

VALORACIÓN GENERAL DEL ESTADO AUTONÓMICO DURANTE 2012

Dr. Joaquín Tornos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. La crisis económica y sus consecuencias

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Leyes del Estado con incidencia autonómica

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. El Senado

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

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

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

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

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

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

5. La Conferencia de Presidentes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. Las Conferencias Sectoriales y las Comisiones bilaterales de Cooperación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

8. Sentencias del Tribunal Constitucional

8.1. *Tribunal Constitucional: Conflictividad y Sentencias*

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

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

8.2. *Conflictos de Competencias*

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

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

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

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

8.3. Recursos de Inconstitucionalidad

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El recurso al Decreto-ley autonómico

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

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

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

Cambio en la Presidencia de Madrid

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

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

Elecciones en Andalucía

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

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

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

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

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

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

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

Elecciones en País Vasco

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

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

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

PAÍS VASCO - 2012

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

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

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

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

Elecciones en Galicia

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

GALICIA - 2012

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

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

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

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

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

Elecciones en Asturias

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

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

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

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

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

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

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

Elecciones en Cataluña

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

CATALUÑA - 2012

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

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

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

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

10. Las lenguas propias de las Comunidades Autónomas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

11. La actividad de la Unión Europea

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

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

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

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

12. La Administración local

Hacia la reforma del régimen local: racionalización y sostenibilidad

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

Los planteamientos de la reforma

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

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

La nueva ordenación de las competencias municipales

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

Nuevos retos para las diputaciones provinciales

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

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

La constitucionalidad de la reforma

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

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

Presupuestos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tributos

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

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

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

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

El debate sobre el Pacto Fiscal

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