della valutazione d'impatto ambientale», *Quaderni Regionali*, núm. 2, 2010, págs. 535-556.

SCHMITT, Nicolas

«Fédéralisme et modifications territoriales en Suisse: ouvrir la boîte de Pandore», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. III, 2010, págs. 1107-1127.

## REINO UNIDO

MARTINO, Pamela

«Le variazioni territoriali nel Regno Unito: la dimensione territoriale del *local government* nella Costituzione evolutiva». Monográfico sobre «Le variazioni territoriali nello Stato composto», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. III, 2010, págs. 1041-1060.

## INSTITUCIONES Y FUENTES DEL DERECHO

## ALEMANIA

GEIS, Max-Emanuel

«Universitäten im Wettbewerb», *Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer*, vol. 69, págs. 366.

## BÉLGICA

REA, Andrea; JACOBS, Dirk; TENÉY, Céline; DELWIT, Pascal

«Les comportements électoraux des minorités ethniques à Bruxelles», en «Dossier: Représentants et représentés: élus de la diversité et minorités visibles», *Revue Française de Science Politique*, volumen 60, núm. 4, 2010, págs. 691-718.

UYTTENDAELE, Marc

«Bruxelles, capitale de l'altérité», *Pouvoirs*, núm. 136: «La Belgique», 2011, págs. 137-151.

## ESPAÑA

D'ELIA, Giuseppe; PANZERI, Lino

«I contenuti ulteriori degli Statuti d'autonomia delle Regioni italiane e delle *Comunidades Autónomas*», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. IV, 2009, págs. 1581-1607.

PIERRE-VANTOL, Benjamin

«Autonomie politique et réforme statutaire en Espagne: regards sur le "blindage des compétences" autonomes dans le nouveau statut de la Catalogne», *Revue Française de Droit Constitutionnel*, núm. 81, 2010, págs. 67-104.

## FRANCIA

AVANZA, Martina

«Qui représentent les élus de la "diversité"? Croyances partisanes et points de vue de "divers"»,

- «Dossier: Représentants et représentés: élus de la diversité et minorités visibles», *Revue Française de Science Politique*, volumen 60, núm. 4, 2010, pág. 745-767.
- AVANZA, Martina; FASSIN, Éric (Coord.)  
«Dossier: Représentants et représentés: élus de la diversité et minorités visibles», *Revue Française de Science Politique*, volumen 60, núm. 4, 2010.
- BRACONNIER, Céline; DORMAGEN, Jean-Yves  
«Le vote des cités est-il structuré par un clivage ethnique?», en «Dossier: Représentants et représentés: élus de la diversité et minorités visibles», *Revue Française de Science Politique*, volumen 60, núm. 4, 2010, pág. 663-690.
- CLINCHAMPS, Nicolas  
«Les avatars de la loi électorale en Polynésie française. Histoire d'une évolution inachevée», *Pouvoirs*, núm. 132, 2010, pág. 153-166.
- FASSIN, Éric  
«Les couleurs de la représentation. Introduction», en «Dossier: Représentants et représentés: élus de la diversité et minorités visibles», *Revue Française de Science Politique*, volumen 60, núm. 4, 2010, pág. 655-662.
- GRANDEMANGE, Jean-Pierre  
«Quel mode de scrutin pour l'élection des conseillers territoriaux». *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 33, pág. 1859-1861.
- HAMIDI, Camille  
«Catégorisations ethniques ordinaires et rapport au politique. Éléments sur le rapport au politique des jeunes des quartiers populaires», en «Dossier: Représentants et représentés: élus de la diversité et minorités visibles», *Revue Française de Science Politique*, volumen 60, núm. 4, 2010, pág. 719-744.
- ITALIA
- BENEDETTI, Alberto Maria  
«Atti soggetti a trascrizione, parcheggi e potestà legislativa delle Regioni», *Le Regioni*, núm. 4, 2010, pág. 813-824.
- BIN, Roberto  
«La legge regionale, tra "ri-materializzazione" delle materie, sussidiarietà e resurrezione dell'interesse nazionale», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 3-4, 2009, pág. 439-470.
- CALIFANO, Licia  
«L'assenso "coerente" della Consulta alla preferenza di genere», *Quaderni Costituzionali*, núm. 2, 2010, pág. 404-406.
- CAMMELLI, Marco  
«Istituzioni pubbliche e sviluppo economico locale», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 2, 2009, pág. 213-228.
- CARBONE, Sergio Maria; MARESCA, Davide  
«Prospettive di riforma della legislazione in materia portuale», *Quaderni Regionali*, núm. 3, 2009, pág. 1007-1034.
- CARLOTTO, Ilaria  
«Il quorum strutturale nel referendum statutario: nota alla sentenza della Corte costituzionale n. 149, del 2009», *Le Regioni*, núm. 5, 2009, pág. 1089-1105.
- CASTELLI, Luca (L)  
*Il senato delle autonomie (Ragioni, modelli, vicende)*. Padua, Ed. Cedam, 2010.
- CINGANO, Valentina  
«I riflessi della riforma costituzionale del 2001 sulla possibilità per le regioni e gli enti locali di emanare atti politici: evoluzione giurisprudenziale», *Quaderni Regionali*, núm. 3, 2009, pág. 815-840.
- CORTESE, Fulvio  
«L'istruzione tra norme generali e principi fondamentali: ossia, la Corte costituzionale tra contraddizioni formali e conferme sostanziali», *Le Regioni*, núm. 3, 2010, pág. 511-530.

