

VALORACIÓN GENERAL

Joaquín Tornos Mas

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

Las elecciones Autonómicas y locales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las elecciones generales

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

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

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

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

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

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

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

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

ELECCIONES GENERALES 2011:
RESULTADOS PRINCIPALES OPCIONES

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

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

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

ESCAÑOS 2011 Y VARIACIÓN RESPECTO 2008

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

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

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

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

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

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Senado (www.senado.es)

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

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

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

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

La crisis

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La reforma de la Constitución

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La reapertura del debate sobre el Estado de las autonomías

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Reformas estatutarias. El nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura

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

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

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

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

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

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

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

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

La jurisprudencia constitucional

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Actividad legislativa del Estado

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Reales Decretos de traspasos

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

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

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

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

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

Actividad de las Comunidades Autónomas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Lenguas cooficiales

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

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

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

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

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

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

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

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

Senado

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

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

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

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

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

Colaboración

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

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

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

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

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

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

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

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

a) Convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

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

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

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

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

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

b) Convenios entre Comunidades Autónomas.

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

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

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

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

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

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

Conflictos

Conflictos jurisdiccionales

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

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

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

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

Los conflictos sanitarios

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

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

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

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

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

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

Unión Europea

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

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

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

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

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

Organización y administración local

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

Otros aspectos que merecen ser destacados son los siguientes:

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

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

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

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

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

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

Presupuestos y normas financieras

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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