

ANÁLISIS DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

LEYES Y REGLAMENTOS DEL ESTADO 2010

José Antonio Montilla Martos

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

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

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

Actividad legislativa

Leyes orgánicas

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

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

La reforma de la LORAFNA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cambios en la papeleta de votación de las elecciones al Senado

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

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

Otras leyes orgánicas con escasa incidencia en el Estado autonómico

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

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

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

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

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

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

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

Leyes ordinarias

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

Cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas

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

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

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

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

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

Delimitación de aguas canarias

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Reforma de la ley de ordenación del comercio minorista

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Leyes vinculadas a la crisis del mercado de trabajo

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

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

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

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

Los Gobiernos autonómicos ante la Comisión Mixta para la Unión Europea

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

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

Ley de Presupuestos Generales del Estado

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

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

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

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

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

Leyes con escasa incidencia en el Estado autonómico

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Decretos leyes

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

Reducción del gasto público

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

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

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

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

La reforma del sistema financiero

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Medidas vinculadas al mercado de trabajo

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

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

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

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

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

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

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

Decretos leyes sin incidencia en el Estado autonómico

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

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

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

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

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

Actividad reglamentaria

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

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

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

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

Reglamentos gubernamentales

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

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

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

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

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

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

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

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

Decretos de traspasos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Estructura de Departamentos Ministeriales

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

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

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