- D'ELIA, Giuseppe; PANZERI, Lino  
«I contenuti ulteriori degli Statuti d'autonomia delle Regioni italiane e delle *Comunidades Autónomas*», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. IV, 2009, pág. 1581-1607.
- DI MARIA, Roberto  
«Ripensare la natura di “tributo proprio” delle Regioni? Brevi riflessioni sulla evoluzione (semantica) della potestà legislativa regionale in materia tributaria (a margine di Corte cost., sent. n. 216/2009)», *Quaderni Regionali*, núm. 3, 2009, pág. 841-866.
- DI MARTINO, Mario  
«Il sistema dei controlli interni negli enti territoriali e la loro verifica esterna», *Quaderni Regionali*, núm. 1, 2010, pág. 61-86.
- FASONE, Cristina  
«Il Senato approva il primo parere contrario sul rispetto del principio di sussidiarietà», *Quaderni Costituzionali*, núm. 4, 2010, pág. 824-827.
- FASONE, Cristina  
«Le assemblee legislative regionali e i processi decisionali comunitari: un'analisi di diritto comparato», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 3-4, 2009, pág. 409-437.
- FERRI, Giampietro  
«Le pari opportunità fra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive e la “preferenza di genere” in Campania», *Le Regioni*, núm. 4, 2010, pág. 902-914.
- GAMBALE, Piero  
«Lo statuto della Regione Puglia e le fonti del diritto regionale: una breve ricostruzione», *Quaderni Regionali*, núm. 1, 2010, pág. 105-114.
- GORI, Luca  
«La legge regionale calabrese sulle primarie: alcune note critiche», *Le Regioni*, núm. 3, 2010, pág. 687-714.
- GUADALUPI, Giovanni; LAURICELLA, Giuseppe (L)  
*Lo Statuto speciale della regione siciliana*. Milán, Ed. Giuffrè, 2010.
- ITALIA, Vittorio  
«I concetti giuridici nelle norme statali e nelle norme regionali», *Quaderni Regionali*, núm. 3, 2010, p.801-814.
- LUCIANI, Vincenzo  
«Assunzioni e progressioni in carriera nell'impiego pubblico locale, tra legge statale e legge regionale», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 5-6, 2009, pág. 907-928.
- MANGIA, Alessandro  
«Regioni, rappresentanza politica e rappresentanza di interessi», *Le Regioni*, núm. 4, 2010, pág. 753-773.
- NAPOLI, Cristina  
«L'eclissi degli organi di garanzia statutaria?», *Quaderni Costituzionali*, núm. 1, 2010, pág. 107-110.
- PADULA, Carlo  
«La legittimazione dello Stato nei conflitti fra Stato e Regioni, fra incostituzionalità degli atti regionali e invasione della competenza statale», *Le Regioni*, núm. 5, 2009, pág. 1106-1117.
- PEPE, Carmine  
«Le limitazioni alla capacità elettorale: prospettive di riforma», *Quaderni Regionali*, núm. 2, 2010, pág. 501-534.
- ROMANO, Francesco  
«Ostacoli normativi alla informatizzazione del *workflow* legislativo regionale», *Quaderni Regionali*, núm. 3, 2010, p.923-946.
- SEDDONE, Antonella; VENTURINO, Fulvio  
«Le elezioni regionali del 2009 in Sardegna», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 1, 2009, pág. 97-120.
- SIMEOLI, Dario  
«L'organizzazione del lavoro nell'amministrazione pubblica: fonti, modelli e riforme in atto», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 5-6, 2009, pág. 733-817.

SPADARO, Antonino

«Ancora sugli organi regionali di garanzia statutaria, fra tante luci e qualche ombra», *Le Regioni*, núm. 3, 2010, pág. 465-496.

VAGLI, Giovanni

«La terza revisione dello Statuto politico-amministrativo delle Azzorre: problematiche di incostituzionalità e di equilibrio istituzionale», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. IV, 2009, pág. 1626-1635.

VIPIANA, Patrizia

«La recente giurisprudenza costituzionale in tema di leggi-provvedimento delle Regioni», *Quaderni Regionali*, núm. 3, 2009, pág. 887-924.

#### OTROS PAÍSES

BALDIN, Serena

«La tutela delle minoranze in Slovacchia», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. I, 2010, pág. 51-74.

DURANTI, Francesco

«Sulla via dell'indipendenza: il nuovo statuto d'autonomia per la Groenlandia», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. III, 2010, pág. 957-964.

PANZERI, Lino

«Croazia. La rappresentanza parlamentare delle minoranze nazionali dai primi interventi di promozione alla codificazione del suffragio aggiuntivo», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo on line*, núm. III, 2010 ([www.dpce.it/online](http://www.dpce.it/online)).

## ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA

### ALEMANIA

LORSE, Jürgen

«Neues Dienstrecht in Bayern – Die Föderalismusreform entlässt ihre Kinder», *Zeitschrift für Rechtspolitik*, vol. 43, núm. 4/2010, pág. 119.

### FRANCIA

CHAUVIN, Francis

«La nouvelle administration regionale de l'État». *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 15, «Dossier: La réforme de l'administration territoriale», pág. 825-830.

FOURNIS, Yann

«Comprendre les institutions par le bas. L'institutionnalisation d'un patronat regional par l'action collective (1950-2000)», *Revue Française de Science Politique*, volumen 60, núm. 2, 2010, pág. 319-335.

GUETTIER, Christophe

«L'administration départementale de l'État». *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 15, «Dossier: La réforme de l'administration territoriale», pág. 831-836.

PONTIER, Jean-Marie

«Le nouveau préfet». *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 15, «Dossier: La réforme de l'administration territoriale», pág. 819-824.

SCHUFFENECKER, Dominique

«L'accompagnement ressources humaines de la réforme de l'administration territoriales de l'État». *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 15, «Dossier: La réforme de l'administration territoriale», pág. 837-840.

### ITALIA

BALDASSARRE, Antonello

«La dirigenza pubblica: ruolo, prerogative e rapporto di lavoro nell'evoluzione legislativa», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 5-6, 2009, pág. 1003-1030.

- DI CASOLA, Alessandro  
«Le dirigenze pubbliche nei recenti interventi normativi: funzioni e rapporto con la politica», en *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 5-6, 2009, pág. 1031-1066.
- INNOCENTI, Elena; VIVALDI, Elena  
«La disciplina della dirigenza regionale alla luce della recente giurisprudenza costituzionale», en *Le Regioni*, núm. 4, 2010, pág. 918-937.
- MELIS, Guido  
«La nascita dell'amministrazione nell'Italia unita», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, núm. 2, 2010, pág. 451-466.
- MONDA, Pasquale  
«Valutazione e responsabilità della dirigenza pubblica nel d.lgs. n. 150/2009: l'applicazione a Regioni ed Enti locali», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 5-6, 2009, pág. 1067 y siguientes.

## COMPETENCIAS

### ALEMANIA

- MONACO, Maria Elena  
«Le autonomie territoriali ed il settore radiotelevisivo in Italia, Germania e Spagna», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 1, 2009, pág. 145-201.
- MÜGGENBORG, Hans-Jürgen; HENTSCHEL, Anja  
«Neues Wasser- und Naturschutzrecht», *Neue Juristische Wochenschrift*, vol. 63, núm. 14/2010, pág. 961.
- REINHARDT, Michael  
«Gesetzgebungskompetenzen im Wasserrecht – Abweisungsgesetzgebung und das neue Wasserhaushaltsgesetz», *Archiv des Öffentlichen Rechts*, vol. 135, núm. 4/2010, pág. 459.
- SIEGEL, Thorsten  
«Neue Querschnittsaufgaben und Gewaltenteilung. Zur Vereinbarkeit der neuen IT-Strukturen und damit verbundener Beschaffungen mit der vertikalen und der horizontalen Gewaltenteilung», *Der Staat*, vol. 49, núm. 2/2010, pág. 299.
- VON ARMIN, Hans-Herbert  
«Zwischenruf – die Privilegien von Landespolitikern», *Zeitschrift für Rechtspolitik*, vol. 43, núm. 2/2010, pág. 56.

### ESPAÑA

- MONACO, Maria Elena  
«Le autonomie territoriali ed il settore radiotelevisivo in Italia, Germania e Spagna», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 1, 2009, pág. 145-201.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime; SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel  
«El servicio de transporte público local en España», *Quaderni Regionali*, núm. 1, 2010, pág. 209-232.

### FRANCIA

- BARON, Alexis (L)  
*Dynamiques territoriales de l'action sociale et médicosociale*, P.U. de Grenoble, 2010.
- BERHAULT, Gilles  
«Les technologies de l'information au service du développement durable des territoires», *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 134: «L'administration au défi du développement durable», 2010, pág. 385-394.
- BROUSSOLLE, Denis  
«De la surveillance de la SNCF à la protection de la RATP aux frais de la région Ile-de-France». *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 8, 2010, pág. 425-429.
- DEBAR, Anne  
«La gestion des homes dans l'administration territoriale de l'État: entre bricolage gestionnaire et travail sur le sens», *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 132: «Changer la fonction publique», 2010, pág. 757-770

- DEGRON, Robin  
«La régionalisation du réseau des chambres de commerce: une réforme attendue révélatrice d'un nouvel ordre territorial». *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 34, 2010, pág. 1938-1941.
- JÉGOUZO, Yves  
«Les collectivités territoriales face au handicap». *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 35, 2010, pág. 1961.
- MILLER, Gilles; LEYAT, Alain  
«Les rapports d'observations définitives consacrés aux régions», *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 13, pág. 722-730.
- MILLER, Gilles  
«Les nouvelles règles de procédures juridictionnelles devant les chambres regionales des comptes». *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 31, pág. 1753-1758.
- NICINSKI, Sophie  
«A propos des concessions locales de distribution d'électricité». *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 31, pág. 1737-1744.
- PERRIN, Bernard  
«Les aléas de la diversité dans la fonction publique territoriale», *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 132: «Changer la fonction publique», 2010, pág. 711-726.
- RIBIÈRE, Georges  
«La gestion des aménités et le développement durable», *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 134: «L'administration au défi du développement durable», 2010, pág. 373-384.
- THEVAND, Aude  
«Taxis et concurrente», *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 20, pág. 1124-1129.
- VV.AA.  
«Dossier: La loi Grenelle II (Première partie)», *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 30.
- VV.AA.  
«Dossier: La loi Grenelle II (Deuxième partie)». *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 32.
- VV.AA. (L)  
*Les enjeux de la gestion locale de l'eau: droit et gestion des collectivités territoriales* (édition 2010), Ed. Le Moniteur, 2010.

#### ITALIA

- BACCELLI, Oliviero; TEDESCHI, Andrea  
«Il ruolo delle Autorità portuali: scenari per la promozione dell'intermodalità e l'autonomia finanziaria», *Quaderni Regionali*, núm. 3, 2009, pág. 1053-1070.
- BARTOLE, Sergio  
«Conclusioni», Monográfico sobre «Poteri pubblici e sviluppo economico locale. Atti del Convegno I.S.G.RE., Udine, 14 novembre 2008», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 2, 2009, pág. 369-379.
- BENELLI, Filippo; BIN, Roberto  
«Prevalenza e "rimaterializzazione delle materie": scacco matto alle Regioni», *Le Regioni*, núm. 6, 2009, pág. 1185-1212.
- BLANDO, Felice  
«Evoluzione e prospettive del rapporto tra Stato, Regioni e Coni in materia di sport», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 1, 2009, pág. 19-76.
- BOBBIO, Giorgio, y otros (L)  
*Il governo del territorio tra legislazione urbanistica, ambientale e delle opere pubbliche*. Milán, Ed. Giuffrè, 2010.
- BORGHI, Paolo:  
«L'alimentazione come risorsa economica», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 2, 2009, pág. 303-324.
- BROLLO, Marina  
«Politiche per il lavoro e sviluppo economico», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 2, 2009, pág. 343-358.

- BRUNELLI, Giuditta  
«L'inquietante vicenda delle ronde: quando la "sicurezza partecipata" mette a rischio la legalità costituzionale», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 1, 2009, pág. 5-18.
- CABIDDU, Maria Agostina (Coord.) (L)  
*Diritto del governo del territorio*. Turín, Ed. Giappichelli, 2010.
- CANDIDO, Alessandro:  
«Residenze Sanitarie Assistenziali e rette dei degenti: tra livelli essenziali e diritto alla tutela della salute», *Quaderni Regionali*, núm. 3, 2010, p.905-921.
- CARBONE, Sergio Maria; MARESCA, Davide  
«Prospettive di riforma della legislazione in materia portuale», *Quaderni Regionali*, núm. 3, 2009, pág. 1007-1034.
- CARETTI, Paolo  
«I possibili effetti paradossali dell'attuazione del federalismo fiscale in elazione a mancato trasferimento delle funzioni alle Regioni: il caso emblematico dell'istruzione scolastica», *Le Regioni*, núm. 3, 2010, pág. 459-464.
- CARLONI, Enrico  
«L'uniformità come valore. La Corte oltre la tutela della concorrenza», *Le Regioni*, núm. 3, 2010, pág. 670-682.
- CIVITARESE MATTEUCCI, Stefano  
«L'evoluzione della politica della casa in Italia», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, núm. 1, 2010, pág. 163-210.
- COINU, Giovanni  
«Il SUAP nel riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni nella sentenza Corte cost. n. 15 del 2010: la semplificazione come nuova materia trasversale?», *Le Regioni*, núm. 4, 2010, pág. 960-977.
- CORTESE, Fulvio  
«La sicurezza urbana e il potere di ordinanza del Sindaco tra competenze statali e competenze regionali: come districare l'intreccio?», *Le Regioni*, núm. 1-2, 2010, pág. 123-140.
- CROSETTI, Alessandro  
«Danno ambientale e risorse naturali dopo il d.lgs. n. 152/2006: rilievi problematici», *Quaderni Regionali*, núm. 2, 2010, pág. 475-500.
- CUNDARU, Gabriella (L)  
*Pianificazione, paesaggio, governo del territorio*. Turín, Ed. Giappichelli, 2010.
- CUOCOLO, Lorenzo  
«Il rilievo strategico dei porti tra diritto ed economia», *Quaderni Regionali*, núm. 3, 2009, pág. 925-932.
- DANI, Fabio  
«Nuova disciplina e adeguamento statutario delle società prestatrici di servizi pubblici», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 1, 2009, pág. 77-96.
- DE PRETIS, Daria  
«Valorizzazione dei beni pubblici e piani urbanistici: spetta alle Regioni la disciplina delle procedure di variante», *Le Regioni*, núm. 4, 2010, pág. 884-891.
- DELFINO, Massimiliano  
«La nuova contrattazione collettiva nel lavoro pubblico: soggetti e procedimenti», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 5-6, 2009, pág. 707-732.
- DEMURO, Gianmario  
«Università e ricerca come risorsa economica. La rivoluzione dell'intelligenza», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 2, 2009, pág. 295-302.
- DI COSIMO, Giovanni  
«C'erano una volta le materie residuali (nota a sent. 237/2009)», *Le Regioni*, núm. 3, 2010, pág. 616-622.
- DUGATO, Marco  
«Gli strumenti territoriali come strumenti di programmazione economica», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 2, 2009, pág. 261-272.



- FRIGO, Angelo  
«Il credito edilizio tra la legge urbanistica del Veneto ed il piano urbanistico comunale di Genova. Ovvero dell'urbanistica senza potere», *Quaderni Regionali*, núm. 3, 2009, pág. 867-886.
- GIROTTI, Dimitri  
«La debole riserva di competenza legislative regionale in tema di organizzazione amministrativa», *Le Regioni*, núm. 5, 2009, pág. 1058-1070.
- LUGARESI, Nicola  
«Il contenzioso costituzionale sul "Codice dell'ambiente", tra rapporti istituzionali complessi e confini sfuggenti tra materie», *Le Regioni*, núm. 3, 2010, pág. 557-589».
- MALO, Maurizio  
«Turismo senza professioni regionali», *Le Regioni*, núm. 3, 2010, pág. 654-667.
- MANFREDI, Giuseppe  
«Procedimento amministrativo e diritti civili», *Le Regioni*, núm. 4, 2010, pág. 850-860.
- MARESCA, Maurizio  
«Ancora di miti e vecchie tradizioni che impediscono una politica dei trasporti di segno europeo (... mentre si dibatte di "riforma" della legge 84)», *Quaderni Regionali*, núm. 3, 2009, pág. 1071 y siguientes.
- MERLONI, Francesco  
«Una "new entry" tra i titoli di legittimazione di discipline statali in materie regionali: le "funzioni fondamentali" degli enti locali», *Le Regioni*, núm. 4, 2010, pág. 794-806.
- MIGNONE, Claudio  
«Gestione del servizio pubblico e natura della tariffa di igiene ambientale», *Quaderni Regionali*, núm. 2, 2010, pág. 441-462.
- MISCIA, Valentina  
«Le società finanziarie regionali. Strumenti di sviluppo economico regionale dopo la riforma del Titolo V», *Quaderni Regionali*, núm. 3, 2010, p.871-904.
- MONACO, Maria Elena  
«Le autonomie territoriali ed il settore radiotelevisivo in Italia, Germania e Spagna», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 1, 2009, pág. 145-201.
- MOSTACCI, Edmondo  
«La gestione dei trasporti pubblici locali: disciplina di settore, esperienze e prospettive», *Quaderni Regionali*, núm. 1, 2010, pág. 157-172.
- MUSSO, Enrico; FERRARI, Claudio  
«Verso la riforma portuale», *Quaderni Regionali*, núm. 3, 2009, pág. 991-1006.
- NATULLO, Gaetano  
«La nuova contrattazione collettiva nel lavoro pubblico: ambito e limiti», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 5-6, 2009, pág. 685-706.
- OTTOZ, Elisabetta; FORNENGO, Graziella  
«Frammentazione e concentrazione nel settore del trasporto pubblico locale in Italia: la rilevanza dei gruppi», *Quaderni Regionali*, núm. 1, 2010, pág. 173-188.
- PANZERA, Claudio  
«I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione», *Le Regioni*, núm. 4, 2010, pág. 941-956.
- PIPERATA, Giuseppe  
«I servizi pubblici nel sistema locale: una risorsa economica contesa», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 2, 2009, pág. 325-342.
- PITRUZZELLA, Giovanni  
«Sanità e Regioni», *Le Regioni*, núm. 6, 2009, pág. 1177-1183.
- RANDO, Giancarlo  
«Il finanziamento dei trasporti pubblici locali in Italia», *Quaderni Regionali*, núm. 1, 2010, pág. 189-208.
- SIMEOLI, Dario  
«L'organizzazione del lavoro nell'amministrazione pubblica: fonti, modelli e riforme in atto», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 5-6, 2009, pág. 733-817.

STEFANINI, Elisa

«Il riparto di competenze tra autorità marittime ed autorità portuali», *Quaderni Regionali*, núm. 3, 2009, pág. 1035-1052.

TACCOGNA, Gerolamo

«L'assentimento dei terminal portuali: riparto della potestà normativa tra Stato e Regioni: procedure e criteri di aggiudicazione», *Quaderni Regionali*, núm. 3, 2009, pág. 933-990.

TROISI, Michele

«La Corte tra “norme generali sull'istruzione” e “principi fondamentali”. Ancora alla ricerca di un difficile equilibrio tra (indispensabili) esigenze di uniformità e (legittime) aspirazioni regionali», *Le Regioni*, núm. 3, 2010, pág. 531-538.

TROISI, Anna

«Il riparto di competenza legislative tra Stato e Regioni in materia di impiego pubblico regionale», *Le Regioni*, núm. 6, 2009, pág. 1213-1248.

TROISI, Anna

«Introduzione. Una nuova riforma del lavoro pubblico: le ripercussioni su Regioni ed Enti locali», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 5-6, 2009, pág. 647-661.

TROISI, Anna

«L'impiego regionale: fonti e spazi di competenza legislativa delle Regioni», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 5-6, 2009, pág. 819-870.

VV.AA.

Monográfico sobre «La c.d. “Riforma Brunetta” del lavoro pubblico. Valutazione, responsabilità e merito tra legislazione e contrattazione», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 5-6, 2009, pág. 645-1067.

VV.AA.

Monográfico sobre «Poteri pubblici e sviluppo economico locale. Atti del Convegno I.S.G.RE., Udine, 14 novembre 2008», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 2, 2009, pág. 203-379.

ZOPPOLI, Lorenzo

«Legge, contratto collettivo e circuiti della rappresentanza nella riforma “meritocratica” del lavoro pubblico», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 5-6, 2009, pág. 663-684.

OTROS PAÍSES

MANFRELOTI, Raffaele

«Il sistema giuridico del Marocco tra centralismo e aspirazioni di decentramento: la prospettiva del diritto dell'ambiente della gestione dei rifiuti e della valutazione d'impatto ambientale», *Quaderni Regionali*, núm. 2, 2010, pág. 535-556.

REINO UNIDO

LEYLAND, Peter

«Local Transport Provision in the United Kingdom: The Quest for Accountability and Coherence in a “Contract State”», *Quaderni Regionali*, núm. 1, 2010, pág. 133-156.

## ADMINISTRACIÓN LOCAL Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

ALEMANIA

HÄBERLE, Peter

«Kommunale Selbstverwaltung unter dem Stern des Gemeineuropäischen Verfassungsrechts», *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, vol. 58, pág. 301.

SCHROEDER, Klaus-Peter

«'Hier ist eine baldige aber Radicale Kur nothwendig' – 200 Jahre Badisches Landrecht», *Neue Juristische Wochenschrift*, vol. 63, núm. 11/2010, pág. 731.

WÄCHTER, Kay

«Verfassungsrechtlicher Schutz der gemeindlichen Selbstverwaltung gegen Eingriffe durch Gesetz», *Archiv des öffentlichen Rechts*, vol. 135, núm. 3/2010, pág. 327.

## ESPAÑA

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime; SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel

«El servicio de transporte público local en España», *Quaderni Regionali*, núm. 1, 2010, pág. 209-232.

## FRANCIA

DECHAUX, Raphaël

«Les garanties constitutionnelles de l'autonomie financière locale à l'épreuve des concours financiers étatiques», *Revue du Droit Public*, núm. 2, 2010, pág. 349-386.

NICINSKI, Sophie

«A propos des concessions locales de distribution d'électricité». *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 31, pág. 1737-1744.

STRAZZARI, Davide

«Le attività a carattere internazionale degli enti territoriali in Francia. Valorizzazione dell'autonomia locale o promozione localizzata dell'interesse nazionale?», *Le Regioni*, núm. 6, 2009, pág. 1349-1390.

VV.AA. (L)

*Les enjeux de la gestion locale de l'eau: droit et gestion des collectivités territoriales*(édition 2010), Ed. Le Moniteur, 2010.

## ITALIA

BRANCASI, Antonio; CARETTI, Paolo

«Il sistema dell'autonomia locale tra esigenze di riforma e spinte conservatrici: il caso della Città metropolitana», *Le Regioni*, núm. 4, 2010, pág. 727-752.

CAMMELLI, Marco

«Istituzioni pubbliche e sviluppo economico locale», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 2, 2009, pág. 213-228.

D'ALTERIO, Elisa

«Il costo dei tributi. La gestione delle attività tributarie locali», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, núm. 2, 2010, pág. 401-450.

DI COSIMO, Giovanni

«Se le Regioni difendono gli enti locali davanti alla Corte», *Le Regioni*, núm. 4, 2010, pág. 785-790.

DI SOTTO, Nicoletta

«La provincia autonoma di Bolzano: un modello europeo?», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 1, 2009, pág. 121-144.

FRIGO, Angelo

«Il credito edilizio tra la legge urbanistica del Veneto ed il piano urbanistico comunale di Genova. Ovvero dell'urbanistica senza potere», *Quaderni Regionali*, núm. 3, 2009, pág. 867-886.

LUCIANI, Vincenzo

«Assunzioni e progressioni in carriera nell'impiego pubblico locale, tra legge statale e legge regionale», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 5-6, 2009, pág. 907-928.

MERLONI, Francesco

«Una "new entry" tra i titoli di legittimazione di discipline statali in materie regionali: le "funzioni fondamentali" degli enti locali», *Le Regioni*, núm. 4, 2010, pág. 794-806.

MOSTACCI, Edmondo

«La gestione dei trasporti pubblici locali: disciplina di settore, esperienze e prospettive», *Quaderni Regionali*, núm. 1, 2010, pág. 157-172.

OTTOZ, Elisabetta; FORNENGO, Graziella

«Frammentazione e concentrazione nel settore del trasporto pubblico locale in Italia: la rilevanza dei gruppi», *Quaderni Regionali*, núm. 1, 2010, pág. 173-188.

PIPERATA, Giuseppe

«I servizi pubblici nel sistema locale: una risorsa economica contesa», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 2, 2009, pág. 325-342.

RANDO, Giancarlo

«Il finanziamento dei trasporti pubblici locali in Italia», *Quaderni Regionali*, núm. 1, 2010, pág. 189-208.

VESPERINI, Giulio

«La legge sulle autonomie locali venti anni dopo», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, núm. 4, 2010, pág. 953-980.

## RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

### ALEMANIA

KNOTHE, Matthias

«(Rundfunk-)Staatsverträge – Faktische Gesetzgebung der Regierungen unter Ausschluss der Parlamente», *Zeitschrift für Rechtspolitik*, vol. 43, núm. 6/2010, pág. 181.

PETERS, Frank

«Die Sperre des Glücksspielers nach dem Glücksspielstaatsvertrag der Länder», *Neue Juristische Wochenschrift*, vol. 63, núm. 31, pág. 2250.

### FRANCIA

TAILLEFAIT, Antony

«Les contrôles sur les autonomies territoriales en France: les développements récents», *Le Regioni*, núm. 5, 2009, pág. 957-978.

### ITALIA

COEN, Leopoldo

«La cooperazione territoriale come risorsa economica», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 2, 2009, pág. 273-294.

DELLA CANANEA, Giacinto

«I controlli sugli enti territoriali nell'ordinamento italiano: il ruolo della Corte dei conti», *Le Regioni*, núm. 5, 2009, pág. 855-872.

LORELLI, Quirino

«Controlli sulle pubbliche amministrazioni e prevenzione della corruzione», *Le Regioni*, núm. 5, 2009, pág. 873-908.

MERCATI, Livia

«Il controllo sulla gestione del patrimonio immobiliare pubblico», *Le Regioni*, núm. 5, 2009, pág. 909-924.

MERLONI, Francesco

«Controlli sugli enti territoriali e *maladministration*», *Le Regioni*, núm. 5, 2009, pág. 847-854.

RUGGIU, Ilenia

«La strategia nazionale per l'energia può essere definita senza la Conferenza Stato-Regioni perché è un atto di indirizzo preliminare. Una corretta, ma insidiosa, distinzione tra collaborazione obbligatoria e facoltativa», *Le Regioni*, núm. 4, 2010, pág. 877-881.

## COMUNIDADES EUROPEAS Y ACTIVIDAD EXTERIOR

### ALEMANIA

BURGI, Martin

«Verwaltungsverfahrenrecht zwischen europäischem Umsetzungsdruck und nationalem Gestaltungswillen», *Juristenzeitung*, vol. 65, núm. 3/2010, pág. 105.

DÜRRSCHMIDT, Daniel

«'Europäisches Steuerrecht' nach Lissabon», *Neue Juristische Wochenschrift*, vol. 63, núm. 29/2010, pág. 2086.

GERHARDT, Michael

«Europa als Rechtsgemeinschaft: Der Beitrag des Bundesverfassungsgerichts», *Zeitschrift für Rechtspolitik*, vol. 43, núm. 5/2010, pág. 161.

ISENSE, Josef

«Integrationswille und Integrationsresistenz des Grundgesetzes – Das Bundesverfassungsgericht zum Vertrag von Lissabon», *Zeitschrift für Rechtspolitik*, vol. 43, núm. 2/2010, pág. 33.

RITTER, Thomas

«Neue Werteordnung für die Gesetzesauslegung durch den Lissabon-Vertrag», *Neue Juristische Wochenschrift*, vol. 63, núm. 16/2010, pág. 1110.

STEINBEISS-WINKELMANN, Christine

«Europäisierung des Verwaltungsrechtsschutzes – Anmerkungen zu einer, unendlichen’ Geschichte», *Neue Juristische Wochenschrift*, vol. 63, núm. 18/2010, pág. 1233.

VON DANWITZ, Thomas

«Kooperation der Gerichtsbarkeiten in Europa», *Zeitschrift für Rechtspolitik*, vol. 43, núm. 5/2010, pág. 143.

#### BÉLGICA

TRAVERSA, Edoardo (L)

*L'autonomie fiscale des régions et des collectivités locales face au droit communautaire; analyse et réflexion à la lumière des expériences belge et italienne*, Ed. Larcier, 2010.

#### ESPAÑA

VECCHIO, Fausto

«La partecipazione delle Assemblee parlamentari regionali nella fase ascendente di formazione del diritto comunitario: spunti di riflessione dal modello spagnolo», *Quaderni Regionali*, núm. 2, 2010, pág. 573-587.

#### FRANCIA

KADA, Nicolas (L)

*Les collectivités territoriales dans l'Union européenne; vers une Europe décentralisée?*, P.U. de Grenoble, 2010.

MAYEUR-CARPENTIER, Coralie

«Le statut des collectivités infraétatiques devant les institutions de l'Union européenne», *Revue Française de Droit Administratif*, núm. 5, 2010, pág. 1035-1046.

STRAZZARI, Davide

«Le attività a carattere internazionale degli enti territoriali in Francia. Valorizzazione dell'autonomia locale o promozione localizzata dell'interesse nazionale?», *Le Regioni*, núm. 6, 2009, pág. 1349-1390.

TRAVERSA, Edoardo (L)

*L'autonomie fiscale des régions et des collectivités locales face au droit communautaire; analyse et réflexion à la lumière des expériences belge et italienne*, Ed. Larcier, 2010.

#### ITALIA

BERTOLINO, Cristina

«Il ruolo delle Regioni nell'attuazione del diritto comunitario. Primi passi significativi e profili problematici», *Le Regioni*, núm. 6, 2009, pág. 1249-1308.

BINI, Marzio

«Il diritto di rivalsa dello Stato per le violazioni da parte delle Regioni del diritto dell'Unione europea: uno strumento di impulso all'attività regionale o un istituto inapplicabile?», *Quaderni Regionali*, núm. 3, 2010, p.815-858.

D'ATENA, Antonio (Dir.) (L)

*Le strutture regionali per la gestione degli affari europei*. Milán, Ed. Giuffrè, Consiglio Nazionale delle Ricerche, 2010.

DONNARUMMA, Maria Rosaria

«Intégration européenne et sauvegarde de l'identité nationale dans la jurisprudence de la Cour de justice et des cours constitutionnelles», en «Études: Europe, droits fondamentaux et identité nationale», *Revue Française de Droit Constitutionnel*, núm. 84, 2010, pág. 719-749.

FASONE, Cristina

«Le assemblee legislative regionali e i processi decisionali comunitari: un'analisi di diritto comparato», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 3-4, 2009, pág. 409-437.

- IMMORDINO, Dario  
«La sentenza della Corte di Giustizia Europea sulla tassa sullo scalo turistico della Regione Sardegna nel contesto dei rapporti tra autonomia tributaria regionale e regole comunitarie», *Le Regioni*, núm. 4, 2010, pág. 979-998.
- MARESCA, Maurizio  
«Ancora di miti e vecchie tradizioni che impediscono una politica dei trasporti di segno europeo (... mentre si dibatte di “riforma” della legge 84)», *Quaderni Regionali*, núm. 3, 2009, pág. 1071 y siguientes.
- RIVOCCHI, Guido  
«Le assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo: una questione aperta», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 3-4, 2009, pág. 381-408.
- TRAVERSA, Edoardo (L)  
*L'autonomie fiscale des régions et des collectivités locales face au droit communautaire; analyse et réflexion à la lumière des expériences belge et italienne*, Larcier, 2010.
- VECCHIO, Fausto  
«La partecipazione delle Assemblee parlamentari regionali nella fase ascendente di formazione del diritto comunitario: spunti di riflessione dal modello spagnolo», *Quaderni Regionali*, núm. 2, 2010, pág. 573-587.
- ZINZI, Maddalena  
«Tarsu e principio chi inquina paga: la Corte di giustizia riconosce ampio potere discrezionale agli enti locali circa i criteri di commisurazione», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. IV, 2009, pág. 1965 y siguientes.

## HACIENDA

### BÉLGICA

- TRAVERSA, Edoardo (L)  
*L'autonomie fiscale des régions et des collectivités locales face au droit communautaire; analyse et réflexion à la lumière des expériences belge et italienne*, Larcier, 2010.

### FRANCIA

- DECHAUX, Raphaël  
«Les garanties constitutionnelles de l'autonomie financière locale à l'épreuve des concours financiers étatiques», *Revue du Droit Public*, núm. 2, 2010, pág. 349-386.
- TRAVERSA, Edoardo (L)  
*L'autonomie fiscale des régions et des collectivités locales face au droit communautaire; analyse et réflexion à la lumière des expériences belge et italienne*, Larcier, 2010.
- TRAVERSA, Edoardo (L)  
*L'autonomie fiscale des régions et des collectivités locales face au droit communautaire; analyse et réflexion à la lumière des expériences belge et italienne*, Larcier, 2010.

### ITALIA

- BACCELLI, Oliviero; TEDESCHI, Andrea  
«Il ruolo delle Autorità portuali: scenari per la promozione dell'intermodalità e l'autonomia finanziaria», *Quaderni Regionali*, núm. 3, 2009, pág. 1053-1070.
- BARBERO, Matteo  
«Sul fisco regionale sempre centrale il ruolo dello Stato (Brevi note a margine di Corte cost. 216/2009)», *Le Regioni*, núm. 3, 2010, pág. 545-548.
- BIN, Roberto  
«Verso il “federalismo fiscale” o ritorno al 1865?», *Le Regioni*, núm. 4, 2010, pág. 721-725.
- CARBONI, Giuliana Giuseppina  
«Il federalismo fiscale: dalla nozione economica a quella giuridica», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, núm. IV, 2009, pág. 1417-1443.

CARETTI, Paolo

«I possibili effetti paradossali dell'attuazione del federalismo fiscale in relazione a mancato trasferimento delle funzioni alle Regioni: il caso emblematico dell'istruzione scolastica», *Le Regioni*, núm. 3, 2010, pág. 459-464.

CORALI, Enrico (L)

*Federalismo fiscale e Costituzione. Essere e dover essere in tema di autonomia di entrata e di spesa di regioni ed enti locali*. Milán, Ed. Giuffrè, 2010.

D'ALTERIO, Elisa

«Il costo dei tributi. La gestione delle attività tributarie locali», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, núm. 2, 2010, pág. 401-450.

DI MARIA, Roberto

«Ripensare la natura di "tributo proprio" delle Regioni? Brevi riflessioni sulla evoluzione (semantica) della potestà legislativa regionale in materia tributaria (a margine di Corte cost., sent. n. 216/2009)», *Quaderni Regionali*, núm. 3, 2009, pág. 841-866.

GORI, Luca

«Il complesso avvio del *federalismo fiscale*», *Quaderni Costituzionali*, núm. 2, 2010, pág. 397-401.

IMMORDINO, Dario

«La sentenza della Corte di Giustizia Europea sulla tassa sullo scalo turistico della Regione Sardegna nel contesto dei rapporti tra autonomia tributaria regionale e regole comunitarie», *Le Regioni*, núm. 4, 2010, pág. 979-998.

IMMORDINO, Dario

«Ragioni e prospettive della specialità finanziaria nel nuovo assetto del sistema di finanza pubblica», *Le Regioni*, núm. 6, 2009, pág. 1309-1348.

NORI, Glauco

«Tutela della concorrenza e federalismo fiscale», *Le Istituzioni del Federalismo*, núm. 2, 2009, pág. 359-368.

PIZZETTI, Franco

«Il federalismo demaniale: un buon segnale verso un federalismo fiscale "ben temperato"», *Le Regioni*, núm. 1-2, 2010, pág. 3-14.

TRAVERSA, Edoardo (L)

*L'autonomie fiscale des régions et des collectivités locales face au droit communautaire; analyse et réflexion à la lumière des expériences belge et italienne*, Larcier, 2010.

## LENGUAS

### BÉLGICA

ANGIULLI, Gabriella

«Belgio. La Corte costituzionale si è espressa sulle garanzie procedurali relative alla lingua nei procedimenti giudiziari», *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo on line*, núm. III, 2010 ([www.dpce.it/online](http://www.dpce.it/online)).

WITTE, Els

«La question linguistique en Belgique dans une perspective historique», *Pouvoirs*, núm. 136: «La Belgique», 2011, pág. 37-50.

### ITALIA

PANZERI, Lino

«Le prospettive di tutela delle minoranze linguistiche in Italia: il ruolo delle Regioni ordinarie», *Le Regioni*, núm. 5, 2009, pág. 979-1016.

PENASA, Simone

«La promozione delle minoranze linguistiche via meccanismi di partecipazione. La legge provinciale della Provincia autonoma di Trento, n. 6 del 2008 quale laboratorio del sistema *multi-level* di tutela delle minoranze linguistiche», *Le Regioni*, núm. 5, 2009, pág. 1017-1055.

STRADELLA, Elettra

«La tutela delle minoranze linguistiche storiche tra Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale», *Le Regioni*, núm. 5, 2009, pág. 1150-1170.

TONIATTI, Roberto

«Pluralismo sostenibile e interesse nazionale all'identità linguistica posti a fonamento di "un nuovo modello di riparto delle competenze" legislative fra Stato e Regioni», *Le Regioni*, núm. 5, 2009, pág. 1121-1149.

## COMUNIDADES EUROPEAS Y ACTIVIDAD EXTERIOR

AUSTRIA

HILPOLD, Peter

«Österreichs Neutralität nach Lissabon», *Österreichische Juristen-Zeitung*, vol. 65, núm. 13/2010, pág. 590.

OBWEXER, Walter

«Die Rechtsstellung Einzelner in der Union nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon», *Österreichische Juristen-Zeitung*, vol. 65, núm. 3/2010, pág. 101.





*El Informe de las Comunidades Autónomas 2010 resume todas las normas y actos institucionales de las diecisiete Comunidades Autónomas producidos durante el año, así como las normas del Estado y de la Unión Europea de interés autonómico, y las Sentencias del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo recaídas en el ámbito de las CCAA. Además, contiene una valoración de toda esa actividad, realizada por profesores de Derecho Constitucional, Administrativo, Internacional, Financiero y Ciencia Política de diversas Universidades.*

*El Informe ha sido encargado por las siguientes Comunidades Autónomas*

ANDALUCÍA Consejería de la Presidencia

ARAGÓN Vicepresidencia

ASTURIAS Consejería de Economía y Hacienda

CANARIAS Presidencia

CANTABRIA Consejería de Presidencia y Justicia

CASTILLA Y LEÓN Consejería de Presidencia

CATALUÑA Instituto de Estudios Autonómicos

EXTREMADURA Presidencia

GALICIA Consejería de Presidencia,  
Administraciones Públicas y Justicia

ISLAS BALEARES Consejería de Innovación,  
Interior y Justicia

MURCIA Consejería de Presidencia  
y Administraciones Públicas

PAÍS VASCO Vicepresidencia

## INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO

Adolf Florensa, 8, 1ª planta - 08028 Barcelona  
Tel. 93 403 45 35 - Fax 93 403 45 36  
[www.idpbarcelona.net](http://www.idpbarcelona.net)

**DISTRIBUIDOR 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